ПРИРУЧНИК ЗА ПРИПРЕМАЊЕ СТРУЧНИХ ИСПИТА ЗАПОСЛЕНИХ У МУП РС

П Р И Р У Ч Н И К
за припремање стручних испита запослених у МУП РС

Аутори:
проф. др Живко Кулић
проф. др Драган Васиљевић
проф. др Ђорђе Ђорђевић
проф. др Милан Жарковић
проф. др Мирослав Живковић
проф. др Дарко Симовић
проф. др Обрад Стевановић
прод. др Радомир Зекавица
проф. др Гордана Гасми
проф. др Жељко Никач
проф. др Драгана Коларић
доц. др Радосав Рисимовић
доц. др Тања Кесић
доц. др Оливер Лајић
мр Ивана Бјеловук
мр Бобан Симић
Весна Ковачевић

Рецензенти:
генерал полиције Бранислав Митровић, заменик директора полиције
проф. др Горан Милошевић, декан Криминалистичко-полицијске академије

Уредници:
Весна Николић, дипл.правник
проф. др Жељко Никач, наставник на Криминалистичко-полицијској академији

Техничко уређење:
Милан Срећковић

Лектор:
Рената Самарџић

Издавач:
Министарство унутрашњих послова Републике Србије
Криминалистичко-полицијска академија

Београд, 2013. године

ISBN 978-86-7020-252-8

С А Д Р Ж А Ј:

Предговор IV

I УСТАВНО ПРАВО 1
Уставно уређење 2
Уставом утврђена људска и мањинска права 29
/Проф. др Мирослав Живковић, проф. др Дарко Симовић, проф. др Радомир Зекавица/

II ОСНОВИ СИСТЕМА ЕУ //Право Европске уније/ 43
/Проф. др Гордана Гасми, проф. др Жељко Никач/

III УПРАВНО ПРАВО 108
Систем државне управе 109
Управно право 154
/Проф. др Драган Васиљевић/

IV КАНЦЕЛАРИЈСКО ПОСЛОВАЊЕ 222
/Весна Ковачевић/

V РАДНО ПРАВО /Радно законодавство/ 247
/Проф. др Живко Кулић/

VI ПРЕКРШАЈНО ПРАВО 324
/Проф. др Ђорђе Ђорђевић/

VII КРИВИЧНО ПРАВО И КРИВИЧНИ ПОСТУПАК 357
Кривично право 358
Кривични поступак 402
/Проф. др Драгана Коларић, проф. др Ђорђе Ђорђевић,
доц. др Радосав Рисимовић, доц. др Тања Кесић/

VIII КРИМИНАЛИСТИКА 448
/Проф. др Милан Жарковић, доц. др Оливер Лајић, предавач мр Ивана Бјеловук/

IX ОРГАНИЗАЦИЈА И НАДЛЕЖНОСТ МИНИСТАРСТВА УНУТРАШЊИХ ПОСЛОВА РЕПУБЛИКЕ СРБИЈЕ И ПОЛИЦИЈСКА ОВЛАШЋЕЊА 533
/Проф. др Обрад Стевановић, проф. др Жељко Никач, предавач мр Бобан Симић/

Прилози 584

П р е д г о в о р

Министарство унутрашњих послова Републике Србије је прихватило иницијативу колега са Криминалистичко- полицијске академије и покренуло поступак израде Приручника за припремање и полагање стручних испита запослених у МУП РС. Експертски тим сачињен од наставника Академије, других факултета универзитета у Београду и консултаната из линија рада МУП РС припремио је текст који се налази пред стручном и широм јавношћу. Тематске целине у Приручнику усклађене су са одредбама Уредбе о програму и начину полагања државног стручног испита ("Службени гласник РС", бр. 16/2009). Осим тога, у Приручнику су, по први пут, јасно и прецизно, на разумљив начин за све запослене изложени бројни правни институти предвиђени важећим Програмом за полагање испита.

Према садржини Приручник за припремање и полагање стручних испита запослених у МУП РС је превасходно намењен кандидатима са високом стручном спремом, али исто тако у питању је текст веома погодан за стручну јавност и службенике који у име државе обављају део послова и пружају услуге грађанима. Посебну циљну групу чине ***млади полицијски службеници*** примљени на рад у организационе јединe МУП РС, којима Приручник треба да помогне да боље разумеју и примењују одредбе Закона о полицији и друге прописе.

У Београду, **Аутори**
август 2013. године

I Одељак

УСТАВНО ПРАВО

Уставно уређење
Уставом утврђена људска и мањинска права

УСТАВНО УРЕЂЕЊЕ

С а д р ж а ј:

УСТАВНО УРЕЂЕЊЕ
Појам устава
Почеци и развој уставности у кнежевини и краљевини Србији
Уставни развој у првој Југославији
Устави друге југословенске државе и њен распад
Устави треће југословенске државе

УСТАВ РЕПУБЛИКЕ СРБИЈЕ
Уставна преамбула
Начела Устава
Економско уређење и јавне финансије

УРЕЂЕЊЕ ВЛАСТИ
Народна скупштина
Председник Републике
Влада
Државна управа
Заштитник грађана

ПРАВОСУДНИ СИСТЕМ

ТЕРИТОРИЈАЛНО УРЕЂЕЊЕ
Ванредно стање и ратно стање

ПРАВНИ АКТИ
ОПШТИ ПРАВНИ АКТИ – ИЗВОРИ ПРАВА
Устав
Закон
Општи подзаконски правни акти
ПОЈЕДИНАЧНИ ПРАВНИ АКТИ
Управни акт
Судски акт
Правни посао

Литература

Проф. др Мирослав Живковић
Проф. др Дарко Симовић
Проф. др Радомир Зекавица

УСТАВНО УРЕЂЕЊЕ

1. Појам устава

Као и сваки други правни акт устав се дефинише са формалне и са материјалне стране. Међутим, пошто се материјални и формални појам устава нужно не поклапају, уместо једне дефиниције која би обухватила материјална и формална својства устава, нужно је оформити две дефиниције, једну која обухвата формална и другу која обухвата материјална својства устава.

1. *Устав у формалном смислу* је правни акт који је донет у форми устава, што значи да носи назив устава и да га је донела уставотворна власт у уставотворном поступку. Устав у формалном смислу по правилу садржи само главни део тзв. уставне материје, али у неким изузетним случајевима устав у формалном смислу је шири од устава у материјалном смислу јер регулише и поједина питања која по својој природи нису уставна.

По форми устав је писани акт, по правилу свечано прокламован. Што се тиче доносиоца као елемента правне форме, устав може донети обична скупштина али по посебном поступку и квалификованом већином или уставотворна скупштина. У неким земљама у доношењу устава учествује и народ путем референдума, који може бити обавезан или факултативан.

Поступак доношења устава је сложенији од поступка доношења закона, а та сложеност се огледа у посебним условима за иницирање уставне промене као и у сложеној процедури разматрања предлога за промену устава.

Посебна форма устава обезбеђује му већу правну снагу у односу на обичне законе, а сложен процес ревизије стабилност и трајност. Циљ посебне правне форме и посебне, највише правне снаге устава је да се на овај начин заштите најважнији друштвени односи и институције од брзог и непромишљеног мењања.

2. *Устав у материјалном смислу* одређује се на основу своје материје тј. садржине. Материју устава чине опште правне норме које се односе на тзв. уставну материју /*материа цонституционис*/. Под овим изразом подразумева се материја која по својој природи спада у садржину устава односно коју устави уобичајено регулишу или би барем требало да регулишу. У литератури постоје многобројне дефиниције устава у материјалном смислу. Оне углавном не дефинишу критеријумиме на основу којих одређују тзв. уставну материју већ просто описују односно набрајају шта устави просечно гледано регулишу.

Устав у материјалном смислу обухвата сва општа правна правила, без обзира на њихову форму и правну снагу, која се односе на питања организације и вршења суверене државне власти и границе ове власти, нарочито у односу на слободе и права човека и аутономију његових колективитета.

Поједини писци као на пример К. Левенштајн одређују и *политички појам устава* подразумевајући под њим само такав правополитички акт који успоставља стварну поделу власти и средства за њено ограничење и контролу. Под *социолошким појмом устава* поједини писци подразумевају стварно уставно стање у једној земљи тј. реалнни живот писаног устава.

2. Почеци и развој уставности у кнежевини и краљевини Србији

Почеци уставности и Сретењски устав - Први уставни акти у модерно доба у Србији су донети у току Првог српског устанка 1808. и 1811. године. Овим актима је утврђено постојање два основна државна органа, вожда и Правитељствујушћег совјета и уређени су односи међу њима. За међусобне односе између вожда и совјета најважнија је одредба акта од

1808. у којој се каже да ће „све заповијести издавати господар Ђорђе Петровић преко Совјета народна и у договору са Совјетом народним“. Исти односи између вожда и Совјета задржани су и према уставном акту од 1811. Једина разлика је у томе што је по новом акту Совјет имао не само улогу владе већ и великог суда.

После Другог српског устанка Србија је имала статус посебног пашалука у Турској. Султановим хатишерифом од 1830. Србија је стекла широку унутрашњу аутономију и практично је постала вазална држава у оквиру Турске. Већ 1835. Србија је на Сретење самостално донела свој први устав без учешћа турских органа и потврде султана.

Према уставу постоје три врховна органа државне власти: књаз, Државни совјет и Народна скупштина. Подела власти је недоследно спроведена тако да је Књаз био постављен као претежан чинилац и у извршној и у законодавној власти. Народна скупштина није имала право учешћа у законодавству, али је имала право учешћа у вршењу уставотворне власти као и буџетско право. Одредбе о правима грађана су доста широке. Начело једнакости грађана је изричито утврђено, а у уставу се налазе и гаранције слободе личности, приватне својине, слободе располагања земљом, забране кулука, монопола, као и слобода насељавања и исељавања. Услед противљења Турске устав практично није ни ступио на снагу али је ипак у каснијим раздобљима имао одређени политички значај.

Устав Књажества Сербие од 1838. (Турски устав) – Султан је 1838. својим хатишерифом октроисао нови српски устав. Он је настао после преговора српске делегације са представницима Турске и Русије у Цариграду.

Највећи део устава посвећен је уређењу државне власти. Као највише органе власти у оквиру Србије устав установљава књаза и Државни совјет уређујући њихове међусобне односе. Главна идеја устава била је да се успостави ограничена уставна монархија и да се власт књаза умањи у корист Совјета. Совјет није био биран већ су његови чланови постављани од књаза али су у свом даљем раду били независни и нису се могли сменити без сагласноти Порте о њиховој кривици. Законодавна власт је била подељена између књаза и Совјета али је Совјет имао претежнију улогу. Што се тиче управне власти књаз је имао право да поставља министре али су они политички одговарали не само пред књазом већ и пред Совјетом. По свом карактеру Совјет није био представничко тело већ израз чиновничке олигархије која је у Србији настала из реда устаничких старешина.

Значајна новина је одвајање судства од управне власти и организовање посебне мреже првостепених судова на челу са Апелационим судом. Устав је утврдио независност и сталност судија.

Устав за књажество Србије од 1869. (Намеснички устав) **–** После убиства кнеза Михајла 1868. намесништво је припремило нови устав који је усвојила Велика народна скупштина одржана у Крагујевцу јуна 1869. Још пре доношења овог устава за време владавине кнеза Михајла 1861. и 1862. донети су органски закони којима је промењено уставно стање у том смислу што је потврђено постојање Народне скупштине, при чему је укинута несмењивност чланова Државног савета. Нови устав је конституционализовао овакво стање.

Главни органи државне власти по новом уставу су кнез и Народна скупштина. Подела власти је више наглашена но раније, а уставом се успоставља једна врста ограничене уставне монархије немачког типа. Законодавну власт деле кнез и Народна скупштина тако да се ни један закон не може усвојити без сагласности оба чиниоца. Скупштина није поседовала буџетско право, нити су министри пред њом били политички одговорни. Министре је постављао и отпуштао кнез, а они нису морали потицати из скупштинске већине. Поред тога кнез је имао право да у Скупштини постави одређени број посланика. Ово решење је усвојено да би се избегло увођење горњег дома. Већина политичких права биће одобрена законом од 1881, али оне су имале законски а не уставни карактер.

Државни савет је по овом уставу лишен законодавне и политичке власти и његова надлежност сведена је на управне и управно-судске послове.

Устав је гарантовао независност судства.

Устав за Краљевину Србију од 1888. **-** Србија је међународно призната као суверена и независна држава на Берлинском конгресу 1878. Тиме је она стекла и самосталну уставотворну власт. Ову власт реализовала је приликом доношења новог устава од стране Велике народне скупштине 1888. Овај устав био је један од најдемократскијих устава у Европи у то време.

Устав је напустио немачки модел ограничене уставне монархије и успоставио енглески модел уставне парламентарне монархије. Према новом парламентарном моделу власти Народна скупштина је добила праву законодавну власт, буџетско право и политичку контролу над радом владе укључујући право на њено смењивање. Скупштина је била једнодома, али су радикали морали прихатити захтев напредњака да се уместо горњег дома предвиди установа квалификованих посланика тј. посланика са факултетском спремом, као и сразмерна расподела мандата. Државни савет је добио право да о сваком предлогу закона да своје мишљење. Устав је гарантовао независност судства.

Устав Краљевине Србије од 1901. (Априлски устав) **–** Краљ Милан је абдицирао 11. фебруара 1889, а власт је сходно уставу преузело Намесништво. Малолетни краљ Александар Обреновић извршио је 1. априла 1893. државни удар збацивши намеснике и преузимајући краљевску власт. Другим државним ударом од 9. маја 1894. краљ Александар је суспендовао Устав од 1888. враћајући на снагу Устав од 1869. који је важио наредних седам година све до 1901.

5. априла 1901. краљ је октроисао нови устав који је био знатно краћи од претходног. Овај Устав представља комбинацију Намесничког устава и устава од 1888, он је уствари представљао компромис између краља и Напредне и Радикалне странке. Радикали су полазили од енглеског парламентарног модела, а краљ и напредњаци од немачког модела уставне ограничене монархије. На крају устав је ипак прихатио решење које не предвиђа политичку одговорност Владе пред Народном скупштином. Пошто је краљ слободан при именовању и разрешењу министара, министри политичку одговорност сносе пред краљем.

Када је реч о материји права грађана, мада је нови устав следио одредбе претходног устава од 1888. у њему се огледа очит корак у назад. Ово се односи не само на политичка већ и на лична права.

Устав Краљевине Србије од 1903. **–** После убиства краља Александра Обреновића Народна скупштина је вратила на снагу устав из 1888. под називом новог устава од 1903. Петар Карађорђевић је прихватио нови устав, што је био услов да ступи на престо. Нови устав унео је само неколико измена у текст из 1888, а главне су оне које су се тицале даљег ограничења монархове власти.

3.Уставни развој у првој Југославији

Устав Краљевине Срба, Хрвата и Словенаца од 28. јуна 1921. (Видовдански устав) **–** Током Првог сватског рата Влада Краљевине Србије је још 7. децембра 1914. објавила да је њен политички циљ „борба за ослобођење и уједињење све неслободне браће Срба, Хрвата и Словенаца“. Током рата на уједињењу је још од маја 1915. такође радио и Југословенски одбор састављен од хрватских, српских и словеначких политичара с подручја Аустроугарске. По војном слому Аустроугарске у Загребу је 6. октобра 1918. било образовано Народно вијеће Словенаца, Хрвата и Срба, као политичко представништво југословенских народа у Аустроугарској, са циљем да се изврши уједињење у једну народну, слободну и независну државу.

Пре уједињења са Хрватима и Словенцима Краљевини Србији су се припојиле Војводина и Црна Гора. Војводина се присјединила Србији 25. новембра 1918. а Црна Гора на основу одлуке Подгоричке Српске Велике Народне Скупштине у Црној Гори 26. новембра 1918.

До коначног уједињења дошло је 1. децембра 1918. путем тзв. Прводецембарских аката који су у ствари представљали једностране, по садржини истоветне изјаве делегације Народног вијећа и регента Александра Карађорђевића.

Уставотворна скупштина Краљевине СХС изабрана је 28. новембра 1920, а устав је изгласан 28. јуна 1921. те је стога назван видовдански.Краљевина СХС уставом је устројена као унитарна држава. Ово је уједно било и најспорније питање у поступку усвајања устава с обзизром да се већина словеначких и хрватских странака залагала за федерално уређење или барем широку обласну аутономију. Устав је ограничио број становника области на највише 800.000. Циљ ове одредбе је био да се разбије национална и етничка хомогеност појединих територија у циљу лакшег стварања јединствене југословенске националне државе. Поред

области као административно – територијалне јединице постојали су и окрузи, срезови и општине.

У односу на питање организације највише државне власти и права човека Видовдански устав је био доста сличан уставу Краљевине Србије из 1888. с тим што су права човека под утицајем Вајмарског устава проширена социјално-економским правима. У погледу организације највише државне власти устав је успостављао уставну, парламентарну и наследну монархију. Законодавну власт вршили су заједнички краљ и Народна скупштина. Закони су ступали на снагу тек када их краљ потрврди.

Управна власт била је поверена краљу али ју је он вршио преко министара које је именовао и разрешавао и који су му били одговорни. Поред краља министри су били одговорни и Скупштини. Двострука одговорност министара указује да влада није била чисто парламентарна. С обзиром на националну и верску хетерогеност парламентарна већина се у пракси тешко формирала што је био објективан узрок да устав а потом и политичка пракса прихвате важну арбитражну улогу краља.

По уставу судови су независни и суде по закону.

Устав Краљевине Југославије од 3. септембра 1931. (Септембарски Устав) **–** Период политичке кризе настао када је Пуниша Рачић у скупштини убио хрватског посланика Радића окончан је доношењем октроисаног устава Краљевине Југославије од 3. септембра 1931. Овим Уставом уместо дуалистичког, парламентаризма успостављена је уставна монархија са знатно појачаном позицијом краља. У Народно преставништво је уведен други дом, Сенат који је имао за циљ да повећа краљев утицај у представничком телу с обзиром да је краљ именовао половину његових чланова. Друга половина чланова бирала се путем посредних избора од стане колегијума који су чинили поједини чланови Народне скупштине, председници општина и бановински већници. Овакав састав Сената, уз чињеницу да је Сенат у свим законодавним питањима био равноправан са Народном скупштином указује да је краљ релативно лако могао да паралише сваку самосталну политичку акцију Скупштине. Избори за Народну скупштину обављали су се путем јавног гласања што је на демократичност избора бацало велику сенку. У осталим одредбама овај устав је углавном следио Видовдански устав.

Краљ Александар је убијен у атентату у Марсеју 9. октобра 1934. После тога његову власт је преузело Намесништво. Оно је на предлог Министарског савета 26. августа 1939. у циљу решења тзв. хрватског питања донело Уредбу о бановини Хрватској. Овом уредбом Бановина Хрватска је добила посебан уставни статус и знатне аутономне надлежности а њена територија настала је уједињењем Бановине Савске и Бановине Приморске. По мишљењу већине теоретичара на овај начин у државно уређење унета је асиметричност, па и елементи федерализма.

Устав Федеративне Народне Републике Југославије од 1946. **–** Мада је Југословенска војска капитулирала још у априлском рату, оружани отпор у земљи је настављен од стране Југословенске војске у отаџбини – покрета генерала Драже Михајловића, а Комунистичка партија Југославије је организовала Народноослободилачку борбу. Између ова два покрета постојало је не само војно, већ и политичко ривалство. Партизански покрет је током 1944. и 1945. успео да постигне војнополитичку доминацију и преокрене симпатије савезника у своју корист. На трећем заседању Авноја одржаном од 7-10 августа 1945. године у Београду, на основу препорука Кримске конференције дошло је до проширења састава Авноја са 118 нових представника других политичких праваца.

На изборима за уставотворну скупштину одржаним 11. новембра 1945. учествовала је само листа Народног фронта, пошто је опозиција бојкотовала изборе сматрајући их нерегуларним. Избори су због тога имали плебисцитарни карактер.

На самом почетку свога заседања Уставотворна скупштина је 29. новембра 1945. донела Декларацију о проглашењу Федеративне Народне Републике Југославије. Овом декларацијом коначно је решено питање облика владавине тако што је укинута монархија и проглашена Република. По питању будућег уставног уређења Декларација је утврдила следећа начела: федерализам, народна држава и равноправност народа.

Уставотворна скуптшина је на заједничкој седници оба дома 31. јануара 1946. усвојила и прогласила Устав Федеративне Народне Републике Југославије. Овај устав имао је за циљ да

консолидује нову државу, њене органе власти и тековине социјалистичке револуције. Ипак, устав је био умерен у погледу уношења идеолошких елемената у свој текст. Држава није квалификована као социјалистичка већ „Савезна народна држава републиканског облика“. Устав се у великој мери ослонио на концепцију совјетског устава од 1936. То је видљиво у уставним начелима, уређењу федерализма, принципу јединства власти, конкретном устројству државне организације, концепцији својине и начину управљања привредом. Устав је усвојио концепцију јединства власти, а као главне органе државне власти је предвидео дводому Народну скупштину, Президиум (председништво) Народне скупштине које је уједно имало улогу колективног шефа државе и Владу која је имала снажан положај и овлашћење да доноси уредбе са законском снагом. Концепција федерализма је мање више класична и разрађена је по узору на совјетски модел.

Савезни уставни закон од 13. јануара 1953. **–** Уставним законом је спроведена широка ревизија устава из 1946. године. Ревизија је оправдавана потребом увођења новог типа социјалистичке демократије који је назван самоуправном демократијом.

Уставним законом Југославија је по први пут квалификована као социјалистичка држава. Као главни елементи социјалистичког уређења утврђени су: друштвена својина, самоуправљање произвођача у привредним предузећима и самоуправљање у просвети, култури и социјалним службама. Територијална самоуправа сада се подводи под шири појам самоуправљања.

Уместо класичног принципа народне суверености уставни закон проглашава сувереност радног народа. У састав представничких тела од општине до федерације уведено је ново веће, веће произвођача које репрезентује радни народ. То значи да су грађани који припадају радном народу двоструко представљени, у општеполитичком већу и већу произвођача. У материји уређења највиших органа власти задржан је принцип јединства власти, али је усвојен нов организациони модел. Савезна народна скупштина је сада дводома и састоји се од Савезног већа и Већа произвођача. Уместо Президијума Народне скупштине уведен је председник Републике као инокосни шеф државе. Он је истовремено и шеф Савезног извршног већа које је заменило Савезну владу. У духу скупшинског система председника Републике бира и опозива Скупштина. Мада је егзекутива бицефална она је на известан начин обједињена што произлази из положаја председника Републике који је истовремено и шеф Савезног извршног већа.

Уставним законом су значајно појачане надлежности народних република и аутономних јединица, а 1955. донет је општи закон о уређењу општина и срезова којим је знатно проширена територијална самоуправа, при чему су општине проглашене основним политичко-територијалним јединицама.

Устав СФРЈ од 7. априла 1963. **–** Овај устав писан је са амбицијом да изгради нову структуру и концепцију устава. По речима његовог главног идеолога Едварда Кардеља реч је о „друштвеној повељи, уставу друштва и о друштву“. Са својих 259 чланова устав је знатно опширнији од претходног. Устав је веома идеологизован, у њему се много више него раније помињу радници и власт и улога радничке класе тако да је оправдана оцена да је реч о уставу који конституише самоуправни политички систем под хегемонијом радничке класе.

Уставом је промењен назив државе и она се сада зове Социјалистичка Федеративна Република Југославија. У погледу организације највиших органа власти задржани су исти органи власти као и по уставном закону с тим што је положај и састав неких органа донекле измењен.

У саставу свих скупштина па и Савезне скупштине сада има пет домова (већа). Савезна скупштина је одлучивала по начелу дводомости што значи да је Савезно веће увек било надлежно. Заједно са њим одлучивало је и једно од четири специјализована већа зависно од предмета одлучивања.

Председник Републике није више политичко–извршни орган Савезне скупштине, већ посебан орган федерације. Он више није председник Савезног извршног већа већ само предлаже председника овог већа.

Овим уставом по први пут је уведено уставно судство.

У уставним начелима озваничена је улога СКЈ тако што је утврђено да он има усмеравајућу идејну и политичку улогу.

После смењивања Александра Ранковића, другог човека партије и државе усвојене су три амандманске ревизије устава 1967, 1968 и 1971. Промене федералног уређења састојале су се у јачању надлежности репбулика и покрајина и уношењу елемената конфедерализма у функционисање федерације. Промене економског уређења познате као тзв.раднички амандмани имале су за циљ да путем инситуционалних промена у тзв. удруженом раду појачају контролу радника над расподелом дохотка и добити (профита).

Устав СФРЈ од 21. фебруара 1974. **–** Овај устав концепцијски, садржински и идеолошки следи устав из 1963. с тим што је нови текст још дужи, идеолошки радикалнији и правно конфузнији. У нови устав уграђени су готово сви амандмани из 1971. који су се односили на питање федерализма као и тзв. раднички амандмани.

Организација власти следи модел устава из 1963. с тим што Савезна скупштина више нема пет домова, већ два дома, Савезно веће и Веће република и покрајина. Оба дома образована су на паритетном начелу, што значи да ни један дом није изражавао јединство савезне државе. Устав предвиђа да функцију председника Републике после смрти Јосипа Броза Тита преузима колективни орган Председништво СФРЈ.

Овим уставом унете су битне промене у федерално уређење земље. Надлежност република и покрајина знатно је проширена, а надлежност федерације је смањена. Поред тога федерација своју надлежност у широком кругу питања није вршила самостално, већ уз учешће и сагласност република и покрајина. Сви највиши органи федерације Савезна скупштина, Савезно извршно веће, Председништво, Савезни суд и Савезни уставни суд образовани су на начелу паритетне заступљености република и одговарајуће заступљености покрајина.

Отцепљење појединих република и престанак постојања СФРЈ **–** Словенија је између септембра 1989. и фебруара 1991. у три маха усвојила амандмане на свој устав којима је потпуно самостално вршила своју уставотворну власт не обазирући се на садржину савезног устава. 23. децембра 1990. одржан је у Словенији референдум на коме је становништво позитивно одговорило на питање о потреби проглашења самосталности и независности државе Словеније. У јуну 1991. Скупштина Словеније донела је Уставни акт о самосталности и независности Републике Словеније као и Декларацију о независности. Ови акти почели су да се примењују после мораторијума од три месеца 8 октобра 1991.

Исти процес одвијао се и у Хрватској с тим што је у њој 22. децембра 1990. донет потпуно нови Устав којим је Хрватска супротно важећем Уставу СФРЈ проглашена сувереном државом. Референдум којим су подржани сувереност и сецесија одржан је јуна 1991, а потом је Сабор усвојио Декларацију о успостави суверене и самосталне Републике Хрватске и Уставну одлуку о суверености и самосталности. Као и Словенија и Хрватска је после мораторијума од три месеца прекинула све везе са Југославијом 8. октобра 1991.

Кроз сличан процес прошле су и Македонија и Босна и Херцеговина. Македонија је јануара 1991. донела Декларацију о суверености СР Македоније која је потврђена на референдуму одржаном септембра 1991. док је Босна и Херцеговина Резолуцију о суверености изгласала у Скупштини октобра 1991. уз учешће посланика из редова муслимана и хрвата док су посланици српског народа бојкотовали усвајање ове резолуције. Посланици српске националности су конституисали Скупштину српског народа у Босни и Херцеговини октобра 1991. Она је на основу референдума српског народа од новебра 1991. прогласила 9. јануара 1992. Републику српског народа у Босни и Херцеговини. Марта 1992. усвојен је Устав Српске Републике која је названа Република Српска.

СФР Југославија је престала да постоји после четири противправне сецесије које су извршиле поменуте републике - чланице. Преостале две републике СФР Југославије Србија и Црна Гора удружиле су се у трећу Југославију под називом Савезна Република Југославија после референдума који је у Црној Гори одржан 1. марта 1992.

4. Устави треће југословенске државе

Устав Савезне републике Југославије од 27. априла 1992. **–** Овај устав донет је од стране Савезног већа скупштине СФРЈ тј. преосталих делегата „на основу предлога и сагласности Народне скупштине Републике Србије и Скупштине Републике Црне Горе“. Учешће Савезног већа у доношењу устава нове треће југословенске државе било је мотивисано

очувањем континуитета и субјективитета државе. Мада је било примедби на начин како је устав усвојен, он је ступио на снагу и њиме је створена Савезна Република Југославија.

Овај устав као и устав Републике Србије од 28. септембра 1990. који је претходно донет почива на класичној концепцији о уставној материји и начелу поделе власти. Устав квалификује СР Југославију као суверену савезну државу засновану на равноправности грађана и равноправности република чланица.

Систем власти федерације уређен је као један облик рационализованог парламентаризма уз примену канцеларског принципа. Савезна скупштина је као и у готово свим другим савезним државама дводома. Њу чине Веће грађана и Веће република.

Извршна власт је бицефална и њу чине председник Републике и Савезна влада. Председника Републике бира Савезна скупштина. Она га може разрешити из правних разлога, уколико утврди да је повредио устав. Председник Републике има углавном репрезентативна овлашћења. Главни носилац извршне власти је Савезна влада. Савезна скупштина, одлуком оба већа, бира и разрешава председника Савезне Владе, а он самостално бира и разрешава савезне министре (канцеларски принцип). Из оваквог решења следи да је само председник Савезне Владе политички и парламентарно одговоран, док су министри одговорни само пред председником Владе, а не и пред парламентом.

Судску власт су вршили Савезни суд и Савезни уставни суд.

Када је реч о правима човека устав садржи значајна побољшања у односу на претходни устав СФРЈ и извесна побољшања у односу на Устав Србије из 1990. Уведена су нека нова права док су постојећа проширена или прецизирана. Уставом су утврђена и прилично широка права националних мањина.

У јулу 2000. усвојена је серија од осам уставних амандмана која је имала за циљ да унесе извесне промене у систем власти, и посредно учврсти федерацију. Међу амандманима нарочито су значајни они који се односе на непосредан избор посланика у веће Република као и непосредан избор председника Републике. Истовремено напуштен је канцеларски принцип с обзиром да је предвиђено да Савезна Скупштина бира и разрешава, не само председника Савезне Владе већ и савезне министре. У вези са доношењем ових амандмана наступила је политичка криза у односима између Србије и Црне Горе. По доношењу амандмана на Устав СР Југославије представници владајућих странака из Црне Горе су бојкотовали рад савезних органа све до престанка постојања СР Југославије. У Савезним органима учествовали су само представници црногорске опозиције али то није било довољно да би се успоставило пуно функционисање савезних органа.

Уставна повеља државне заједнице Србије и Црне Горе од 4. фебруара 2003. – Представници Србије и Црне Горе усагласили су своје ставове о преуређењу савезне државе, тако што је Уставна комисија предложила текст Уставне повеље који је Народна скупштина Републике Србије усвојила 27. јануара 2003. а Скупштина Црне Горе два дана касније. Уставна повеља коначно је усвојена и проглашена у Скупштини СР Југославије 4. фебруара 2003.

Новоуспостављена државна заједница је била мешовити облик који се не може сматрати минималном федерацијом, али ни простим савезом независних држава. Преиспитивање устројства државне заједнице и евентуално иступање из ње по самој повељи може се вршити тек по протеку рока од три године. Према Уставној повељи о иступању из државне заједнице одлучују грађани путем референдума с тим да држава чланица која искористи право иступања не наслеђује међународно-правни субјективитет државне заједнице. Уставна повеља регулише само односе држава чланица у државној заједници, као и надлежност и устројство државне заједнице. Она не обухвата материју права човека која је уређена посебном Повељом о људским, грађанским и мањинским правима.

Са аспекта међународног права државна заједница је поседовала међународно – правни субјективитет тј. спољну сувереност. Међутим, државе чланице такође могу бити чланице међународних глобалних и регионалних организација, под условом да се за чланство у њима не тражи међународно-правни субјективитет.

Државна заједница поседује извесне искључиве надлежности, пре свега у политичкој области, које су јој поверене од стране држава чланица. Државној заједници се од стране држава чланица могу поверити и додатни послови. Необично је што државна заједница нема

готово никаквих економских надлежности, већ пре свега координира и хармонизује самосталне економске системе држава чланица.

У систему власти државне заједнице налазе се следећи ограни: Скупштина, Председник, Савет министара и Суд, који у себи обухвата највиши редовни суд и уставни суд. Мада личи на парламентаризам систем је уствари мешовит парламентарно – председнички. Систем не почива на политичкој улози грађана и њихових посланика, већ пре свега на централној улози држава чланица које управљајау државном заједницом и њеним парламентом. У Државној заједници постоји бицефална егзекутива с тим што је председник Државне заједнице уједно и председник Савета министара. Председника бира Скупштина али га може разрешити само из правних разлога, због повреде Уставне повеље. Председник који је уједно и премијер према томе политички не одговора пред парламентом.

После три године чим је истекао рок у коме се Уставна повеља није могла преиспитивати Скупштина Црне Горе расписала је референдум о независности 1. маја 2006. По Закону о рефрендуму сматрало се да је независност изгласана, ако је за њу гласало најмање 55% бирача (важећих гласова). Пошто је овај проценат пребачен за неких 1500 гласова Црна Гора се на референдуму определила за независност и тиме је дошло до престанка постојања Државне заједнице Србије и Црне Горе. После тог тренутка републички устав Србије из септембра 1990. важио је као устав нове, суверене државе. Пошто нови устав Србије из 2006. у већини области, а поготово у материји уређења највиших органа власти концепцијски следи устав Србије из 1990., нема потребе да се овај устав посебно приказује.

УСТАВ РЕПУБЛИКЕ СРБИЈЕ
УСТАВНА ПРЕАМБУЛА

Под изразом преамбула (од француског *преамбуле* – увод, предговор) подразумева се кратак текст, обично свечаног тона који представља увод или предговор уставу. Преамбула се не састоји из чланова. Најчешће нема правни, већ само политички карактер. Ипак, њен карактер зависи од њеног садржаја. Преамбула је саставни део устава када је њен текст испод наслова „устав“, али се често налази и испред устава. Својим садржајем преамбула изражава најважније политичке и националне циљеве и вредности.

Преамбула важећег устава Републике Србије је веома кратка и састоји се из два става. У првом се констатује да се устав доноси полазећи од вредности 1. државне традиције српског народа и 2. равноправности свих грађана и етничких заједница у Србији. Друга тачка представље равнотежу првој и израз је чињенице да у Србији живе и припадници националних мањина и других етничких заједница. У другом ставу преамбуле се каже да се устав доноси полазећи и од тога да је Покраина Косово и Метохија саставни део територије Србије, да има положај суштинске аутономије у оквиру суверене државе Србије и да из таквог положаја покраине следе и уставне обавезе свих државних органа да заступају и штите државне интересе Србије на КиМ у свим унутрашњим и спољним политичким односима. С обзиром на своју садржину преамбула у важећем уставу Србије очито има правни и обавежујући карактер.

НАЧЕЛА УСТАВА

Највећи број устава на самом почетку текста предвиђа одређена начела на којима почивају државни, правни и друштвени поредак. Ова начела су нормативне тј. правне и обаветујуће природе, мада су често веома апстрактна тако да на први поглед није јасно шта је тачно њихов садржај, тј. шта се под њима подразумева. Већина уставних начела има своју разраду у другим одредбама устава, мењутим поједина начела су разрађена тек законима. У нашем уставу цео први део са својих 17 чланова посвећен је уставним начелима.

1. Карактер Републике Србије – У члану један одређује се карактер Републике Србије и утврђује пет основних уставних вредности односно начела на којима је она заснована. У наслову члана један (рубруму) и тексту тог члана устав државу назива Републиком Србијом додајући одмах да је она 1. држава српског народа и 2. свих грађана који у њој живе. У наставку реченице се каже да је Република Србија заснована на начелима: 1. владавине права, 2. социјалне правде, 3. грађанској демократији, 4. људским и мањинским правима и слободама,

5. европским принципима и вердностима. Свако од наведених начела разрађено је у каснијим одредбама првог дела „начела устава“ или у другим деловима устава.

2. Грађанска (народна) сувереност – Члан два Устава носи наслов „носиоци суверености“. У овом члану се одређује да сувереност потиче од грађана и да је они врше непосредно референдумом, народном иницијативом, и посредно преко својих слободно изабраних представника. Према ставу два истог члана нико не може присвојити сувереност од грађана (што је други израз за неотуђивост сувереност), нити успоставити власт мимо слободно изражене воље грађана. Мада устав не помиње народну сувереност, сувереност грађана и народна сувереност су у основи иста ствар пошто укупност грађана чини народ.

3. Владавина права – У члану три Устава утврђује се начело владавине права и његови елементи. Према ставу један владавина пвара је петпоставка устава (темељ устава) и почива на неотуђивим људским правима. У овом ставу је очигледан утицај англосаксонског схватања владавине права и природноправне доктрине. Било би логичније да устав помиље уставна права грађана а не неотуђива људска права. У ставу два истог члана утврђују се елементи владавине права. Ти елементи су: 1. слободни и непосрадни избори, 2. уставна јемства људских и мањинских права, 3. подела власти, 4. независна судска власт, 5. повиновање власти уставу и закону. Очито је да су писци текста устава при одређењу суштине владавине права дали примат политичким елементима (тачка 1-3) правни елементи који су правно и практичн најважнији и чине срж правне државе у ужем смислу речи наведени су тек под 4 и 5 (независно судство и поштовање устава и закона). Начело владавине права разрађено је у деловима устава који се односе на судове и Уставни суд.

4. Подела власти – У члану четири Устав утврђује начело поделе власти. Прво се одређује да је правни поредак јединствен. Било би пожељно да је речено да је и државна власт јединствена. Потом се каже да уређење власти почива на подели на законодавну, извршну и судску власт. Устав полази од класичне, тројне концепције поделе власти насупрот дуалистичкој и квадријалистичкој концепцији. Даље се каже да се однос три гране власти заснива на равнотежи и међусобној контроли. У ставу четири се одређује да је судска васт независна. Овим ставом се уствари жели рећи да је судска власт независна у суђењу, у примени устава, закона и прописа, а не да је она мимо система равнотеже и међусобне контроле. Равнотежу такође треба појмовно разликовати од контроле јер она не произлази само из међусобне контроле власти већ и из расподеле укупних надлежности државе. По схватању највећег броја теоретичара подела власти и уставна права грађана се налазе у основи уставности и самог појма устава.

5. Политичке странке – Пошто је савремена демократија страначка демократија, новији устави полазећи од ове реалности регулишу, барем начелно, улогу странака у обликовању политићке воље грађана. Устав Србије у члану 5 јемчи и признаје улогу странака у овом процесу, а затим утврђује да је оснивање странака слободно. Према ставу 3 истог члана недопуштено је деловање странака које је усмерено на 1. насилно рушење уставног поретка 2. кршење тајемчених људских и мањинских права или 3. изазивање расне, националне или верске мржње. Према члану 167 став 2 Устава, Уставни суд одлучује о забрани рада политичке странке, синдикалне организације или удружења грађана.

6. Забрана сукоба интереса – Овај институт спада у новије уставне институте. Садржи га један број устава донетих после Другог светског рата. Према члану 6 Устава нико не може вршити државну или јавну функцију која је у сукобу са његовим другим функцијама, пословима или приватним интересима. Када постоји сукоб интереса одређује се уставом и законом. Чланом 115 Устава разрађује се претходна одредба тако што се каже да председник републике не може обављати другу јавну функцију или професионалну делатност. Према члану 126 Устава који носи назив „Неспојивост функција“, члан Владе не може бити народни посланик у Народној скупштини, посланик скупштине аутономне покрајине, одборник у скупштини локалне самоуправе, нити члан извршног већа аутономне покрајине или локалне самоуправе. Законом се утврђују други случајеви неспојивости са положајем члана Владе.

7. Световност државе – Према чл. 11 Устава Република Србија је световна држава. Смисао овог става јасан је тек у контексту става 2 у коме се каже да су цркве и верске заједнице одвојене од државе. То значи да држава своја овлашћења, укључујући ту и вођење евиденција о матичним (статусним) стањима, не може поверавати црквама и верским

заједницама. Према ставу 3 истог члана ниједна религија не може се успоставити као државна или обавезна.

8. Покрајинска аутономија и лоална самоуправа – Према члану 12 Устава државна власт је ограничена правом грађана на покрајинску аутономију и локалну самоуправу. То право подлеже само надзору уставности и законитости, што значи да се правни надзор односи на поштовање устава и закона, без улажења у контролу целисходности или политичке опортуности. У овом члану право грађана на локалну самоуправу, које постоји у многим уставима допуњено је правом на покрајинску аутономију. Смисао овог члана је да се ограничење власти односно владавина права обезбеде како хоризонталном поделом власти (на законодавну, извршну и судску) тако и вертикалном поделом на државну, покрајинску и локалну власт. Када је реч о покрајинској аутономији територијално уређење у нашој земљи је асиметрично. То значи да устав утврђује постојање две аутономне покрајине, Војводине и Косова и Метохије (члан 182 став 2) док је постојање покрајина на другом делу територије Републике факултативно и зависи од воље грађана, која се исказује на референдуму (члан 183 став 2) да искористе ово право.

Економско уређење и јавне финансије

Главна уставна материја односи се на државну власт, односно политичко уређење. Ипак, највећи број устава, барем у најкраћем садржи и норме о економском уређењу. У 19 веку ове норме су се налазиле углавном у оквиру норми о слободама и правима грађана.

Међу њима посебан значај имају норме у гарантовању приватне својине и слободи производње и трговине. Почев од француске Декларације права човека и грађанина многи устави инспирисани либералном доктрином говоре о неповредивој и светој приватној својини. Овај облик својине уз слободу производње и трговине води успостављању тзв. слободне или тржишне односно капиталистичке привреде. Ипак, данас ниједна привреда није заснована искључиво на приватном предузетништву и конкуренцији. У свим земљама зависно од владајуће идеолошке оријентације постоји известан ниво регулисања, контроле и планирања привреде, барем у односу на енергетски, саобраћајни и друге инфраструктурне секторе. На тржишту такође делују државна предузећа која се руководе профитом. Овај тип предузећа је нарочито карактеристичан за комунални и инфраструктурни сектор. Стога се може рећи да је укупно посматрано савремена привреда у извесној мери мешовита. После напуштања комунизма у Совјетском Савезу и Источној Европи готово свуда у свету је напуштен концепт централног државног планирања. Па ипак, две главне идеологије конзерватино-либерална и социјалдемократска или социјалистичка слажу се да је известан минималан ниво државног планирања и интервенције неопходан. Разлика између главних идеолошко-политичких оријентација је међутим у томе што се не слажу у процени о мери која представља тај минимум односно оптимум. Економска наука и пракса су данас сагласне да је неопходно коришћење различитих инструмената економске политике у циљу подстицања раста запослености, производње и међународне конкурентности земље.

Такође, постоји одређени ниво сагласности о томе да здравствени, образовни и други социјални трошкови државе истовремено дају знатне, не само социјалне већ и економске ефекте. Осим у САД концепт социјалне државе је у развијеним земљама готово општеприхваћен, с тим што се примењује у различитом обиму и на различите начине. Међутим, социјална држава није могућа без знатних прерасподела путем пореза и буџета, што у основи представља облик привредне интервенције. У савременим привредама државна контрола и интервенција нису супротстављене слободном тржишту већ га допуњују, а некад делују управо у правцу његовог очувања.

Важећи Устав Србије када је реч о економском уређењу полази од модела слободне, тржишне привреде са одређеним социјалним елементима, који је прихваћен у скоро свим европским земљама и добром делу света.

У чл. 82. Устава садржана су основна начела о економском уређењу. Према овом члану „економско уређење у Републици Србији почива на тржишној привреди, отвореном и слободном тржишту, слободи предузетништва, самосталности привредних субјеката и равноправности приватне и других облика својине“. У ставу 2. се одређује да је Република

Србија јединствено привредно подручје са јединственим тржиштем роба, рада, капитала и услуга. Према ставу 3. утицај тржишта на запослне ублажава се социјалним дијалогом синдиката и послодаваца.

Према Уставу постоје три облика својине приватна, задружна и јавна (чл. 86. ст.1). Јавна својина може бити државна, својина аутономних покрајина и својина локалне самоуправе. Природна богатства и добра од општег интереса су државна својина (чл. 87.ст.1). Сви облици својине имају једнаку правну заштиту, што значи да су равноправни. Устав више не предвиђа постојање друштвене својине те стога налаже њено претварање у приватну својину. Ово претварање се врши под условима, на начин и у роковима које одређује закон.

Регулатива која се односи на својину садржи једну новину према којој страна физичка и правна лица могу стећи својину на непокретностима у складу са законом и међународним уговором (чл.85.ст.1). Странци такође могу стећи право концесије на природним богатствима и добрима од општег интереса (чл.85.ст.2).

Што се тиче предмета који могу бити у приватној својини, нови устав променио је положај градског грађевинског земљишта тако да сада и оно може бити у приватној својини, било домаћих или страних физичких и правних лица.

Република, аутономне покрајине и јединице локалне самоуправе имају буџете у којима морају бити приказани сви приходи и расходи којима се финансирају њихове надлежности (чл.92.ст.2). Буџет се финансира путем пореза и других прихода утврђених законом (чл.91.ст.1). Извршавање ових буџета конролише Државна ревизорска институција (чл. 92.ст.3). Народна скупштина разматра предлог завршног рачуна буџета по прибављеном мишљењу Државне ревизорске институције (чл.93.ст.2). Државна ревизорска институција је највиши државни орган ревизије јавних средстава у Републици Србији, самостална је и подлеже надзору Народне скупштине, којој и одговара (чл.96.ст.1.).

Устав чланом 95. установљава Народну банку Србије, као централну банку Републике Србије. Она је самостална и подлеже надзору Народне скупштине. Народном банком руководи гувернер, кога бира Народна скупштина. О Народној банци и о Државној ревизорској институцији доносе се посебни закони који регулишу њихову организацију и рад.

УРЕЂЕЊЕ ВЛАСТИ

НАРОДНА СКУПШТИНА

Положај Народне скупштине – Народна скупштина је највише представничко тело и носилац уставотворне и законодавне власти у Републици Србији (чл.98). С обзиром на принцип поделе власти Народна скупштина није највиши орган власти, већ највише представничко тело. Уставотворац је оквалификовао само Народну скупштину највишим представничким телом, мада је и председник Републике, с обзиром на избор од стране грађана, такође политички представник (али не и представничко тело) који располаже непосредним политичким легитимитетом.

Састав Народне скупштине – Народна скупштина се састоји од 250 народних посланика који се бирају на непосредним изборима, тајним гласањем (чл.100), на време од четири године (чл.102). Међутим, мандат народних посланика може бити скраћен у случају распуштања Народне скупштине (чл. 109).

Распуштање Народне скупштине – Према Уставу Народна скупштина се распушта у три случаја. Прво, председник Републике може, на образложени предлог Владе, да распусти Народну скупштину (чл.109). Неопходно је додати да Влада не може да предложи распуштање Народне скупштине уколико је поднет предлог да јој се изгласа неповерење, или уколико је сама поставила питање свога поверења. Друго, Народна скупштина се распушта ако у року од 90 дана од дана конституисања не изабере Владу. Треће, председник Републике је дужан да указом распусти Народну скупштину уколико се 30 дана од изгласавања неповерења Влади не изабере нова Влада.(чл.130.ст.4) Истовремено, Устав је предвидео ограничење да Народна скупштина не може бити распуштена за време ратног или ванредног стања.

Заседања – Народна скупштина се састаје у два редовна годишња заседања и то тако да прво редовно заседање почиње првог радног дана у марту, а друго, првог радног дана у

октобру (чл.106). Редовно заседање не може да траје дуже од 90 дана. У ванредно заседање Народна скупштина се састаје на захтев најмање једне трећине народних посланика или на захтев Владе, са унапред одређеним дневним редом. Народна скупштина се без позива састаје после проглашења ратног или ванредног стања.

Надлежност – Народна скупштина има следеће правне надлежности: доноси и мења Устав (чл.99.ст.1), доноси законе и друге опште акте из надлежности Републике Србије (чл.99.ст.7), потврђује међународне уговоре (чл.99.ст.4), усваја план развоја и просторни план (чл.99.ст.10), усваја буџет и завршни рачун Републике Србије, на предлог Владе (чл.99.ст.11).

Народна скупштина располаже и широким делокругом надлежности политичког карактера: одлучује о промени границе Републике Србије (чл.99.ст.2), одлучује о рату и миру и проглашава ратно и ванредно стање (чл.99.ст.5), надзире рад служби безбедности (чл.99.ст.6), усваја стратегију одбране (чл.99.ст.9), расписује републички референдум (чл.99.ст.3), даје претходну сагласност на статут аутономне покрајине (чл.99.ст.8). \

Традиционално парламент располаже и квази-судском функцијом, па тако Народна скупштина даје амнестију за кривична дела (чл.99.ст.12). Поред тога, о чему ће тек бити речи, Народна скупштина разрешава председника Републике због повреде Устава.

Напослетку, у оквиру својих изборних права Народна скупштина: бира Владу, надзире њен рад и одлучује о престанку мандата Владе и министара, бира и разрешава судије Уставног суда, бира председника Врховног касационог суда, председнике судова, Републичког јавног тужиоца, јавне тужиоце, судије и заменике јавних тужилаца, бира и разрешава гувернера Народне банке Србије и надзире његов рад, бира и разрешава Заштитника грађана и надзире његов рад (чл.99.ст.2).

Избор народних посланика и конституисање народне скупштине – Редовни избори за Народну скупштину расписују се сваке четврте године (чл. 102, ст. 1) а ванредни када се испуне услови које устав предвиђа(чл. 109). Изборе за посланке Народне скупштине расписује председник Републике 90 дана пре истека мандата Народне скупштине, тако да се избори окончају у наредних 60 дана. Изборе за председника Републике пак, са истим роковима, расписује председник Народне скупштине (чл. 114, ст. 2)

Прву седницу Народне скупштине заказује председник Народне скупштине из претходног сазива, тако да се седница одржи најкасније 30 дана од дана проглашења коначних резултата избора (чл. 101, ст. 2). Народна скупштина на првој седници потврђују посланичке мандате. Народна скупштина је конституисана потврђивањем мандата две трећине народних посланика, чиме престаје мандат претходног сазива. На одлуку донету у вези са потврђивањем мандата допуштена је жалба Уставном суду, који мора одлучити у року од 72 сата.

Положај народних посланика и имунитет – Народни посланик може дати оставку, што се у уставу формулише речима да је посланик слободан да свој мандат стави на располагање политичкој странци на чији је предлог изабран (чл. 102, ст. 2). Сходно принципу поделе власти у ставу 3 истог члана се предвиђа неспојивост функције народног посланика са функцијама у извршној власти и правосуђу и функцијом посланика на нивоу аутономне покрајине. Положај народног посланика одређује и његов имунитет (чл. 103, ст. 1). Имунитет уживају највиши представници све три гране државне власти.

Члан 103, став 2 устава уређује посланичку неодговорност за изражено мишљење или гласање (које се опет своди на мишљење). Према овој одредби посланик не може бити позван на кривичну или другу одговорност за изражено мишљење или гласање, с тим што се ово односи на вршење посланичке функције. Посланик ужива одређену правну заштиту и мимо вршења посланичке функције. Ова заштита или имунитет се назива посланичка неповредивост. Њоме се посланик изузима из општег режима одговорности када је реч о кривичном гоњењу, хапшењу и притварању за дела која нису у непосредној вези са посланичком функцијом (чл. 103, ст. 3). Имунитет има правно дејство само у колико се посланик позове на имунитет. Народна скупштина има право да успостави имунитет и онда када се народни посланик није позвао на њега.

Начин одлучивања у Народној скупштини – Битно је напоменути да Устав не предвиђа једнообразан начин одлучивања у Народној скупштини. Наиме, правило је да Народна скупштина доноси одлуке већином гласова народних посланика на седници на којој је присутна већина народних посланика. Међутим, о таксативно наведеним питањима и законима

Народна скупштина одлучује већином од укупног броја народних посланика (чл.105). Већином гласова свих народних посланика Народна скупштина: даје амнестију за кривична дела; проглашава и укида ванредно стање; прописује мере одступања од људских и мањинских права у ратном и ванредном стању; доноси закон којим Република Србија поверава аутономним покрајинама и јединицама локалне самоуправе поједина питања из своје надлежности; даје претходну сагласност на статут аутономне покрајине; одлучује о Пословнику о свом раду; укида имунитет народним посланицима, председнику Републике, члановима Владе и Заштитнику грађана; усваја буџет и завршни рачун; бира чланове Владе и одлучује о престанку мандата Владе и министара; одлучује о одговору на интерпелацију; бира судије Уставног суда и одлучује о њиховом разрешењу и престанку мандата; бира председника Врховног касационог суда, председнике судова, Републичког јавног тужиоца и јавне тужиоце и одлучује о престанку њихове функције; бира судије и заменике јавних тужилаца, у складу с Уставом; бира и разрешава гувернера Народне банке Србије, Савет гувернера и Заштитника грађана; врши и друге изборне надлежности Народне скупштине.

Осим тога, већином гласова свих народних посланика Народна скупштина одлучује о законима којима се уређују: референдум и народна иницијатива; уживање индивидуалних и колективних права припадника националних мањина; план развоја и просторни план; јавно задуживање; територија аутономних покрајина и јединица локалне самоуправе; закључивање и потврђивање међународних уговора; као и друга питања одређена Уставом.

Право предлагања закона – Право законодавне иницијативе Устав је поверио сваком народном посланику, Влади, скупштини аутономне покрајине или групи од најмање 30.000 бирача (чл.107). Дакле, као и по Уставу од 1990. председник Републике није уврштен у круг овлашћених предлагача закона. Међутим, предлог за промену Устава може поднети најмање једна трећина од укупног броја народних посланика, председник Републике, Влада и најмање 150.000 бирача (чл.203). Може се приметити да је уставотворац од 2006. повисио минималан број бирача неопходних како за иницирање доношења закона, тако и за иницирање уставне ревизије. Како је већ напоменуто, Народна скупштина проглашава како ванредно (чл.200), тако и ратно стање (чл.201). Међутим, значајна новина је да одлуку о проглашењу ванредног, односно ратног стања, уколико Народна скупштина није у могућности да се састане, доносе заједно председник Републике, председник Народне скупштине и председник Владе. Овакво уставно решење је још једна потврда настојања уставотворца да ослаби улогу председника Републике у уставном систему Републике Србије.

Референдум – Референдум је главни облик непосредне демократије. У нашем уставном систему поред референдума постоји и народна иницијатива као облик непосредне демократије. Обе институције уређене су посебним законом. Према нашем уставу постоје четири облика референдума: уставни референдум (чл.203), законодавни референдум, референдум о политичким питањима из надлежности Народне скупштине (чл. 108) и референдум о статусним питањима аутономних покрајина (чл.188). Према члану 108. Устава Народна скупштина обавезно расписује референдум, о питању из своје надлежности (законодавном или политичком) уколико то затражи већина свих народних посланика или најмање 100.000 бирача. У ставу 2 истог члана одређена су питања која не могу бити предмет референдума, а то су пре свега обавезе из међународних уговора, закони о људским и мањинским правима, порески, финансијски и изборни закони.

Према члану 182, став2 Устава суштиннска аутономија Аутономне Покрајине Косово и Метохија уредиће се посебним законом који се доноси по поступку предвиђеном за промену устава (што подразумева расписивање референдума). Према ставу 3 истог члана оснивање, укидање или спајање аутономних покрајина обавља се по поступку предвиђеном за промену Устава, што подразумева расписивање референдума. Територија аутономне покрајине такође се мења уз сагласност њених грађана изражену на референдуму.

Председник Републике

Положај, избор и мандат - Устав веома кратко дефинише положај председника Републике одређујући да он изражава државно јединство Републике Србије (чл.111). Председник Републике се бира на непосредним изборима, тајним гласањем (чл.114) на време

од пет година, при чему ниједно лице не може више од два пута бити изабрано на ову функцију (чл.116). Ако мандат председника Републике истиче за време ратног или вандредног стања, продужава се, тако да траје до истека три месеца од дана престанка ратног, односно вандредног стања. Мандат председника Републике престаје, разуме се, истеком времена на које је изабран, као и оставком или разрешењем.

Разрешење - Председник Републике може бити разрешен због повреде Устава одлуком Народне скупштине, и то гласовима најмање две трећине народних посланика (чл.118). Поступак за резрешење покреће Народна скупштина на предлог најмање једне трећине народних посланика, а повреду Устава утврђује Уставни суд најкасније у року од 45 дана по покренутом поступку. Дакле, за разлику од уставних решења из 1990. председника Републике, изабраног непосредно од стране грађана, разрешава орган који га није бирао, Народна скупштина. На тај начин, установљено је решење по коме се председник Републике лакше разрешава него што се бира, чиме се унеколико слаби његов положај у уставном систему.

Надлежност - Ипак, за оцену уставноправног положаја председника Републике од пресуднијег је значаја делокруг његових овлашћења. Први је утисак да Устав из 2006. није донео значајне новине на овом пољу. Председник Републике располаже традиционалним овлашћењима шефа државе. Према чл. 112 Устава председник Републике:

- представља Републику Србију у земљи и иностранству (чл.112.ст.1; при одређивању смисла ове одредбе треба имати у виду чл. 123. ст.1. Устава према коме Влада утврђује и води политику),.
- указом проглашава законе,
- предлаже Народној скупштини кандидата за председника владе, пошто саслуша мишљење представника изабраних изборних листа,
- предлаже Народној скупштини носиоце функција,
- поставља и опозива указом амбасадоре на основу предлога Владе,
- прима акредитивна и опозивна писма страних дипломатских представника,
- даје помиловања и одликовања,
- командује Војском и поставља, унапређује и разрешава официре Војске Србије у складу са законом.

Проглашење закона и суспензивни вето - Председник Републике не само да је задржао право суспензивног законског вета, већ је по Уставу од 2006. ово право додатно појачано. Наиме, председник Републике је дужан да најкасније у року од 15 дана од дана изгласавања закона, односно најкасније у року од седам дана ако је закон донет по хитном поступку, донесе указ о проглашењу закона или да закон, уз писмено образложење врати Народној скупштини на поновно одлучивање (чл.113). Међутим, да би ветирани закон ступио на снагу неопходно је да на поновном гласању у Народној скупштини буде изгласан већином од укупног броја посланика. У том случају, председник Републике је дужан да прогласи поновно изгласани закон. Дакле, за разлику од уставног решења установљеног 1990. када је за поновно усвајање ветираног закона била довољна обична већина, уставотворац од 2006. је отежао поступак поновног усвајања закона.

Овлашћења на основу других уставних одредби - Као и по уставном решењу од 1990. председник Републике не располаже самосталним правом распуштања, већ распуштању Народне скупштине може да приступи искључиво на образложени предлог Владе (чл.109).

Председник Републике именује пет судија Уставног суда (чл.172). Међутим, неопходно је додати да ово овлашћење председника Републике није самостално. Наиме, председник Републике именује пет судија Уставног суда између десет кандидата које предложи Народна скупштина, док Народна скупштина бира пет судија Уставног суда између десет кандидата које предложи председник Републике.

Као и на основу претходних уставних решења председник Републике располаже правом на подношење предлога за промену Устава (чл.203). Напослетку, Устав од 2006. не додељује председнику Републике самосталну надлежност у вршењу ванредних овлашћења.

Влада

Положај и одговорост Владе - Положај Владе одређен је тиме што Устав утврђује да је она носилац извршне власти у Републици Србији (чл.122). Влада је састављена тј. њу чине председник Владе, један или више потпредседника и министри (чл.125). Председник Владе води и усмерава рад Владе, стара се о уједначеном политичком деловању Владе, усклађује рад чланова Владе и представља Владу. Положај Владе произлази и из њене одговорности пред Народном скупштином. Министри су за свој рад одговорни како Народној скупштини, тако и председнику Владе и Влади. За разлику од претходног устава који је допустио могућност постојања мешовитих влада, Устав од 2006. је изричито прокламовао да члан Владе не може бити народни посланик у Народној скупштини (чл.126). Поред тога, члан Владе не може бити ни посланик у скупштини аутономне покрајине и одборник у скупштини јединице локалне самоуправе, као ни члан извршног већа аутономне покрајине или извршног органа јединице локалне самоуправе.

Избор и мандат Владе - Кандидата за председника Владе предлаже председник Републике пошто саслуша мишљење представника изабраних изборних листа (чл.127). Председник Републике је при предлагању мандатара у суштини везан резултатом претходно одржаних избора. Мандатар износи у Народној скупштини програм Владе и предлаже њен састав. Влада је изабрана уколико је за њен избор гласала већина од укупног броја народних посланика. Мандат Владе траје до истека мандата Народне скупштине која ју је изабрала, а може престати и раније у случају изгласавања неповерења, распуштања Народне скупштине и оставком председника Владе (чл.128). Влада је одговорна Народној скупштини за политику Републике Србије, за извршавање закона и других општих аката Народне скупштине и за рад органа државне управе (чл.124).

Надлежност - С обзиром да је Влада одређена носиоцем извршне власти, Устав јој је поверио све оне надлежности које су неопходне за делотворно остваривање те улоге у уставном систему. Према чл. 123 Устава Влада:

1. утврђује и води политику
2. извршава законе и друге опште акте Народне скупштине
3. доноси уредбе и друге опште акте ради извршавања закона
4. предлаже Народној скупштини законе и друге опште акте и даје о њима мишљење кад их поднесе други предлагач
5. усмерава и усклађује рад органа државне управе и врши надзор над њиховим радом
6. врши и друге послове одређене уставом и законом.

Гласање о неповерењу Влади или члану Владе – Гласање може да затражи најмање 60 народних посланика, за разлику од уставног решења из 1990. када је овакав предлог било неопходно да подржи само 20 народних посланика (чл.130). Да је уставотворац тежио да ојача положај Владе видљиво је и на основу уставног решења по коме се предлог за гласање о неповерењу Влади или појединoм њеном члану може разматрати најраније пет дана по подношењу предлога, док је по Уставу од 1990. то било могуће најраније три дана по подношењу предлога. У циљу јачања положаја Владе уставотворац је предвидео и решење по коме у случају неуспешног покушаја обарања Владе, потписници предлога не могу поднети нови предлог за гласање о неповерењу пре истека рока од 180 дана. Такође, да би се предупредило исхитрено и непромишљено изгласавање неповерења Влади, предвиђено је решење по коме се Народна скупштина распушта *ех цонституционе* уколико се 30 дана од изгласавања неповерења не изабере нова Влада. Народни посланици ће, уколико не желе да им престане мандат услед распуштања Народне скупштине, покренути поступак за изгласавање неповерења Влади једино у случају ако су претходно постигли договор о новом премијеру и о саставу нове Владе.

Гласање о поверењу Влади на њен захтев - Као један вид притиска на представничко тело Устав је предвидео могућност Владе да затражи гласање о свом поверењу (чл.131). Влади престаје мандат уколико јој Народна скупштина не изгласа поверење и у том случају председник Републике је обавезан да покрене поступак за избор нове Владе. И у овом случају Народна скупштина се распушта по слову Устава уколико се у року од 30 дана од изгласавања неповерења не изабере нова Влада.

Интерпелација - За разлику од претходног уставног система у коме је интерпелација била категорија скупштинског пословника, у новом Уставу Србије овај институт је

конституционализован. Тако, најмање 50 народних посланика може поднети интерпелацију у вези са радом Владе или појединог члана Владе (чл.129). Влада је обавезна да одговори на интерпелацију у року од 30 дана. Уколико Народна скупштина није прихватила одговор Владе или појединог њеног члана, приступа се гласању о неповерењу Влади или члану Владе. Да се овај институт не би злоупотребљавао Устав је предвидео ограничење по коме се о питању које је било предмет интерпелације не може поново расправљати пре истека рока од 90 дана.

Државна управа

Положај државне управе – Устав полази од тројне концепције поделе државне власти, поделе на законодавну, извршну и судску власт (чл.4). Сходно овој концепцији државна управа је посебан, самосталан део извршне власти. Положај државне управе и њена самосталност одређени су тиме што је она везана Уставом и законом и истовремено за свој рад одговорна Влади (чл.136.ст.1). Према чл. 123 Устава који одређује надлежност Владе, она извршава законе и друге опште акте и усмерава и усклађује рад органа државне управе и врши надзор над њиховим радом. Из овог члана јасно произлази да Влада политички руководи државном управом, усмерава је и надзире. Политичко руковођење Владе мора се кретати у оквирима закона, што истовремено дефинише положај и ширину самосталности државне управе.

Послове државне управе обављају министарства и други органи државне управе одређени законом (чл. 136. ст.2). Која све министарства постоје и које послове обављају такође се одређује законом. Влада је пак, надлежна да пропише унутрашње уређење министарстава и других органа.

Поверавање јавних овлашћења и јавне службе – У циљу ефикаснијег и рационалнијег обављања послова из своје надлежности Република Србија може законом поверити обављање одређених послова аутономној покрајини или локалној самоуправи. Поједина јавна овлашћења могу се законом поверити и предузећима, установама и појединцима (чл 137.ст2). Према новом Уставу у нашем правном систему могу постојати и регулаторни органи који остварују регулаторну функцију у појединим областима. Њима се сходно чл. 137 став 3 могу поверити јавна овлашћења којима се остварује регулаторна функција.

Република, аутономне покрајине и локалне самоуправе могу оснивати јавне службе (нпр. здравствене, социјалне, културне, информативне, комуналне итд.). Делатност, уређење и рад јавних служби уређује се законом.

Заштитник грађана

Заштитник грађана је нова уставна институција која је код нас прихваћена с обзиром да је њено постојање у већем броју европских земаља дало позитивне ефекте. Слична институција се у скандинавским земљама назива „омбудсман“, а у другим земљама се употребљавају и називи „представник“, „повереник“, „посредник“ и „комесар“. Заштитник грађана је независан државни орган кога бира и разрешава Народна скупштина.

Према Уставу, функција овог органа је да „штити права грађана и контролише рад органа државне управе“ и других органа и организација којима су поверена јавна овлашћења (чл.138.ст.1). Устав изричито одређује да Заштитник грађана није овлашћен да контролише највише државне органе Народну скупштину, председника Републике, Владу, Уставни суд, ни судове и јавна тужилаштва. Оваквом регулативом уставотворац се определио за најраширенији модел омбудсмана (заштитника) према коме се контрола односи пре свега на државну управу, јавну управу и јавне службе.

Иако је независан у свом раду заштитник грађана је у основи орган парламентарне контроле управе. Ипак о независности заштитника грађана треба судити у контексту његове одговорности. Према уставу Заштитник грађана за свој рад одговара Народној скупштини која је овлашћена да га разреши. О условима за разрешење устав не каже ништа, препуштајући ово као и друга питања законодавцу. Заштитник грађана ужива имунитет као народни посланик. Према уставу о Заштитнику грађана се доноси (што значи да се обавезно доноси) закон.

Мада је орган контроле, Заштитник грађана у већини земаља своју улогу не остварује као орган власти који поседује овлашћења мериторног одлучивања, већ на основу ауторитета

парламента, и у ширем смислу јавности које представља. Његова правна овлашћења су по правилу супсидијерна, што значи да се активирају тек када се окончају правни поступци који су предмет контроле. Заштитник грађана је обично овлашћен да опомиње и препоручује, а понекад и привремено обустави спорне акте од извршења. Ауторитет његових препорука је обично ојачан овлашћењем да покреће дисциплински и кривични поступак против одговорних лица, а може бити овлашћен да парламенту предложи разрешење одговорних управних функционера. У неким земљама постоје и специјализовани заштитници (омбудсмани) за полицију, затворе, локалну самоуправу или здравство. Да би поседовао неспорни ауторитет заштитник грађана мора бити компетентан и политички неутралан. Ова институција се у већини земаља у којима постоји показала као корисна допуна међу класичним органима механизма власти.

ПРАВОСУДНИ СИСТЕМ

Судска власт и врсте судова – Судска власт је, поред законодавне и управне, једна од три основне гране државне власти. Она је поверена судовима, а њена суштина се огледа у решавању спорова у друштву, односно у одлучивању да ли су појединачним радњама или правним актима повређене норме објективног права (С. Јовановић). За разлику од управне власти, судска власт је пасивна, она не ужива слободу иницијативе, већ поступа на основу тужбе. Приликом решавања о постојању спора, суд се руководи превасходно начелом законитости. Устав Републике Србије предвиђа основна начела на којима почива судска власт, одређује врсте судова, статус, избор и престанак функције председнику Врховног касационог суда, основне принципе судске организације и функције, положај, надлежност и састав Високог савета судства.

Међу најзначајнијим начелима на којима почива рад судова у Србији Устав предвиђа начело самосталности и независности, начело јавности расправе пред судом, а дефинише и основна правила попут учешћа судија и судија поротника у суђењу и суђење у већу. Устав изричито утврђује да је судска власт у Србији независна, јединствена, а да су судови самостални и независни у свом раду, да суде на основу Устава, закона и других општих аката, када је то предвиђено законом, на основу ооштеприхваћених правила међународног права и потврђених међународних уговора. Јавност судских расправа је један од основних принципа рада судова. Устав предвиђа могућност да се од овог принципа одступи у одређеним случајевима, односно да се јавност расправе ограничи, али Устав не утврђује разлоге због којих је то могуће учинити, већ се то уврђује законима. У суђењу учествују судије и судије поротници, али Устав предвиђа могућност да се од овог правила одступи, односно да у суђењу учествују само судије, а не и судије поротници. Један од основних принципа рада суда јесте да се судске одлуке доносе у већу, али Устав предвиђа могућност суђења само судије појединца. Судске одлуке се доносе у име народа.

Судска власт у Србији, према Уставу, припада судовима опште и посебне надлежности. Њихово оснивање, организација, надлежност, уређење и састав се конкретније одређују законима. Устав изричито забрањује оснивање привремених, преких или ванредних судова. Највиша судска инстанца према Уставу Србије је Врховни касациони суд, са седиштем у Београду. Устав ближе одређује положај председника Врховног касационог суда. Према Уставу, њега бира Народна скупштина, на предлог Високог савета судства. Високи савет судства не предлаже самостално председника Врховног касационог суда, већ је приликом предлагања кандидата дужан да прибави мишљење опште седнице Врховног касационог суда као и надлежног одбора Народне скупштине. Мандат председника Врховног касационог суда траје пет година и Устав не предвиђа могућност реизбора. Његов мандат престаје пре истека времена на који је изабран на његов захтев, уколико наступе законски прописани услови за престанак судијске функције, или разрешењем из законом прописаних разлога за разрешење председника суда. Одлуку о престанку функције председника Врховног касационог суда доноси Народна скупштина, у складу са законом, при чему одлуку о разрешењу доноси на предлог Високог савета судства.

Избор судија и престанак судијске функције – Судије које се први пут бирају на судијску функцију бира Народна скупштина на предлог Високог савета судства. Мандат судији

који се први пут бира траје три године. Високи савет судства бира судије за трајно обављање судијске функције у истом или другом суду. Устав предвиђа да престанак судијске функције може наступити на лични захтев судије, наступањем законом прописаних услова или разрешењем из законом предвиђених разлога, као и ако не буде изабран на сталну функцију.
Одлуку о престанку судијске функције доноси Високи савет судства. Против ове одлуке судија има право жалбе Уставном суду. Изјављена жалба искључује право на подношење Уставне жалбе.
Поступак, основи и разлози за престанак судијске функције, као и разлози за разрешење од дужности председника суда, уређују се законом.

Високи савет судства – Према Уставу, Високи савет судства је независан и самосталан орган који обезбеђује и гарантује независност и самосталност судова и судија. Он је састављен од 11 чланова, од којих је три по положају, а осам изабраних. У састав Високог савета судства, по положају, улазе председник Врховног касационог суда, министар надлежан за правосуђе и председник надлежног одбора Народне скупштине. Изборне чланове чине шест судија са сталном судијском функцијом, од којих је један са територије аутономних покрајина и два угледна и истакнута правника са најмање 15 година у струци. Један од њих је адвокат, а други професор правног факултета. Устав предвиђа да за чланове Високог савета судства не могу бити изабрани председници судова. Мандат чланова траје пет година изузев члановима на основу положаја.

Основна надлежност овог тела је у вези избора и разрешења судија. У том смислу, најважнија његова улога јесте да обезбеди самосталан и независан рад судова у правосудном систему. У домену избора судија, надлежност Високог савета судства према Уставу је: да бира и разрешава судије, предлаже Народној скупштини избор судија приликом првог избора за судију, предлаже Народној скупштини избор председника Врховног касационог суда и председника других судова, учествује у поступку одлучивања о престанку судијске функције председника Врховног касационог суда и председника судова, одлучује о престанку судијске функције. На одлуке овог тела, могућа је жалба Уставном суду, али Устав не предвиђа субјекте који имају то право, нити под којим условима се то право може користити.

Јавно тужилаштво – Према Уставу Србије, јавно тужилаштво је самосталан државни орган који гони учиниоце кривичних и других кажњивих дела и предузима мере за заштиту уставности и законитости. Положај и рад јавног тужилаштва у правосудном систему Србије се заснива на начелу самосталности, не и на начелу независности, као што је то случај са судовима. Своје надлежности јавно тужилаштво остварује у оквирима Устава, закона, потврђених међународних уговора и прописа који су донети на основу закона. Устав изричито утврђује институцију Репоубличког јавног тужилаштва коју дефинише као највише јавно тужилаштво у Републици, док оснивање, организацију и надлежност јавног тужилаштва препушта законодавцу да сам уреди. Према Уставу, републички јавни тужилац врши надлежност јавног тужилаштва у оквиру права и дужности Републике Србије. Републичког јавног тужиоца, на предлог Владе, по прибављеном мишљењу надлежног одбора Народне скупштине, бира Народна скупштина, на период од шест година и може бити поновно изабран. Престанак функције Републичком јавном тужиоцу наступа по сопственом захтеву, наступањем законом прописаних услова или разрешењем из законом предвиђених разлога. Одлуку о престанку функције Републичком јавном тужиоцу доноси Народна скупштина, у складу са законом, при чему одлуку о разрешењу доноси на предлог Владе.

Функција јавног тужиоца и његових заменика је неспојива са обављањем других послова или са приватним интересима, а Устав изричито предвиђа и забрану политичког ангажовања јавних тужиоца и њихових заменика. У вршењу своје дужности јавни тужилац ужива имунитет. Његова одговорност је прописана Уставом. Републички јавни тужилац је одговоран Народној скупштини, како за свој рад тако и за рад јавног тужилаштва. Јавни тужиоци су одговорни Ребуличком јавном туђиоцу и Народној скупштини.

Устав предвиђа постојање Државног већа тужилаца, као органа који одговара положају Високог савета судства, изузев када су у питању његове надлежности. Његова основна улога је да обезбеди да обезбеди и гарантује самосталност јавних тужилаца и њихових заменика. Његов састав чини 11 чланова, од којих три по полажају (Републички јавни тужилац, министар надлежан за правосђе и председник надлежног одбора Народне скупштине) и осам изборних чланова. Међу изабраним члановима шест је јавних тужилаца или њихових заменика, а два се бирају међу истакнутим правницима, од којих један из адвокатуре, а један из редова професора правног факултета. Мандат чланова траје пет година, изузев оних који су на основу положаја у саставу

Државног већа тужилаца. Надлежност овог већа је у вези избора, предлагања избора, одлучивања у поступку за престанак функције заменика, одлучивање о избору заменика и престанку њихове функције.

Уставни суд – Према Уставу Србије, Уставни суд је самосталан и независан државни орган, коме је поверена заштита уставности и законитости, људских и мањинских права и слобода. Његове одлуке су коначне, извршне и општеобавезујуће. Надлежност Уставног суда се уређује искључиво Уставом, а не и законима. Његова основна надлежност јесте заштита уставности коју он остварује оценом сагласности закона и других општих аката са Уставом, општеприхваћеним правилима међународног права и потврђеним међународним уговорима, оцену сагласности потврђених међународних уговора са Уставом, сагласности других општих аката са законом, сагласности статута и општих аката аутономних покрајина и јединица локалне самоуправе са Уставом и законом, сагласности општих аката организација којима су поверена јавна овлашћења, политичких странака, синдиката, удружења грађана и колективних уговора са Уставом и законом. Осим тога, Уставни суд решава сукоб надлежности између судова и других државних органа, решава сукоб надлежности између републичких органа и покрајинских органа или органа јединица локалне самоуправе, решава сукоб надлежности између покрајинских органа и органа јединица локалне самоуправе, решава сукоб надлежности између органа различитих аутономних покрајина или различитих јединица локалне самоуправе, одлучује о изборним споровима за које законом није одређена надлежност судова, врши и друге послове одређене Уставом и законом. Уставни суд, такође, одлучује о забрани рада политичке странке, синдикалне организације или удружења грађана.

Устав делимично регулише питања поступка пред Уставним судом и начин његовог рада. Устав, пре свега, уређује субјекте који могу да покрену поступак за оцену уставности и законитости, па у том смислу, предвиђа да то могу да буду државни органи, органи територијалне аутономије или локалне самоуправе, као и најмање 25 народних посланика. Поступак може покренути и сам Уставни суд. Уколико Уставни суд оцени да закон или неки други општи правни акт није у сагласности са Уставом, тај правни акт престаје да важи даном објављивања одлуке Уставног суда у службеном гласилу.

Новина Устава из 2006.године у односу на раније важеће уставне документе у Србији је та што важећи Устав предвижа могућност оцене уставности закона и пре његовог ступања на снагу. Овај поступак је могуће покренути на основу захтева најмање једне трећине народних посланика. Поступак се наставља и ако закон буде изгласан пре доношења одлуке о уставности.

Састав Уставног суда и престанак дужности судија Уставног суда - Уставни суд чини 15 судија који се бирају и именују на девет година. Избор судија Уставног суда је поверен различитим субјектима. Пет судија Уставног суда бира Народна скупштина, пет именује председник Републике, а пет општа седница Врховног касационог суда Србије. Општи услов за избор судија је да има најмање 40 година живота и 15 година искуства у правној струци. Устав утврђује принцип неспојивости судијске функције судије Уставног, односно да судија овог суда не може обављати другу јавну функцију или професионалну делатност, изузев делатности профосора правног факултета. Устав такође прокламује самосталност и независност судијске функције која се обезбеђује начином избора судија, где учешће има како законодавна, тако и извршна власт и судска власт. При томе, једно лице може бити бирано или именовано за судију Уставног суда највише два пута. Председник Уставног суда се бира из редова судија Уставног суда на период од три године, тајним гласањем. Устав предвиђа и разлоге и услове за престанак судијске функције, па тако судији Уставног суда дужност престаје истеком времена на које је изабран или именован, на његов захтев, кад напуни законом прописане опште услове за старосну пензију или разрешењем. О престанку дужности судије одлучује Народна Скупштина.

ТЕРИТОРИЈАЛНО УРЕЂЕЊЕ

Уставне одредбе које се односе на територијално уређење груписане су у три посебне целине. Прва се односи на опште и заједничке карактеристике покрајинске аутономије и локалне самоуправе. Друга садржи одредне које се ближе односе на статус аутономне покрајине у уставном систему, док се трећа односи на статус локлане самоуправе у уставном систему.

Аутономне покрајине у Републици Србији - Устав дефинише појам покрајинске аутономије и локалне самоуправе речима да је то право грађана које они остварују непосредно или преко својих

слободно изабраних представника. Устав превиђа постојање две аутономне покрајине и то аутономну покрајину Војводину и аутономну покрајину Косово и Метохију. При томе, Устав предвиђа могућност укидања или спајања постојећих или оснивања нових аутономних покрајина. Статус постојећих аутономних покрајина није идентичан, с обзиром да Устав дефинише аутономију Косова и Метохије као „суштинску„ и она се обезбеђује посебним законом. Према Уставу, аутономне покрајине имају право на самоорганизовање у складу са Уставом и сопстевним статутом. Ово право се ограничава само одредбом по којој је овим територијалним јединицима Скупштина највиши орган. Устав ближе одређује належност аутономне покрајине, односно питања која она има право да уређује. То су питања од покрајинског значаја у области: просторног планирања и развоја, пољопривреде, водопривреде, шумарства, лова, риболова, туризма, угоститељства, бања и лечилишта, заштите животне средине, индустрије и занатства, друмског, речног и железничког саобраћаја и уређивања путева, приређивања сајмова и других привредних манифестација, просвете, спорта, културе, здравствене и социјалне заштите и јавног информисања на покрајинском нивоу. Устав гарантује аутономним покрајинама поседовање имовине и управљање њоме, као и финансијску аутономију, а као њен највиши правни акт одређује Статут. Стату доноси скупштина аутономне покрајине, уз претходну сагласност Народне скупштине. Право на самоорганизовање, аутономне покрајине остварују управо помоћу Статута као највишег правног акта њихове унутрашње организације. Устав саджи и одредбе којима се регулише питање надзора над радом аутономних покрајина. У том смислу предвиђа могућност Владе да покрене поступак оцене уставности одлука аутономних покрајина пред Уставним судом.

Локална самоуправа у Републици Србији- Према одредбама Устава у Србији постоји једностепена локална самоуправа. Јединице локалне самуправе су општине, градови и град Београд. Устав регулише општа питања од значаја за постојање и функционисање локалне самоуправе, док се конкретнија питања регулишу законом (Закон о локалној самоуправи). Оснивање и укидање општина, градова и града Беогада се уређује законима, при чему град Београд има посебан статус јер се положај града Београда уређује посебним законом о главном граду и статутом града Београда. Устав ближе дефинише основне надлежности јединица локалне самоуправе, па је тако општина надлежна да, у складу са законом, уређује и обезбеђује обављање и развој комуналних делатности; уређује и обезбеђује коришћење грађевинског земљишта и пословног простора; стара се о изградњи, реконструкцији, одржавању и коришћењу локалних путева и улица и других јавних објеката од општинског значаја; уређује и обезбеђује локални превоз; стара се о задовољавању потреба грађана у области просвете, културе, здравствене и социјалне заштите, дечије заштите, спорта и физичке културе;стара се о развоју и унапређењу туризма, занатства, угоститељства и трговине; стара се о заштити животне средине, заштити од елементарних и других непогода; заштити културних добара од значаја за општину; заштити, унапређењу и коришћењу пољопривредног земљишта; обавља и друге послове одређене законом.

Највиши орган локалне самоуправе је скупштина. Њу чине одборници који се бирају на непосредним и тајним изборима на период од 4 године. Највиши правни акт који скупштина општине може да донесе је Статут. Право надзора је такође, као и у случају аутономних покрајина, препуштен Влади, с тим што су овлашћена Владе знатно већа. Влада, тако, је дужна да обустави од извршења општи акт општине за који сматра да није сагласан Уставу или закону и да у року од пет дана покрене поступак за оцењивање његове уставности или законитости. Осин тога, Влада може, под условима одређеним законом, распустити скупштину општине.

Ванредно стање и ратно стање

Ванредно стање представља посебан правни режим у коме се привремено суспендује примена одређених правила правног поретка да би се лакше уклонила ванредна јавна опасност. Према нашем уставу ова опасност мора бити таква да угрожава опстанак државе или грађана (чл.200). Ванредно стање проглашава Народна скупштина и оно може трајати најдуже 90 дана, стим да се овај рок може продужити за још највише 90 дана. За време ванредног стања Народна скупштина се састаје без посебног позива и за време његовог трајања не може бити

распуштена. Суштина ванредног стања је у томе да у циљу ефикаснијег деловања државне власти Народна скупштина може прогласити мере којима се одступа од уставом зајемчених људских и мањинских права. Када Народна скупштина није у могућности да се састане одлуку о проглашењу ванредног стања доносе заједно председник Републике, председник Народне скупштине и председник Владе. Мада се то не каже изричито устав подразумева да се ова одлука доноси већином гласова, уколико нема једногласности. Када Народна скупштина није у могућности да се састане, мере којима се одступа од људских и мањинских права прописује Влада уредбом уз супотпис председника Репблике. Одлука о увођењу ванредног стања коју није донела Народна скупштина и одлука Владе о мерама којима се одступа од људских и мањинских права морају бити потврђене од Народне скупштине у року од 48 сати од њиховог доношења, односно чим Народна скупштина буде у могућности да се састане (чл.200 став 8 и 9).

Ратно стање проглашава Народна скупштина (чл.201). Када Народна скупштина није у могућности да се састане ратно стање се проглашава на исти начин као и ванредно стање. Приликом проглашавања ратног стања Народна скупштина може прописати мере којима се одступа од уставом зајемчених људских и мањинских права. Када Народна скупштина не може да се састане ове мере заједно утврђују председник Републике, председник Народне скупштине и председник Владе, а Народна скупштина их потврђује када буде у могућности да се састане.

Мере којима се у ванредном и ратном стању одступа од људских и мањинских права могу задирати у постојећа права само у обиму који је неопходан (чл.202). Овим мерама се несме уводити дискриминација по основу расе, пола, језика, вероисповести, националне припадности или друштвеног порекла. Устав таксативно (изричито и конкретно) прописује 17 чланова Устава за које нису дозвољена одступања.

Промена устава у Србији. – Према новом уставу Србије из 2006. промена устава регулисана је деветим делом устава и то члановима 203-205. Према овим одредбама предлог за промену устава може поднети најмање 1/3 од укупног броја народних посланика, председник Републике, Влада и најмање 150.000 бирача. О промени устава одлучује се у две фазе. Прво се одлучује о предлогу за промену устава који се усваја двотрећинском већином од укупног броја народних посланика. Ако овај предлог не буде усвојен, нови предлог промена који би се односио на иста питања не може бити поднет у наредних годину дана. Тек када Народна скупштина усвоји предлог за промену устава приступа се изради новог текста. Народна скупштина усваја акт о промени устава двотрећинском већином с тим што може одлучити да ову промену и грађани потврде на републичком референдуму (реч је о факултативном референдуму). Референдум је међутим обавезан ако се промена устава односи на преамбулу, начела устава, људска и мањинска права и слободе, уређење власти, проглашења ратног и ванредног стања, одступање од људских и мањинских права у ванредном и ратном стању или поступак за промену устава. Као што се види референдум је обавезан када је реч о промени готово свих најважнијих одредаба устава. Референдум се одржава најкасније у року од 60 дана од дана усвајања акта о промени устава у Народној скупштини. Промена устава на референдуму је усвојена ако је за промену гласала већина изашлих бирача. Акт о промени устава који је потврђен на референдуму ступа на снагу када га прогласи Народна скупштина. Према члану 204. Устава, устав не може бити промењен за време ратног или ванредног стања. Према члану 205. Устава, за спровођење устава доноси се уставни закон и то двотрећинском већином укупног броја народних посланика.

ПРАВНИ АКТИ

Појам - Појам правног акта се најчешће везује за одлуку, односно изјаву воље којом се стварају правне норме. Овакви правни акти се називају нормативним правним актима, с обзиром да се дејство изјаве воље одређеног правног субјекта огледа у стварању нове правне норме којом се нормира одређени друштвени однос. Правно дејство овакве изјаве воље подразумева стварање права и обавеза (правног односа), њихову промену или престанак.

Изјава воље је спољашњи елемент правног акта. Међутим, сваки правни акт у својој структури има и унутрашњи елемент. Тај елемент је сам психички акт као одлука воље. Изјавом воље се материјализује, односно објављује садржина овог унутрашњег елемента, па тако правни акт у својој структури увек подразумева два основна елемента – унутрашњи (одлука воље) и спољашњи (изјава воље).

Врсте - Правни акти се могу, најпре, поделити на нормативне и ненормативне. Нормативни правни акте су они правни акти којима се ствара нова правна норма (устав, закон, судски акти и други). Они се дале на опште, посебне или појединачне у зависности од тога који тип норме садрже, односно да ли садрже норме које се односе на неодређени број лица (општи), посебну категорију лица или на неко конкретно лице или ситуацију (појединачни). Ненормативни правни акти не стварају нове правне норме, већ услов за њихово доношење и примену. Тако рецимо, тужбом (као ненормативним правним актом) се ствара услов за покретање судског поступка који се може завршити доношењем пресуде (као нормативног правног акта). Ненормативни правни акти су још и жалба, ванредно правно средство, кривична пријава и други.

Форма и садржина правних аката - Сваки правни акт поседује своју форму и материју (садржину). Форма правног акта подразумева три основна елемента. То су: надлежност за доношење неког правног акта, затим сам поступак његовог доношења и материјализација акта.

Сви правни акти којима су заједнички елементи форме сврставају се исту врсту правних аката. У том смислу могуће је говорити о формалном и материјалном појму правног акта. Тако, у формалном смислу, истој врсти правних аката припадају сви они правни акти који су донети од стране истог субјекта, или за које је предвиђен исти поступак доношења. То исто важи и за материјални појам правног акта.

Недостаци у форми или материји правног акта повлаче са собом неисправност правног акта. Неисправност правног акта може бити формална или материјална у зависности од тога о којој врсти недостатка је реч. Тако рецимо, правни акт је формално неисправан уколико га је донео ненадлежан орган, или уколико није донет у одговарајућем поступку. Правни акт је материјално неисправан уколико му садржина не одговара вишем правном акту (примера ради, када закон садржи норме које крше уставом гарантована права и слободе грађана). Имајући у виду могућу штетност формално или материјално неисправних правних аката, право предвиђа могућност укидања оваквих правних аката као и могућност санкционисања њихових доносиоца. Санкција која се може изрећи према таквом правном акту се јавља у виду *ништавности* и *рушивости*.

ОПШТИ ПРАВНИ АКТИ – ИЗВОРИ ПРАВА

УСТАВ

Осим обичних закона којима се регулишу најразличитије врсте друштвених односа у држави постоји и правни акт посебног значаја и врсте. То је устав или уставни закон. Устав је општи правни акт највеће правне снаге. Устав се налази на врху хијерархијске лествице правних аката. Положај устава као највишег правног акта почива на два основна елемента. Први је суштинске, други формалне природе. Најзначајнији разлог суштинске природе је тај што се уставом уређују најзначајнија питања друштвеног и државног уређења. Важност устава, дакле, као и његова правна снага произлазе из његове садржине. Осим тога, правна снага устава је у вези и са елементима формалне природе. Ту се, пре свега, има на уму сложеност процедуре његовог доношења. Устав се доноси и мења на посебан начин, различит у односу на законе.[1] Осим тога, надлежност за доношење устава се по правилу даје редовном парламенту , а ако су у питању радикалније промене посебном уставотворном органу (уставотворној скупштини). Том приликом се прописују посебна правила његовог доношења или промене која овај поступак чине знатно сложенијим него поступак доношења и промене обичних закона.

[1] Више, М. Јовичић, *Закон и законитост*, Радничка штампа, Београд, 1977. стр. 69-75.

ЗАКОН

По својој правној снази, закон се налази на другом месту хијерархијске лествице правних аката, одмах после устава. Заједно са уставом, закони су најважнији формални извор права. Овакав значај, закони имају не само због своје правне снаге, већ и због чињенице да се њима, на уопштен али знатно конкретнији начин у односу на устав, регулишу бројни друштвени односи.

У формалном смислу закон је *сваки правни акт који доноси законодавни орган у редовном законодавном поступку и у форми закона*. Сличност са формалним појмом устава се огледа у томе што и устав и закон доноси законодавни орган (изузетак је када устав доноси посебна уставотворна скупштина), с том разликом што је поступак доношења закона, по правилу, знатно једноставнији него поступак доношења устава. Формалне разлике између устава и закона су знатно блаже у државама у којима постоји меки устав, с обзиром да је поступак доношења или промене устава идентичан поступку доношења или промене обичних закона.

У материјалном смислу закон је *сваки правни акт који садржи опште правне норме*. Разлика у односу на материјални појам устава је, пре свега, у нешто другачијој материји регулисања. Законом се, по правилу, не уређују основна начела државне и друштвене организације, надлежност највиших органа власти итд., већ на знатно конкретнији начин регулишу бројна питања друштвеног живота, права и обавезе различитих друштвених субјеката и друго. Појам закона у материјалном смислу речи се може проширити на све акте који садрже опште правне норме, па сходно томе, закон у материјалном смислу речи су и уредба и други општи правни прописи.

Законодавни поступак - С обзиром на значај закона, тј. да је закон по својој правној снази одмах испод устава, поступак доношења закона је обично осмишљен тако да буде релативно спор, односно да траје онолико колико је потребно да се кроз бројне фазе законодавног поступка омогући доношење закона који би био резултат пажљивог разматрања.

Прва фаза законодавног поступка је *предлог за доношење закона и израда нацрта закона*. Право да поднесе предлог за доношење закона има влада, али осим владе то могу да учине још и чланови парламента, а ређе и шеф државе или прописани број грађана (народна иницијатива). Уз предлог закона обично иде и нацрт закона. Израду нацрта закона раде стручни органи који могу бити мешовитог састава (чланови парламента, представници парламентарних странака или владе, као и научни радници специјализовани за одређену област која је предмет регулисања).

Следећа фаза законодавног поступка може бити *расправа о нацрту закона*. Она није обавезна, тако један закон може бити донет и без расправе о његовом нацрту. То из разлога, што се расправа о нацрту закона обично обавља у случајевима када се ради о законима посебног друштвеног значаја, и углавном има облик јавних, стручних расправа о појединим питањима која се законом регулишу, као и решењима која су понуђена.

За разлику од претходне фазе, *расправа о предлогу закона* је обавезан део законодавног поступка. Она је део редовних активности парламента као законодавног органа. Расправа о предлогу закона се може водити како на седницама парламента (уколико је парламент састављен из два дома, то онда значи да ова расправа може бити вођена и пред једним и пред другим домом парламента), тако и на седницама парламентарних већа и радних тела. По правилу, расправа о предлогу закона пред радним телима парламента, претходи расправи у самом парламенту. Сврха ове претходне расправе јесте да се текст предлога закона што боље припреми за расправу. Расправа се може водити о целини закона, или појединим његовим деловима. Резултат расправе може бити садржинска измена предлога закона.

Након расправе, следећа фаза је *гласање о предлогу закона*. За изгласавање закона обично је потребна већина присутних посланика. Изузетно, за изгласавање закона може да се тражи апсолутна или кфалификована већина свих посланика, а може да се тражи и изјашњаве грађана на референдуму.

Након изгласавања закона, следи *промулгација или проглашење закона*. Промулгација је формални чин којим се потврђује да је закон донет. Сам акт промулгације се обично поверава шефу државе који својим потписом потврђује да је закон донет од законодавног органа у

предвиђеном поступку. Право вета које се, по правилу, даје шефу државе може бити искоришћено пре проглашења закона.

Следећа фаза законодавног поступка је објављивање закона (публикација). Закон се објављује у посебном јавном гласилу (службене новине, службени лист, гласник), а сврха објављивања јесте да се јавност упозна са садржајем закона.

За само упознавање са садржајем закона, право оставља одређени временски период (вацатио лагис) након којег закон ступа на снагу. Овај временски период, односно рок за упознавање закона може да буде различит. Он се углавном креће од 8 до 30 дана од дана објављивања закона у службеном гласилу. Према нашем позитивном праву, овај рок траје 7 дана, што значи да закони код нас ступају на снагу осмог дана од дана њиховог објављивања.

ОПШТИ ПОДЗАКОНСКИ ПРАВНИ АКТИ

Засебну врсту извора права представљају општи подзаконски правни акти. У ову групу правних аката спадају сви општи правни акти који су слабије правне снаге од устава и закона, а које доносе различити државни и недржавни субјекти. У ужем смислу речи, под општим подзаконским правним актима сматрају се само они подзаконски акти које доносе државни органи. Број и врсте општих подзаконских аката варира од државе до државе. Упркос томе, могуће је издвојити нека њихова основна обележја. То су: они садрже опште правне норме, њих не доноси парламент, њима се не утврђују нова и конкретна овлашћења и обавезе правних субјеката, већ додатно конкретизује и разрађује начин њиховог остваривања и они су мање правне снаге од закона, што значи да не смеју да противрече њима.

Најзначајнији подзаконски акт нецентралних органа власти је статут. Статут је најзначајнији и највиши општи акт који доноси скупштина политичко територијалне аутономије, или скупштина локалне самоуправе (општине, града или неког другог вида локалних територијално-политичких јединица). Њиме се уређују најзначајнија питања поменутих заједница, попут делокруга рада, састав и надлежност њихових органа, права, дужности и одговорност, састав и веза органа заједнице, њихова функција и остало.

Најзначајнији подзаконски акти централних органа у области управне власти су уредба, правилник, наредба и упутство . Правилник је акт који обично доноси влада, односно ресорни министри којим се детаљније уређују питања из делокруга њиховог рада (правилник о условима и начину употребе средстава принуде, правилник о забрани пушења, итд). Наредбом се на општи начин регулише појединачна ситуација, док се упутством прецизира начин извршења одређених законом дефинисаних циљева и задатака (упутство о полицијској етици и начину обављања полицијске делатности).

Од наведених подзаконских правних аката, посебан значај, и уједно највећу правну снагу, има уредба.

Уредба –Појам уредбе је могуће утврдити у формалном и материјалном смислу. У формалном смислу, уредба је највиши правни акт управне власти, који се доноси у посебно прописаном поступку. У зависности од конкретног система власти, уредбу могу да доносе различити органи извршне власти. У парламентарном систему власти уредбу доноси влада, док у председничком систему власти шеф државе, односно председник.

У материјалном смислу уредба је закон, с обзиром да садржи опште правне норме. Као што се види, материјални појам уредбе се не одваја од материјалног појма закона. Упркос томе, разлика између уредбе и закона није само формалне природе. Ову разлику је могуће уочити и у погледу материје регулисања. Уредба и закон се, најпре, разликују по степену важности друштвених односа који се овим актима регулишу. По правилу, уредбама се регулишу односи мањег друштвеног значаја и то они односи који су начелно већ утврђени законом или уставом.

У савременој правној теорији, устаљена је подела уредби на три основне врсте. Прве су уредбе које се доносе на основу *изричитог законског овлашћења*. Ове уредбе се доносе ради извршења неког конкретног закона. Њихов статус и задатак су конкретно одређени у овлашћењу садржаном у самом закону. Друга врста уредби су уредбе које се доносе на основу *генералног уставног овлашћења* (тзв. спонтане уредбе). У овом случају, за доношење уредби није неопходно да постоји изричито законско овлашћење, већ је довољно генерално

овлашћење владе, које она има на основу устава, да доношењем уредби врши додатно нормирање. У оквиру ове врсте уредби могуће је разликовати оне које се доносе *ради извршења и примене одређеног закона*, и оне које се доносе *ради примене постојећег законодавства уопште*. Специфичност и веома битно обележје уредби на основу генералног уставног овлашћења се огледа у знатно вишем степену слободног (дискреционог) одлучивања владе о томе када и да ли постоји потреба да додатним регулисањем омогући лакшу примену неког закона или важећих закона уопште. Слобода дискреционог одлучивања владе долази до изражаја нарочито у случају доношења уредби ради примене важећих закона уопште. Оваква нормативна делатност владе има карактер оригинерног или примарног регулисања. То, међутим, не значи да влада може овим уредбама да дерогира закон.

Трећу врсту уредби представљају *уредбе са законском снагом*. Основно обележје овог типа уредби јесте да се њима могу дерогирати закони, као и да се оне доносе у посебним околностима као што су стање непосредне ратне опасности или ратно стање. Овлашћење владе да донесе овај тип уредби није део њених редовних уставних и законских овлашћења, већ изузетак који се оправдава потребом да у датим околностима држава брже и ефикасније одговори могућим претњама.

ПОЈЕДИНАЧНИ ПРАВНИ АКТИ

Посебну врсту правних аката чине појединачни правни акти. То су сви они правни акти који садрже појединачне правне норме. Овим актима се на конкретан начин регулише нека појединачна ситуација или право и дужност неког конкретног правног субјекта. Појединачни правни акти омогућавају највиши степен конкретизације општих правни норми и, самим тим, њихову примену у пракси. Без њиховог доношења многе норме садржане у уставу или закону не би могле да буду примењене. Примера ради, општа законска обавеза плаћања пореза на имовину може бити остварена тек на основу појединачног правног акта (решења) којим се утврђује конкретан износ пореза на имовину и, сходно томе, конкретна обавеза неког правног субјекта да тај износ плати.

Основна подела појединачних правних аката је на оне које доноси државна власт и оне које доносе приватна лица. У прву категорију спадају управни акт и судски акт, док у другу спада правни посао.

УПРАВНИ АКТ

Појам управног акта – Управни акт је основна врста појединачних правних аката које доноси управна власт. То могу бити разна решења, закључци или одлуке управних органа. Управни акт се може дефинисати у формалном и материјалном смислу. Управни акт у формалном смислу речи је сваки правни акт који доноси управа у посебно прописаном управном поступку. То значи да се управним актом, у формалном смислу речи, могу сматрати и општи правни акти управне власти, тј уредбе. У материјалном смислу речи, управни акт је појединачни, ауторитавини правни акт којим се прописује диспозиција. Диспозицијом управног акта се, по правилу, једнострано решава о правима и обавезама физичких и правних лица и њиховим правним интересима у некој конкретној управној ствари.

Основна обележја управног акта су: ауторитативност, једностраност, конкретност и непосредност правног дејства управног акта. Ауторитативност управног акта значи да је он акт државне власти, да је то израз државне воље која је у датом управноправном односу субординирана у односу на вољу субјеката на које се акт односи. У вези са тим јесте и друго обележје управног акта, његова једностраност. Управни акт настаје као израз воље једне стране, односно субјекта. Тај субјект је државна власт. Конкретност управног акта означава да се управним актом одлучује о неком конкретном предмету или правима и обавезама конкретног субјекта. Коначно, правно дејство управног акта је непосредног карактера, што значи да се оно односи непосредно на субјекта о чијем се правном интересу, правима или обавезама одлучивало.

СУДСКИ АКТ

Појам судског акта – У формалном смислу судски акт је сваки правни акт који доноси суд у судском поступку. У материјалном смислу речи то је појединачни правни акт којим се одређује санкција. Да би санкција била изречена суд треба да претходно утврди да ли је дошло до повреде права. Суштина судског акта се тако најпре може видети у утврђивању чињенице противправности. Уколико суд утврди да постоји повреда права онда се судским актом изриче санкција. На такав начин суд врши конкретизацију опште норме. За разлику од управног акта, ова конкретизација се не односи на диспозицију, већ на санкцију садржану у општим правним нормама.

Правоснажност је специфично својство судског акта. Правоснажност је значи да се судски акт не може више нападати редовним правним лековима (жалбом или тужбом). Након правоснажности судског акта, садржина његове одлуке (санкција пре свега) стиче пуно правно дејство. Важно правило у праву јесте да странке у судском спору имају право да само једном уложе жалбу. У томе је суштина начела двостепености судског одлучивања којим се онемогућава да одлучивање о једном спору прерасте у временски неограничен процес.

ПРАВНИ ПОСАО

Трећу врсту појединачних правних аката представља правни посао. Правни посао настаје изјавом воље правних субјеката, а у циљу регулисања њихових међусобних правних односа. Субјекти правног посла могу бити физичка и правна лица, као и држава. Када је реч о држави, треба нагласити, да она у правном односу који настаје правним послом не наступа као ауторитавина јавна власт (као приликом доношења управног акта), већ као равноправна страна у правном односу. Равноправни статус субјеката правног посла у вези је са чињеницом да правни посао може да настане уколико постоји сагласност њихових воља. Ова сагласност мора најпре постојати поводом питања да ли ће се правни посао уопште настати, а затим и поводом свих осталих питања правног односа који се правним послом уређују. Та питања се превасходно тичу настанка, престанка или промена права и обавеза одређеног грађанскоправног, облигационог, радног или неког другог правног односа.

Правни посао настаје применом начела аутономије воље. Начело аутономије воље се примењује превасходно у материји приватног права у којој је изражен диспозитивни карактер правних норми и односа и означава могућност правних субјеката да слободно и самостално регулишу своја права и обавезе.

Битно обележје правног посла јесте да се њиме одређује диспозиција. Материјални појам правног посла и материјални појам управног акта су, сходно томе, исти. Међутим разлика између њих постоји и у материјалном смислу речи и она се огледа, пре свега, у карактеру диспозиције ова два појединачна правна акта. Диспозиција управног акта настаје, по правилу, ауторитативном и једностарном изјавом воље управних органа власти и може да буде принудног карактера. Диспозиција правног посла нема оваква својства. Она је резултат сагласности воља равноправних страна у правном односу и нема принудни карактер.

Л и т е р а т у р а:

- Марковић Р, *Уставно право*, Правни факултет, Београд, 2012.
- Живковић М., Симовић Д, *Уставно право*, Криминалистичко-полицијска академија, Бгд. 2009.
- Устав Републике Србије, Службени гласник РС бр. 98/06, Бгд. 2006.

УСТАВОМ УТВРЂЕНА ЉУДСКА И МАЊИНСКА ПРАВА

С а д р ж а ј

1. ЉУДСКА ПРАВА – ПОЈАМ И ОСНОВНА НАЧЕЛА

2. ЉУДСКА ПРАВА У УСТАВУ СРБИЈЕ
Право на живот
Право на неповредивост интегритета човека
Забрана ропства, положаја сличног ропству и принудног рада
Право на личну слободу
Право на једнаку заштиту права и на правно средство
Право на правну личност
Право на држављанство
Слобода кретања и настањивања
Право на неповредивост стана
Право на неповредивост тајне писама
Право на заштиту података о личности
Слобода мисли, савести и вероисповести
Право на приговор савести
Слобода јавног изражавања мишљења
Слобода изражавања националне припадности
Слобода медија
Бирачко право
Слобода збора
Слобода удруживања
Право на петицију
Право на имовину
Право наслеђивања
Право на рад
Право на штрајк
Право на образовање
Право на заштиту здравља
Право на социјалну заштиту
Право на здраву животну средину
Право на закључење брака
Слобода одлучивања о рађању деце
Права детета
Посебна заштита породице, мајке, самохраног родитеља и детета

3. ПОСЕБНА ПРАВА ПРИПАДНИКА НАЦИОНАЛНИХ МАЊИНА
Забрана дискриминације националних мањина.
Равноправност у вођењу јавних послова
Забрана насилне асимилације
Право на очување посебности
Право на удруживање
Право на сарадњу са сународницима
Развијање духа толеранције.
Дужности грађана
Права странаца
Заштита људских права

Литература

Проф. др Дарко Симовић

УСТАВОМ УТВРЂЕНА ЉУДСКА И МАЊИНСКА ПРАВА

ЉУДСКА ПРАВА – ПОЈАМ И ОСНОВНА НАЧЕЛА

Једно од основних вредности на коме је заснована Република Србија су људска и мањинска права и слободе (чл. 1 Устава). Људским правима се одређује правни положај појединца у односу на државну власт.

Устав из 2006 године прокламује да је, поред других вредности, Република Србија заснована и на социјалној правди. Наиме, начело социјалне правде установљава обавезу за државу да предузима мере које воде стварању друштва једнаких социјалних могућности у коме ће успех сваког зависити од њега самог, а не од социјалних околности у којима је рођен и у којима живи. На тај начин, држава има обавезу да поред личних и политичких права, прокламује и развија социјално-економска права која посебан значај имају управо у транзиционим државама. Пратећи значај овог начела наш уставотворац је у оквиру првог дела Устава изричито прокламовао да држава јемчи равноправност жена и мушкараца и развија политику једнаких могућности (чл.15). Политика једнаких могућности је општи институционални оквир који стоји на располагању држави да предузима различите мере у правцу ефективног остваривања равноправности жена и мушкараца, као и сваке друге групе лица која су директно или индиректно нормативно или фактички дискриминисани.

Поред тога што забрањује сваку, непосредну или посредну, дискриминацију по било ком основу, Устав допушта позитивну дискриминацију у циљу постизања пуне равноправности лица или групе лица која су суштински у неједнаком положају са осталим грађанима (чл. 21). Дакле, допуштена је позитивна дискриминација одређених категорија грађана која има за циљ да исправи постојеће историјске неправде да би се сви људи уместо формалноправне једнакости довели у стање стварне једнакости.

Имајући у виду процес интернационализације људских права, започет након Другог светског рата, међународни инструменти заштите људских права постепено преузимају примат над националним правом. Тако је Устав предвидео да су општеприхваћена правила међународног права и потврђени међународни уговори саставни део правног поретка Републике Србије и да се непосредно примењују. На тај начин, међународни инструменти заштите, равноправно са унутрашњим, постају део арсенала који је доступан за остваривање људских права. Ипак, уставотворац додаје да потврђени међународни уговори морају бити у складу са Уставом (чл. 16).

Значајна новина коју предвиђа Устав Србије је да се људска и мањинска права непосредно примењују без обзира на то да ли су зајемчена Уставом или општеприхваћеним правилима међународног права, потврђеним међународним уговорима и законима (чл. 18). Та одредба има посебан значај, будући да установљава начело непосредне примене устава. Ако се има у виду чињеница да је за остваривање људских права од посебног значаја врста правног акта којим се она зајемчују, наведено начело онемогућава законодавца да одређује њихову садржину. Међутим, након тога, уставописац додаје да се законом може прописати начин остваривања ових права када је то Уставом изричито предвиђено, што није спорно, или када је то неопходно за остваривање појединог права због његове природе, што може бити веома спорно. Без обзира на то што је истовремено предвиђено да закон ни у ком случају не сме да задире у суштину самог права, овако неодређена формулација оставља исувише широк простор за различита тумачења и могућност злоупотребе од стране законодавца који је добио прилику да одлучује која су права непосредно примењива, а која не. Истим чланом предвиђено је да се одредбе о људским и мањинским правима тумаче у корист унапређења вредности демократског друштва, сагласно важећим међународним стандардима људских и мањинских права, као и пракси међународних институција које надзиру њихово спровођење. Овако формулисана уставна норма учиниће судску праксу Европског суда за људска права

незаобилазном при тумачењу Уставом зајемчених људских и мањинских права, што само може да допринесе њиховој бољој заштити.

У одељку о основним начелима, за разлику од Устава Србије из 1990. године, неоправдано је изостављена изричита забрана злоупотребе права. Уместо тога уставописац је прокламовао циљ уставних јемстава људских и мањинских права предвиђајући да она служе очувању људског достојанства и остварењу пуне слободе и једнакости сваког појединца у праведном, отвореном и демократском друштву, заснованом на начелу владавине права (чл. 19).

Новину представља и опредељење уставотворца да конституционализује једно од основних начела савременог права – да се ниво стечених права не може смањивати (чл. 20, ст. 2).

Уставом зајемчена људска и мањинска права законом могу бити ограничена, само ако је то ограничење предвиђено Уставом, у циљу који Устав допушта и у обиму неопходном да се уставна сврха ограничења задовољи у демократском друштву и без задирања у суштину зајемченог права (чл. 20). Поред тога, Устав је предвидео одређена начела којима треба да се руководе сви државни органи, а посебно судови, при ограничавању људских и мањинских права. Тако је неопходно да се води рачуна о суштини права које се ограничава, важности сврхе ограничења, природи и обиму ограничења, односу ограничења са сврхом ограничења и о томе да ли постоји начин да се сврха ограничења постигне мањим ограничењем права. Дакле, установљен је принцип сразмерности, што представља значајну новину у уставном систему Србије.

Устав је предвидео да свако има право на судску заштиту ако му је повређено или ускраћено неко људско или мањинско право зајемчено Уставом, као и право на уклањање последица које су повредом настале (чл. 22, ст. 1). Приметно је да, за разлику од Европске конвенције за заштиту људских права и основних слобода, уставописац није прокламовао да судска заштита треба да буде делотворна. Поред тога, остаје дилема зашто се судска заштита јемчи само Уставом прокламованим људским правима, а не и оним која су зајемчена општеприхваћеним правилима међународног права, потврђеним међународним уговорима и законима. Значајну новину представља право грађана да се обрате међународним институцијама ради заштите својих слобода и права зајемчених Уставом (чл. 22, ст. 2).

Поред ограничења људских права о којима је већ било речи и која су карактеристична за редовно функционисање уставног система, одступања од људских права су привременог карактера и она су могућа само у ванредним приликама. Тако, Устав предвиђа да мере одступања ни у ком случају нису дозвољене у односу на право на достојанство и слободан развој личности (чл. 23), право на живот (чл. 24), неповредивост физичког и психичког интегритета (чл. 25), забрану ропства, положаја сличног ропству и принудног рада (чл. 26), поступање са лицем лишеним слободе (чл. 28), право на правично суђење (чл. 32), правну сигурност у кривичном праву (чл. 34), право на правну личност (чл. 37), право на држављанство (чл.38), слободу мисли, савести и вероисповести (чл. 43), приговор савести (чл. 45), слободу изражавања националне припадности (чл. 47), забрану изазивања расне, националне и верске мржње (чл. 49), право на закључење брака и равноправност супружника (чл. 62), слободу одлучивања о рађању (чл. 63), права детета (чл. 64) и забрану насилне асимилације (чл. 78).

Устав предвиђа, што је такође новина, и непосредну уставносудску заштиту људских права. Реч је о уставној жалби која се може изјавити против појединачних аката или радњи државних органа или организација којима су поверена јавна овлашћења, а којима се повређују или ускраћују људска или мањинска права и слободе зајемчене Уставом, ако су исцрпљена или нису предвиђена друга правна средства за њихову заштиту (члан 170).

Подела људских права. - У савременој теорији се могу сусрести различити критеријуми деобе људских права. Једна од најчешћих подела је свакако она која полази од критеријума њиховог субјекта-носиоца. Тако се људска права деле на *индивидуална*, чији носилац је човек или грађанин, и *колективна*, чији носилац је група односно припадник групе. Од практичног значаја је и подела људских права према персоналном важењу. У том смислу, људска права се деле на *права човека*, која припадају свим људима, и *права грађана*, која припадају само држављанима једне земље. Према свом предмету, односно према људском добру које штите, људска права се деле на *лична*, *политичка*,

економска, *социјална* и *културна*. Лична права обухватају она људска права која имају за циљ да обезбеде физички и духовни интегритет човека и његову слободу у односу на државну власт. Политичка права обухватају она људска права која омогућавају грађанима учешће у политичком животу и вршењу државне власти. Економска права обухватају она људска права која доприносе економској сигурности човека у друштву. Социјална права обухватају она људска права која имају за циљ да обезбеде социјалну сигурност у друштву и да омогуће егзистенцију достојну човека. Културна права обухватају она људска права којима се испољава личност човека у области културе.

Са становишта временског настанка, француски теоретичар Карел Васак је, инспирисан основним принципима на којима је заснована Француска револуција, људска права разврстао у три генерације: *прва генерација* личних и политичких права (слобода); *друга генерација* економских, социјалних и културних права (једнакост); и *трећа генерација* права солидарности (братство). Прву генерацију личних и политичких права су изнедриле енглеска, америчка и француска револуција у 17. и 18. веку. Под утицајем политичке филозофије либералног индивидуализма и економске доктрине *лаиссез-фаире*, људска права су првенствено одређивана негативно (*слобода од*), а не позитивно (*право на*). Дакле, људска права у првом периоду су сматрана пре свега инструментом ограничења државне власти. Међутим, и овде постоје одређени изузеци јер нека лична и политичка права захтевају интервенцију државе (нпр. право на правично суђење, право на слободне изборе). Друга генерација економских, социјалних и културних права је настала у 19. веку као последица нових економских теорија које говоре о неопходности интервенције државе у привредни живот. Та интервенција је неопходна у првом реду да би се избегле привредне кризе које су неминовни пратилац слободне тржишне привреде, али такође и да би се заштитом појединца од приватних моћника установила социјална правда, па тако и обезбедили услови за несметано уживање људских права. У том смислу, ова друга генерација људских права је формулисана првенствено на позитиван начин (*право на*) јер подразумева обавезу државе не на уздржавање, већ на предузимање одређених активности. Разуме се, да и од овог правила постоје одређени изузеци будући да постоје права друге генерације који подразумевају пасивност државе (нпр. право на учешће у културном животу). Напослетку, трећа генерација, права солидарности настаје након Другог светског рата и за њих је карактеристично да су то колективна права (право на мир, право на економски и социјални развој, право на коришћење заједничког наслеђа човечанства, право на здраву животну средину). Она су настала из потребе обезбеђивања новог међународног поретка који ће уклонити све препреке за миран и несметан економски и друштвени развој свих држава.

ЉУДСКА ПРАВА У УСТАВУ СРБИЈЕ

Устав зајемчује **право на достојанство и слободан развој личности** (чл. 23). Људско достојанство је неприкосновено и сви су дужни да га поштују и штите, при чему свако има право на слободан развој личности, ако тиме не крши права других зајемчена Уставом.

Право на живот је елементарно људско право и неопходна претпоставка за уживање свих других људских права. Устав Србије је изричито прокламовао да је људски живот неприкосновен, додајући, при том, да у Републици Србије не постоји сртна казна (чл. 24). Међутим, не може се тврдити да је право на живот апсолутног карактера чак и у оним уставним системима који забрањују могућност изрицања смртне казне. Наиме, како је то предвиђено у члану 2 Европске конвенције о заштити људских права и основних слобода постоје ситуације у којима се лишавање живота не сматра противправним. Тако се лишење живота не сматра противправним уколико проистекне из употребе силе која је апсолутно нужна: 1) ради одбране неког лица од незаконитог насиља; 2) да би се извршило законито хапшење или спречило бекство лица законито лишеног слободе; и 3) приликом законитих мера које се предузимају у циљу сузбијања нереда или побуне (члан 2, став 2). Дакле, одступање од права на живот је допуштено само ако је то „апсолутно нужно“ ради остваривања неког од изричито предвиђених циљева.

Истовремено, у оквиру члана којим се прокламује неприкосновеност људског живота, Устав забрањује клонирање људских бића (чл. 24, ст. 3).

Право на неповредивост интегритета човека истовремено обухвата неповредивост физичког и психичког интегритета човека (чл. 25). За разлику од претежнијег броја других

људских права ово право је апсолутног карактера, јер Устав не допушта никаква одступања од неповредивости човековог интегритета. Уосталом, читав низ других права је установљен управо са циљем додатне заштите човековог интегритета. Човекова личност се посебно штити у случајевима лишења слободе, јер су то ситуације у којима је она најнепосредније угрожена. Управо из тог разлога, наш уставотворац је у истом члану у коме прокламује неповредивост човековог интегритета истовремено прокламовао да нико не може бити изложен мучењу, нечовечном или понижавајућем поступању или кажњавању, нити подвргнут медицинским или научним огледима без слободно датог пристанка.

Забрана ропства, положаја сличног ропству и принудног рада обухвата забрану различитих облика порицања личне слободе (чл. 26). Истим чланом предвиђа се и забрана сваког облика трговине људима. Устав прецизира да се принудним радом не сматра рад или служба лица на издржавању казне лишења слободе, ако је њихов рад заснован на принципу добровољности, уз новчану надокнаду, рад или служба лица на војној служби, као ни рад или служба за време ратног или ванредног стања у складу са мерама прописаним приликом проглашења ратног или ванредног стања.

Право на личну слободу претпоставља забрану незаконитог и самовољног ограничења слободе. Ово право је комплексног карактера јер обухвата читав низ гарантија које имају за циљ да заштите појединца од незаконитог рада судства и управе. Те уставне гарантије се односе на 1) поступак лишења слободе; 2) притвор; 3) суђење и 4) кажњавање.

Уставне гарантије у поступку лишења слободе: лишење слободе је допуштено само из разлога и у поступку који су предвиђени законом; свако ко је лишен слободе се одмах, на језику који разуме, обавештава о разлозима лишења слободе, о оптужби која му се ставља на терет као и о својим правима и има право да без одлагања о свом лишењу слободе обавести лице по свом избору; свако ко је лишен слободе има право жалбе суду који је дужан да хитно одлучи о законитости лишења слободе (чл. 27); лице које је лишено слободе се обавештава да има право да ништа не изјављује и право да буде саслушано у присуству браниоца кога само изабере; лице лишено слободе без одлуке суда мора без одлагања, а најкасније у року од 48 часова, бити предато надлежном суду, у противном се пушта на слободу (чл. 29); према лицу лишеном слободе мора се поступати човечно и са уважавањем достојанства његове личности; забрањено је свако насиље према лицу лишеном слободе, а такође је забрањено и изнуђивање исказа (чл. 28).

Уставне гарантије у односу на притвор: лице за које постоји основана сумња да је учинило кривично дело може бити притворено само на основу одлуке суда, ако је то неопходно ради вођења кривичног поступка; ако није саслушано приликом доношења одлуке о притвору или ако одлука о притвору није извршена непосредно по доношењу, притворено лице мора у року од 48 часова од лишења слободе да буде изведено пред надлежни суд, који потом поново одлучује о притвору; писмено и образложено решење суда о притвору уручује се притворенику најкасније 12 часова од притварања; одлуку о жалби на притвор суд доноси и доставља притворенику у року од 48 часова (чл. 30); трајање притвора суд своди на најкраће неопходно време, имајући у виду разлоге притвора; притвор одређен одлуком првостепеног суда траје у истрази најдуже три месеца, а виши суд га може, у складу са законом, продужити на још три месеца; ако се до истека тог рока не подигне оптужница, окривљени се пушта на слободу; после подизања оптужнице трајање притвора суд своди на најкраће неопходно време, у складу са законом; притвореник се пушта са слободе чим престану разлози због којих је притвор био одређен (чл. 31).

Уставне гарантије у односу на суђење: свако има право да независан, непристрасан и законом већ установљен суд, правично и у разумном року, јавно расправи и одлучи о његовим правима и обавезама, основаности сумње која је била разлог за покретање поступка, као и о оптужбама против њега; свакоме се јемчи право на бесплатног преводиоца, ако не говори или не разуме језик који је у службеној употреби у суду и право на бесплатног тумача, ако је слеп, глув или нем (чл. 32); свако ко је окривљен за кривично дело има право да у најкраћем року, у складу са законом, подробно и на језику који разуме, буде обавештен о природи и разлозима дела за које се терети, као и о доказима прикупљеним против њега; свако ко је окривљен за кривично дело има право на одбрану и право да узме браниоца по свом избору, да с њим несметано општи и да добије примерено време и одговарајуће услове за припрему одбране; окривљени који не може да сноси

трошкове браниоца, има право на бесплатног браниоца, ако то захтева интерес правичности, у складу са законом; свако ко је окривљен за кривично дело, а доступан је суду, има право да му се суди у његовом присуству и не може бити кажњен, ако му није омогућено да буде саслушан и да се брани; свако коме се суди за кривично дело има право да сам или преко браниоца износи доказе у своју корист, испитује сведоке оптужбе и да захтева да се, под истим условима као сведоци оптужбе и у његовом присуству, испитују и сведоци одбране; свако коме се суди за кривично дело има право да му се суди без одуговлачења; лице које је окривљено или коме се суди за кривично дело није дужно да даје исказе против себе или против лица блиских себи, нити да призна кривицу (чл. 33).

Уставне гарантије у односу на кажњавање: нико се не може огласити кривим за дело, које пре него што је учињено, законом или другим прописом заснованим на закону није било предвиђено као кажњиво, нити му се може изрећи казна која за то дело није била предвиђена; казне се одређују према пропису који је важио у време кад је дело учињено, изузев кад је каснији пропис повољнији за учиниоца; кривична дела и кривичне санкције одређују се законом; свако се сматра невиним за кривично дело док се његова кривица не утврди правноснажном одлуком суда; нико не може бити гоњен ни кажњен за кривично дело за које је правноснажном пресудом ослобођен или осуђен или за које је оптужба правноснажно одбијена или поступак правноснажно обустављен, нити судска одлука може бити измењена на штету окривљеног у поступку по ванредном правном леку; понављање поступка је допуштено само изузетно у складу с казненим прописима, ако се открију докази о новим чињеницама које су, да су биле познате у време суђења, могле битно да утичу на његов исход или ако је у ранијем поступку дошло до битне повреде која је могла утицати на његов исход; кривично гоњење и извршење казне за ратни злочин, геноцид и злочин против човечности не застарева (чл. 34); ко је без основа или незаконито лишен слободе, притворен или осуђен за кажњиво дело има право на рехабилитацију, накнаду штете од Републике Србије и друга права утврђена законом (чл. 35).

Право на једнаку заштиту права и на правно средство зајемчено је посебним чланом Устава (чл. 36). Наиме, јемчи се једнака заштита права пред судовима и другим државним органима, имаоцима јавних овлашћења и органима аутономне покрајине и јединица локалне самоуправе. Свако има право на жалбу или друго правно средство против одлуке којом се одлучује о његовом праву, обавези или на закону заснованом интересу.

Право на правну личност подразумева да свако лице има правну способност, а да се пословна способност, која претпоставља самостално одлучивање о својим правима и обавезама, стиче пунолетством које наступа са навршених 18 година (чл. 37). Компоненту права на правну личност чини и слобода избора и коришћења личног имена и имена своје деце.

Право на држављанство је такође предвиђено Уставом Србије, али је у односу на Устав из 1990. године оно рестриктивније установљено, будући да се више не предвиђа забрана екстрадиције држављана Републике Србије (чл. 38). Предвиђено је да држављанин Републике Србије не може бити протеран, ни лишен држављанства или права да га промени. Као што је уобичајено, Устав Србије не зајемчује право на држављанство, већ се стицање и престанак држављанства Републике Србије уређује законом. Изузетак је учињен једино у односу на дете рођено у Републици Србији које стиче држављанство Републике Србије, уколико нису испуњени услови да оно добије држављанство друге државе. Истовремено, Устав не предвиђа могућност одузимања држављанства Републике Србије у случају да грађанин који има друго држављанство одбије да испуни Уставом одређену дужност грађана.

Слобода кретања и настањивања подразумева право сваког лица да се слободно креће и настањује на целој територији Републике Србије као и да напусти земљу и да се у њу врати (чл. 39). Како се из ове формулације може закључити ово право је истовремено у истом обиму зајемчено и странцима, разуме се, уколико је њихов боравак на територији Републике Србије легалан. Међутим, ово право није апсолутног карактера јер оно може бити законом ограничено у циљу заштите општих друштвених интереса или ради остваривања неких других људских права. Тако је Уставом Србије предвиђено да се слобода кретања и настањивања може законом ограничити ако је то неопходно ради: 1) вођења кривичног поступка; 2) заштите јавног реда и мира; 3) спречавања ширења заразних болести; и 4) одбране Републике Србије.

Право на неповредивост стана подразумева да нико, без писмене одлуке суда не може ући у туђи стан или у друге просторије против воље њиховог држаоца, нити у њима вршити претрес (чл. 40). Из поменуте формулације се може закључити да се ова забрана односи како на органе јавне

власти, тако и на сва трећа лица која не располажу правом коришћења стана. Држалац стана има право да сам или преко свог заступника и уз још два пунолетна сведока присуствује претресању. Ако држалац стана или његов заступник нису присутни, претресање је допуштено у присуству два пунолетна сведока. Изузетно, дозвољен је улазак у туђ стан без одлуке суда и претрес без присуства сведока ако је то 1) неопходно ради непосредног лишења слободе учиниоца кривичног дела; или 2) отклањања непосредне и озбиљне опасности за људе и имовину, на начин предвиђен законом.

Право на неповредивост тајне писама подразумева да нико, изузев лица којима су она упућена, не сме да се упознаје са садржином писама и других средстава општења (чл. 41). Дакако, ово право се не односи искључиво на писма већ и на све савремене облике комуникације између људи (телеграм, телефон, телефакс, мобилна телефонија, електронска пошта). Одступања од овог права су могућа у два случаја и то искључиво привремено и на основу одлуке суда ако је то неопходно: 1) ради вођења кривичног поступка; или 2) заштите безбедности Републике Србије, на начин предвиђен законом.

Право на заштиту података о личности представља само допунску гарантију неповредивости психичког интегритета човека и заштиту његовог права на приватност (чл. 42). Ово право је комплексног карактера и истовремено обухвата: 1) забрану употребе података о личности изван сврхе за коју су прикупљени, осим за потребе вођења кривичног поступка или заштите безбедности Републике Србије; 2) право сваког лица да буде обавештен о прикупљеним подацима о својој личности; и 3) право судске заштите у случају њихове злоупотребе. Прикупљање, држање, обрада и коришћење података о личности уређују се законом.

Слобода мисли, савести и вероисповести подразумева право сваког лица да самостално мисли, стиче и мења своја убеђења у свим сферама свог живота (политика, идеологија, религија, економија, култура итд.) (чл. 43). Без обзира на то што се слобода мисли и савести не односи само на религију, Устав је поред опште прокламације о слободи мисли и савести посебну пажњу посветио слободи вероисповести. Поменута слобода обухвата следеће компоненте: 1) слободан избор вере; 2) слободно исповедање вере; и 3) слободу од откривања верског уверења. Међутим, ни слобода вероисповести није апсолутна јер се може ограничити законом ако је то неопходно у демократском друштву ради заштите: 1) живота и здравља људи; 2) морала демократског друштва; 3) слобода и права грађана зајемчених Уставом; 4) јавне безбедности и јавног реда; или 5) ради спречавања изазивања или подстицања верске, националне или расне мржње.

Родитељи и законски стараоци имају право да својој деци обезбеде верско и морално образовање у складу са својим уверењима.

Цркве и верске заједенице су равноправне и одвојене од државе (чл. 44). Цркве и верске заједнице су равноправне и слободне да самостално уређују своју унутрашњу организацију, верске послове, да јавно врше верске обреде, да оснивају верске школе, социјалне и добротворне установе и да њима управљају, у складу са законом.

Уставни суд може забранити верску заједницу само ако њено деловање угрожава право на живот, право на психичко и физичко здравље, права деце, право на лични и породични интегритет, право на имовину, јавну безбедност и јавни ред или ако изазива и подстиче верску, националну или расну нетрпељивост.

Устав је прокламовао и **право на приговор савести** (чл. 45). На тај начин, делотворније је обезбеђена заштита човековог духовног интегритета, будући да нико не може да буде принуђен да дела против својих верских уверења. Ипак, лице које се позове на приговор савести може, у складу са законом, бити позвано да испуни војну обавезу без ношења оружја.

Слобода јавног изражавања мишљења претпоставља право сваког лица да говором, писањем, сликом или на други начин тражи, прима и шири обавештења и идеје (чл. 46). Овом слободом обухваћена је и слобода говора коју из тог разлога није потребно издвојити као посебно политичко право. Слобода јавног изражавања мишљења може бити законом ограничена ако је то неопходно ради: 1) заштите права и угледа других; 2) чувања ауторитета и непристрасности суда; и 3) заштите јавног здравља, морала демократског друштва и националне безбедности Републике Србије.

Слобода изражавања националне припадности претпоставља право сваког лица да слободно изражава своју националну културу и употребљава свој језик и писмо (чл. 47).

Истовремено, ова слобода је зајемчена и негативно будући да нико није дужан да се изјашњава о својој националној припадности. Устав како се може приметити слободу изражавања националне припадности зајемчује свим лицима, а не само држављанима Републике Србије.

Слобода медија подразумева право сваког лица да без одобрења, на начин предвиђен законом, оснива новине и друга средства јавног обавештавања (чл. 50). Основна претпоставка делотворном остваривању слободе медија је забрана цензуре што наш Устав изричито предвиђа. Међутим, надлежни суд може, ако је то у демократском друштву неопходно, спречити ширење информација и идеја путем средстава јавног информисања из три разлога: 1) ради спречавања позивања на насилно рушење Уставом утврђеног поретка или нарушавање територијалног интегритета Републике Србије; 2) спречавања пропагирања рата или подстрекавања на непосредно насиље; или 3) спречавања заговарања расне, националне или верске мржње, којим се подстиче на дискриминацију, непријатељство или насиље. Како се слобода медија може злоупотребити уставотворац је предвидео и право на исправку неистините, непотпуне или нетачно пренете информације којом је повређено нечије право или интерес, као и право на одговор. Компоненту прокламоване слободе медија представља и право сваког лица да истинито, потпуно и благовремено буде обавештаван о питањима од јавног значаја и средства јавног обавештавања су дужна да то право поштују.

Бирачко право је право сваког пунолетног, пословно способног држављанина Републике Србије да бира и да буде биран у државне органе (чл. 52). Дакле, неопходна су три услова да би једно лице вршило бирачко право: 1) држављанство Републике Србије; 2) пунолетство; и 3) пословна способност. Бирачко право је опште и једнако, избори су слободни и непосредни, а гласање је тајно и лично. Изузев што се могу кандидовати на изборима и што могу бирати своје представнике који ће у њихово име вршити власт, бирачко право омогућава грађанима и учешће у појединим облицима полунепосредне демократије, као што су референдум и народна иницијатива.

Слобода збора подразумева право грађана на мирно окупљање у затвореном или на отвореном простору (чл. 54). Окупљање у затвореном простору не подлеже одобрењу ни пријављивању, док се зборови, демонстрације и друга окупљања грађана на отвореном простору пријављују државном органу, у складу са законом. Слобода окупљања такође није право апсолутног карактера јер може бити законом ограничено ако је то неопходно ради заштите: 1) јавног здравља, морала и права других; или 2) безбедности Републике Србије.

Слобода удруживања обухвата слободу политичког, синдикалног и сваког другог удруживања и право да се остане изван сваког удружења (чл. 55). Дакле, за оснивање удружења није неопходно претходно одобрење, већ једино упис у регистар који води државни орган, у складу са законом. Уставотворац не предвиђа ограничења за оснивање удружења, али установљава разлоге из којих она могу бити забрањена. У том смислу, Уставни суд може да забрани само оно удружење чије је деловање усмерено на: 1) насилно рушење уставног поретка; 2) кршење зајемчених људских или мањинских права; или 3) изазивање расне, националне или верске мржње. Истовремено, Устав забрањује постојање тајних и паравојних удружења. Напослетку, да не би била доведена у питање њихова непристрасност и објективност, уставотворац је предвидео да судије Уставног суда, судије, јавни тужиоци, Заштитник грађана, припадници полиције и припадници војске не могу бити чланови политичких странака.

Према Закону о полицији полицијски службеници право на синдикално, професионално и друго организовање и деловање остварују на законом утврђен начин (чл. 134). Полицијски службеници не могу се страначки организовати, нити политички деловати у Министарству. Полицијски службеници не могу у униформи присуствовати страначким и другим политичким скуповима, изузев ако су у служби.

Према Закону о Војсци Србије професионални припадници Војске Србије имају право на синдикално организовање, у складу са прописима Владе (чл. 14). Предмет синдикалног удруживања, организовања и синдикалних активности не могу да буду одредбе и примена закона и других прописа који се односе на: састав, организацију и формацију Војске Србије; оперативну и функционалну способност, употребу и попуну Војске Србије; приправност и мобилизацију; опремљеност наоружањем и војном опремом; командовање и руковођење у Војсци Србије и управљање системом одбране; учешће у мултинационалним операцијама, као

ни унутрашњи односи у Војсци Србије који се заснивају на на_елима субординације и једностарешинства.

Право на петицију подразумева право сваког лица да, сам или заједно са другима, упућује петиције и друге предлоге државним органима, организацијама којима су поверена јавна овлашћења, органима аутономне покрајине и органима јединица локалне самоуправе и да од њих добије одговор када га тражи (чл. 56). Због упућивања петиција и предлога, као и због ставова изнетим у њима, нико не може да трпи штетне последице, изузев ако је тиме учинио кривично дело.

Право на имовину подразумева право сваког лица на мирно уживање својине и других имовинских права стечених на основу закона (чл. 58). Право својине није право апсолутног карактера, будући да оно може бити одузето или ограничено у јавном интересу утврђеном на основу закона, уз накнаду која не може бити нижа од тржишне. Законом такође може бити ограничен и начин коришћења имовине. Одузимање или ограничење имовине ради наплате пореза и других дажбина или казни, дозвољено је само у складу са законом.

Када је реч о облицима својине јемче се приватна, задружна и јавна својина. Јавна својина је државна својина, својина аутономне покрајине и својина јединице локалне самоуправе. Сви облици својине имају једнаку правну заштиту. Постојећа друштвена својина претвара се у приватну својину под условима, на начин и у роковима предвиђеним законом. Средства из јавне својине отуђују се на начин и под условима утврђеним законом. (чл. 86)

Право наслеђивања у складу са законом је такође зајемчено Уставом (чл. 59). Оно не може бити искључено или ограничено због неиспуњавања јавних обавеза.

Право на рад је комплексног карактера, будући да се састоји из читавог низа посебних права (чл. 60). Ово право не подразумева обавезу државе да обезбеди запослење сваком грађанину, већ има за циљ да обавеже државу да ствара услове који подразумевају да свако лице својим радом може да обезбеди неопходна средства за живот, а такође и што већи степен сигурности радног односа. У том смислу, Устав Србије прокламује право сваког лица на слободан избор рада. Истовремено, свима су, под једнаким условима, доступна сва радна места. Свако има право на поштовање достојанства своје личности на раду, безбедне и здраве услове рада, потребну заштиту на раду, ограничено радно време, дневни и недељни одмор, плаћени годишњи одмор, правичну накнаду за рад и на правну заштиту за случај престанка радног односа. Дакле, како се може закључити, право на рад се не може окарактерисати искључиво као право економског карактера, будући да обухвата и права која имају изражену социјалну димензију.

Право на штрајк подразумева право радника да колективно и привремено обуставе процес рада у циљу притиска на послодавца ради заштите својих професионалних и економских интереса. Устав Србије зајемчује право на штрајк у складу са законом и колективним уговором (чл. 61). Међутим, право на штрајк може бити ограничено законом, сходно природи или врсти делатности.

Према Закону о полицији на организовање и спровођење штрајка примењују се**,** на одговарајући начин**,** општи прописи о штрајку (чл. 135). Овлашћено службено лице дужно је и за време учествовања у штрајку да примењује полицијска овлашћења, ако је то потребно ради: 1) заштите живота и безбедности људи; 2) хватања и привођења надлежном органу лица затеченог у вршењу кривичног дела за које се гони по службеној дужности; 3) спречавања учиниоца и откривања учиниоца кривичног дела за које се гони по службеној дужности.

Полицијски службеници немају право на штрајк у случају: 1) ратног стања или стања непосредне ратне опасности или ванредног стања; 2) оружане побуне, устанка и других облика насилног угрожавања демократског и уставног поретка Републике Србије или основних слобода и права; 3) проглашене елементарне непогоде или непосредне опасности од њеног настанка на подручју двеју или више подручних полицијских управа Министарства или на целој територији Републике Србије; 4) других непогода и несрећа које ометају нормално одвијање живота и угрожавају безбедност људи и имовине; 5) опасности од угрожавања јавног реда у већем обиму.

Професионалним припадницима Војске Србије није допуштено право на штрајк.

Право на образовање подразумева да је право стицања образовања доступно свакоме и под једнаким условима (чл. 71). У односу на Устав из 1990. године знатно рестриктивније је

установљено и право на образовање. Наиме, уместо решења које је предвиђало да грађани не плаћају школарину за редовно школовање које се финансира из јавних прихода, новим уставом се прокламује да је основно образовање обавезно и бесплатно, а средње образовање бесплатно (члан 71, став 2). Осим тога, што сви грађани имају, под једнаким условима, приступ високошколском образовању, бесплатно високошколско образовање се омогућује само успешним и надареним ученицима слабијег имовног стања (чл. 71, ст. 3).

Право на заштиту здравља подразумева право сваког лица на заштиту свог физичког и психичког здравља (чл.68). Деца, труднице, мајке током породиљског одсуства, самохрани родитељи са децом до седме године и стари остварују здравствену заштиту из јавних прихода, ако је не остварују на други начин, у складу са законом. Здравствено осигурање, здравствена заштита и оснивање здравствених фондова уређује се законом. Република Србија помаже развој здравствене и физичке културе.

Право на социјалну заштиту подразумева право грађана и породица, којима је неопходна друштвена помоћ ради савладавања социјалних и животних тешкоћа и стварања услова за задовољавање основних животних потреба, на социјалну заштиту, чије се пружање заснива на начелима социјалне правде, хуманизма и поштовања људског достојанства (чл.69). Запослени има право на накнаду зараде у случају привремене спречености за рад, као и право на накнаду у случају привремене незапослености, у складу са законом. Инвалидима, ратним ветеранима и жртвама рата пружа се посебна заштита, у складу са законом. Права запослених и њихових породица на социјално обезбеђење и осигурање уређују се законом. Фондови социјалног осигурања оснивају се у складу са законом.

Право на здраву животну средину претпоставља право сваког лица на здраву животну средину и на благовремено и потпуно обавештавање о њеном стању (чл. 74). Ово право је нераскидиво повезано са правом на здравствену заштиту, будући да је здрава животна средина неопходна претпоставка физичког и психичког здравља сваког лица. Да би ово људско право било оствариво неопходно је прокламовање и одређених дужности појединаца, колективитета и државе. Тако је Устав предвидео да је свако, а посебно Република Србија и аутономна покрајина, одговоран за заштиту животне средине. Истовремено, прокламована је и обавеза сваког лица да чува и побољшава животну средину.

Право на закључење брака подразумева право сваког лица да слободно одлучи о закључењу и раскидању брака (чл. 62). Брак се закључује на основу слободно датог пристанка мушкарца и жене пред државним органом. Дакле, овакво формулисано одређење брака онемогућава законодавца да уреди бракове између лица истог пола, као и да призна црквене бракове. Уставотворац додаје да закључење, трајање и раскид брака почивају на равноправности мушкарца и жене. При томе, ванбрачна заједница се изједначава са браком, у складу са законом.

Слобода одлучивања о рађању деце је зајемчена Уставом, при чему је установљена обавеза за Републику Србију да подстиче родитеље да се одлуче на рађање деце и помаже им у томе (чл. 63). Спорна може бити и формулација да свако има право да одлучује о рађању деце (члан 63, став 1). Наиме, како уставописац није прецизирао садржину ове слободе, може се закључити да се и мушкарцу, а не само жени, омогућава да одлучује о прекиду трудноће. Разуме се, ова уставна одредба је требало да буде унеколико прецизније формулисана да не би било доведено у питање искључиво право жене да о томе одлучује.

Права детета представљају новину у нашем уставном систему и она представљају одраз све присутније тенденције да се у циљу што потпуније правне заштите детета њихова права изричито прокламују. Наш уставотворац је предвидео да деца уживају људска права примерено свом узрасту и душевној зрелости (чл. 64). Међутим, поред ове прокламације општег карактера Устав изричито предвиђа да свако дете има: 1) право на лично име; 2) право на упис у матичну књигу рођених; 3) право да сазна своје порекло; и 4) право да очува свој идентитет. Деца су заштићена од психичког, физичког, економског и сваког другог искоришћавања или злоупотребљавања. Изједначена су права деце рођене у браку и изван брака.

Посебна заштита породице, мајке, самохраног родитеља и детета је прокламована Уставом Србије (чл. 66). Истовремено, Устав покламује да се мајци пружа посебна подршка и заштита пре и после порођаја. Такође, посебна заштита се пружа деци о којој се родитељи не старају и деци која су

ометена у психичком или физичком развоју. Деца млађа од 15 година не могу бити запослена нити, ако су млађа од 18 година, могу да раде на пословима штетним по њихово здравље или морал.

ПОСЕБНА ПРАВА ПРИПАДНИКА НАЦИОНАЛНИХ МАЊИНА

Припадницима националних мањина, поред права која су Уставом зајемчена свим грађанима, јемче се додатна, индивидуална или колективна права. Индивидуална права остварују се појединачно, а колективна у заједници са другима, у складу са Уставом, законом и међународним уговорима. Путем колективних права припадници националних мањина, непосредно или преко својих представника, учествују у одлучивању или сами одлучују о појединим питањима везаним за своју културу, образовање, обавештавање и службену употребу језика и писма, у складу са законом. Ради остварења права на самоуправу у култури, образовању, обавештавању и службеној употреби језика и писма, припадници националних мањина могу изабрати своје националне савете, у складу са законом.

Устав прокламује следећа права у корист националних мањина:

1. ***Забрана дискриминације националних мањина***. Припадницима националних мањина јемчи се равноправност пред законом и једнака законска заштита (члан 76). Забрањена је било каква дискриминација због припадности националној мањини. Не сматрају се дискриминацијом посебни прописи и привремене мере које Република Србија може увести у економском, социјалном, културном и политичком животу, ради постизања пуне равноправности између припадника националне мањине и грађана који припадају већини, ако су усмерене на уклањање изразито неповољних услова живота који их посебно погађају.

Изостала је обавеза државе да усваја мере за унапређење пуне и ефективне равноправности између припадника националне мањине и већине. Делимично је преформулисана могућност постојања позитивне дискриминације, будући да је Уставом предвиђено да се не сматрају дискриминацијом посебни прописи и привремене мере које Република Србија може увести у економском, социјалном, културном и политичком животу, ради постизања пуне равноправности између припадника националне мањине и грађана који припадају већини, ако су усмерени на уклањање изразито неповољних услова живота који их посебно погађају (чл. 76, ст. 3).

2. ***Равноправност у вођењу јавних послова***. Припадници националних мањина имају, под истим условима као остали грађани, право да учествују у управљању јавним пословима и да ступају на јавне функције (чл. 77). Да би се на овом пољу избегла дискриминација Устав предвиђа да се при запошљавању у државним органима, јавним службама, органима аутономне покрајине и јединица локалне самоуправе води рачуна о националном саставу становништва и одговарајућој заступљености припадника националних мањина.

3. ***Забрана насилне асимилације.*** У циљу заштите њиховог националног идентитета и самобитности Устав забрањује насилну асимилацију припадника националних мањина (чл. 78). Такође, Устав забрањује предузимање мера које би проузроковале вештачко мењање националног састава становништва на подручјима где припадници националних мањина живе традиционално и у значајном броју.

На основу уставне формулације се може закључити да није неуставна, да не кажемо да је допуштена, ненасилна и добровољна асимилација. Мишљења смо да се овакво уставно решење не треба критиковати јер свако лице има право на слободан избор националне припадности, а држава треба да интервенише само ако је тај избор онемогућен.

4. ***Право на очување посебности***. Припадници националних мањина имају право: на изражавање, чување, неговање, развијање и јавно изражавање националне, етничке, културне и верске посебности; на употребу својих симбола на јавним местима; на коришћење свог језика и писма; да у срединама где чине значајну популацију, државни органи, организације којима су поверена јавна овлашћења, органи аутономних покрајина и јединица локалне самоуправе воде поступак и на њиховом језику; на школовање на свом језику у државним установама и установама аутономних покрајина; на оснивање приватних образовних установа; да на своме језику користе своје име и презиме; да у срединама где чине значајну популацију, традиционални локални називи, имена улица, насеља и топографске ознаке буду исписане и на њиховом језику; на потпуно, благовремено и непристрасно обавештавање на свом језику, укључујући и право на изражавање,

примање, слање и размену обавештења и идеја; на оснивање сопствених средстава јавног обавештавања, у складу са законом (чл. 79). Међутим, овај списак права који има за циљ очување посебности националне мањине може бити покрајинским прописима заснованим на закону проширен тако што могу бити установљена и додатна права припадника националних мањина. Чини се да се у оовм сегменту може упутити и најозбиљнија примедба уставотворцу. Наиме, ово уставно решење омогућава да се одступи од начела равноправности, будући да ће припадници националних мањина настањени на територији аутономне покрајине бити у привилегованом положају. Према томе, не само да су у предности јер уживају право на територијалну аутономију, већ је припадницима националних мањина у том случају омогућено и да уживају посебна права која им се накнадно могу установити покрајинским прописима. На тај начин, очигледно недовољно промишљеним формулисањем поменуте норме, створен је уставни основ за постојање разлика у правном положају појединих националних мањина.

5. ***Право на удруживање*** подразумева право припадника националних мањина да оснивају просветна и културна удружења, која добровољно финансирају (чл. 80, ст. 1). Република Србија признаје просветним и културним удружењима националних мањина посебну улогу у остваривању права припадника националних мањина.

6. ***Право на сарадњу са сународницима*** омогућава припадницима националне мањине да одржавају несметане везе и сарадњу са сународницима изван територије Републике Србије (чл. 80, ст. 3).

7. Развијање духа толеранције. Да би се успоставио повољан амбијент за остваривање права припадника националних мањина Устав је предвидео обавезу Републике Србије да у области образовања, културе и информисања подстиче дух толеранције и међукултурног дијалога и предузима ефикасне мере за унапређење узајамног поштовања, разумевања и сарадње међу свим људима који живе на њеној територији, без обзира на њихов етнички, културни, језички или верски идентитет (чл. 81).

Дужности грађана - Поред широког каталога људских права Устав Србије прокламује и одређене дужности грађана. Међутим, за разлику од људских права која су груписана у другом делу Устава дужности грађана су расуте по читавом уставном тексту што њихову анализу унеколико отежава. Основна дужност сваког лица је поштовање Устава и закона. Ова дужност није изричито прокламована Уставом Србије али се она подразумева, а такође тумачењем може бити изведена из прокламације уставотворца да су пред Уставом и законом сви једнаки (чл. 21). Дужност покоравања Уставу и закону подразумева обавезу сваког на поштовање људских права других лица. У истом члану наш уставотворац изричито прокламује да је људско достојанство неприкосновено и да су сви обавезни да га поштују и штите (чл. 23). Право на слободан развој личности се може остваривати у мери у којој се не крше права других зајемчена Уставом. У одељку посвећеном јавним финансијама прокламована је дужност плаћања пореза. Обавеза плаћања пореза и других дажбина је општа и заснива се на економској моћи обвезника (чл. 91). У уобичајене уставне дужности грађана може се сврстати и дужност одговорног вршења јавне функције. Тако је уставотворац предвидео да нико не може вршити државну или јавну функцију која је у сукобу са његовим другим функцијама, пословима или приватним интересима (чл. 6). Већ је било речи да Устав Србије предвиђа обавезу сваког лица да чува и побољшава животну средину (чл. 74). Такође, Устав прокламује и дужност родитеља да издржавају, васпитавају и образују своју децу (чл. 65). Изостала је дужност деце да се старају о својим родитељома којима је потребна помоћ. Напослетку, Устав Србије не предвиђа изричито да је одбрана земље неприкосновено право и основна дужност сваког грађанина. Међутим, да је ова дужност на посредан начин ипак предвиђена може се закључити на основу приговора савести који је зајемчен Уставом. Наиме, лице које се позове на приговор савести може бити позвано да испуни војну обавезу без обавезе да носи оружје, у складу са законом (чл. 45).

Права странаца. Према Уставу Србије странци, у складу са међународним уговорима, имају у Републици Србији сва права зајемчена Уставом и законима, изузев права која по Уставу и закону имају само држављани Републике Србије (чл. 17). Поред ове прокламације општег катактера Устав изричито утврђује да се улазак странаца у Републику Србију и боравак у њој уређује законом (чл. 39). Устав не забрањује већ само ограничава могућност протеривања странаца. Тако, странац може бити протеран само на основу одлуке надлежног органа, у законом предвиђеном поступку и ако му је обезбеђено право жалбе и то само тамо где му не прети прогон због његове расе, пола, вере, националне припадности, држављанства, припадности одређеној друштвеној групи, политичког

мишљења или где му не прети озбиљно кршење права зајемчених овим уставом. Истовремено странцима је зајемчено и право азила. Наиме, странац који основано страхује од прогона због своје расе, пола, језика, вероисповести, националне припадности или припадности некој групи или због својих политичких уверења, има право на уточиште у Републици Србији (чл. 57).

Поједина права странаца предвиђена су у делу Устава који регулише економско уређење и јавне финансије. Изричито је предвиђено да су страна лица на тржишту изједначена са домаћим (чл. 84, ст. 4). Истовремено, страна физичка и правна лица могу стицати својину на непокретностима, у складу са законом или међународним уговором (чл. 85, ст. 1). Странци, такође, могу стицати право концесије на природним богатствима и добрима од општег интереса, као и друга права одређена законом (чл. 85, ст. 2).

Заштита људских права - С обзиром на могућност постојања значајног раскорака између писаног и стварног устава није довољно само највишим правним актом прокламовати широк каталог људских права већ је неопходно установити и делотворне механизме њихове заштите. Уосталом, демократичност једног друштва се не одређује према броју прокламованих људских права већ према степену њихове остваривости у пракси.

Да би се предупредило могуће ограничавање људских права као и сужавање степена њихове заштите од стране вршиоца законодавне власти уставотворац Србије је изричито прокламовао да се људска и мањинска права зајемчена Уставом непосредно примењују (чл. 18). Законом се може прописати начин остваривања ових права само ако је то Уставом изричито предвиђено или ако је то неопходно за остварење појединог права због његове природе, при чему закон ни у ком случају не сме да утиче на суштину зајемченог права. Истовремено, Уставом се зајемчују, а такође и непосредно примењују људска и мањинска права призната општеприхваћеним правилима међународног права, потврђеним међународним уговорима и законима.

Устав прокламује право сваког лица на једнаку законску заштиту, без дискриминације (чл. 21). Разуме се да је од механизама заштите уставом прокламованих људских права од највећег значаја установљавање њихове судске заштите. Тако Устав Србије предвиђа да свако има право на судску заштиту ако му је повређено или ускраћено неко људско или мањинско право зајемчено Уставом, као и право на уклањање последица које су повредом настале (чл. 22). Зајемчена је једнака заштита права пред судовима и другим државним органима, имаоцима јавних овлашћења и органима аутономне покрајине и јединица локалне самоуправе (чл. 36). Истим чланом предвиђено је да свако лице има право на жалбу или друго правно средство против одлуке којом се одлучује о његовом праву, обавези или на закону заснованом интересу. У циљу што делотворније заштите људских права Устав зајемчује право на правну помоћ (чл. 67). Правну помоћ пружају адвокатура, као самостална и независна служба, и службе правне помоћи које се оснивају у јединицама локалне самоуправе, у складу са законом. Законом се одређује када је правна помоћ о трошку државе.

Поред кривичноправне и грађанскоправне заштите Устав предвиђа и право на вођење управног спора, тј. право да о законитости коначних појединачних аката којима се одлучује о праву, обавези или на закону заснованом интересу, одлучује суд у управном спору, ако у одређеним случајевима законом није предвиђена другачија судска заштита (чл. 198).

Устав Србије предвиђа и постојање уставне жалбе која се може изјавити против појединачних аката или радњи државних органа или организација којима су поверена јавна овлашћења, а којима се повређују или ускраћују људска или мањинска права и слободе зајемчене Уставом (чл. 170). Међутим, подношење уставне жалбе је могуће само ако су исцрпљена или нису предвиђена друга правна средства за њихову заштиту.

Од облика вансудских механизама заштите људских права Устав Србије предвиђа институцију Заштитника грађана. Улога овог независног државног органа изабраног од стране Народне скупштине је да штити права грађана и контролише рад органа државне управе, органа надлежног за правну заштиту имовинских права и интереса Републике Србије, као и других органа и организација, предузећа и установа којима су поверена јавна овлашћења (чл. 138). О заштитнику грађана доноси се закон којим је, по природи ствари, неопходно предвидети овлашћења овог органа којим ће он располагати у циљу заштите људских права.

Напослетку, грађани имају право да се обрате међународним институцијама ради заштите својих слобода и права зајемчених Уставом (чл. 22). Дакле, уколико се механизми заштите људских права предвиђени унутрашњим правним поретком покажу неделотворним грађанима је остављена

могућност да своја права заштите пред неком од међународних институција. Поменимо да је Европском конвенцијом о заштити људских права и основних слобода установљен Европски суд за људска права који има за циљ да обезбеди пуну примену ове конвенције у случају повреде неког од прокламованих права и слобода. Сваки појединац, по исцрпљивању унутрашњих правних лекова, располаже правом подношења жалбе Европском суду за људска права, уколико му је нека од држава уговорница повредила нека права предвиђена већ поменутом Европском конвенцијом.

Л и т е р а т у р а:

- Марковић Р, *Уставно право*, Правни факултет, Београд, 2012.
- Живковић М., Симовић Д, *Уставно право*, Криминалистичко-полицијска академија, Бгд. 2009.
- Устав Републике Србије, Службени гласник РС бр. 98/06, Бгд. 2006.

II Одељак

ОСНОВИ СИСТЕМА ЕВРОПСКЕ УНИЈЕ

/Право Европске уније/

ОСНОВИ СИСТЕМА ЕВРОПСКЕ УНИЈЕ
/Право Европске уније/

С а д р ж а ј:

У в о д

1. Специфичности Европске уније као субјекта у међународним односима
1.1. Надлежности у ЕУ
2. Државе чланице и државе кандидати за пријем у у чланство ЕУ, осврт
3. Историјат развоја европских интеграционих процеса – Настанак Европске заједнице и оснивачки уговори
3.1. Шуманова Декларација, Савет Европе (СЕ) и стварање ЕЗУЧ
3.2. Органи Европске заједнице за угаљ и челик (ЕЗУЧ)
3.3. ЕЕЗ и ЕУРОАТОМ

4. Оснивачки акти Европске уније (ЕУ)
4.1. Предлог уговора о ЕУ – Инцијатива ЕП (1984)
4.2. Јединствени европски акт – ЈЕА (1986/1987)
4.3. Усвајање Уговора о ЕУ из Мастрихта (1992/1993)
4.4. Уговор о ЕУ из Амстердама (1997/1999)
4.5. Уговор о ЕУ из Нице (2000)
4.6. Неуспели Уговор о Уставу ЕУ (2001/2003)

5. Реформски Уговор о ЕУ из Лисабона (2009)
5.1. Три врсте надлежности у ЕУ према Лисабонском уговору
6. Излазна клаузула према Лисабонском уговору
7. Положај Европског савета
8. Савет министара
8.1. Улога Комитета сталних представника (COREPER)
8.2. Надлежност Савета министара
8.3. Начин одлучивања Савета министара и мтод пондерације гласова
9. Европски парламент
9.1. Делокруг ЕП
9.2. Улога ЕП у областима међувладине сарадње држава чланица ЕУ
10. Европска комисија
10.1. Надлежност Комисије
11. Положај Европске централне банке
11.1. Критеријуми конвергенције
12. Улога саветодавних институција ЕУ
12.1. Економско-социјални комитет (EESC) – настанак и функције
12.2. Комитет региона (CoR) – настанак и развој
13. Улога Европског суда правде (ECJ)
13.1. Састав Европског суда правде
13.1. Делокруг Европског суда правде
13.3. Првостепени суд (1989)
14. Ревизорски суд у ЕУ
14.1. Институционална улога Ревизорског суда у ЕУ

15. Право Европске уније – примарни и секундарни извори права ЕУ
15.1. Право ЕУ и принципи правног система ЕУ
15.1.1. Принцип примата комунитарног правног система над националним – наднационалност
15.1.2. Принцип непосредне примене и директног дејства

15.2. Примарни извори права ЕУ
15.3. Секундарно законодавство
15.4. Неписани извори – општа правна начела и правни обичаји
15.5. Допунски извори права – судска пракса Европског суда правде
15.6. Правне тековине ЕУ – Acquis Communautaire

16. Структура ЕУ до усвајања Лисабонског уговора о ЕУ – три стуба ЕУ
16.1. Бивши „Први стуб“ ЕУ
16.2. Бивши „Други стуб“ ЕУ
16.3. Бивши „Трећи стуб“ ЕУ
16.4. Структура ЕУ према Лисабонском уговору о ЕУ (2009) – стапање три стуба …

17. Придруживање, критеријуми за чланство и приступање ЕУ
17.1. Споразум о стабилизацији и придруживању Европској унији (ССП
17.2. Критеријуми за чланство у ЕУ
17.3. Приступање ЕУ

Литература

Проф. др Гордана Гасми
Проф. др Жељко Никач

ОСНОВИ СИСТЕМА ЕВРОПСКЕ УНИЈЕ

1. Специфичности Европске уније као субјекта у међународним односима

Европска унија (ЕУ) представља потпуно нову творевину у међународном праву и међународним односима, која се разликује од класичних међународних организација по својим елементима наднационалности. ***Наднационалност*** ЕУ превасходно носе кључне институције Уније: (Европска) Комисија, (Европски) Парламент и (Европски) Суд правде.

Без обзира на различите улоге ових органа у институционалној структури и различите надлежности, свима је заједничко да заступају *интересе Уније као целине*, да су у свом раду *независни* од утицаја националних органа држава чланица и да снажно кроз своје активности утичу на даље јачање надлежности Уније, као целине, на уштрб суверених овлашћења њених држава чланица. Основни циљ оваквог економског и политичког уједињавања јесте одрживи економски просперитет и препознатљив међународни идентитет чланица ЕУ у савременим међународним односима.

У теорији европских интеграција често се наводи да је ЕУ ***економски гигант и политички патуљак,*** па је питање куда иде Унија једно је од кључних питања данашњице.Ширење чланства ЕУ је незаустављив процес, истовремено праћен продубљивањем интерне интеграције и реформама институција ЕУ.

До ступања на снагу Лисабонског уговора (01.12. 2009) ЕУ није имала ***својство правног лица*** у међународном праву, јер су постојеће европске заједнице (EZ i EURATOM), установљене Римским уговорима из 1958. године, задржале правни субјективитет. Тек је важећим Уговором о функционисању ЕУ из Лисабона Унија стекла статус правног лица. То значи да ЕУ ужива пословну способност у државама чланицама, да може стицати и располагати покретном и непокретном имовином и може бити странка у поступку (судском и др). У области закључивања међународних уговора, статус правног лица ЕУ омогућава јединствену процедуру преговарања и закључивања ових уговора, уместо претходне две процедуре које су постојале пре ступања на снагу Лисабонског уговора.

Подсећамо да је у неуспелом Уговору о Уставу Европе (који је пропао на референдуму у Француској маја 2005.), било предвиђено креирање правне личности Уније. Темељи правног субјективитета Уније као целине били су постављени још у Уговору из Амстердама (1999) и Уговору из Нице (2003), у одредбама о закључивању међународних уговора. Иста одредба је преузета из неуспелог предлога „Устава ЕУ“ и уграђена у важећи Уговор о ЕУ из Лисабона, на основу којег ЕУ има својство правног лица у међународном праву од 2009. Отуда је велики значај проучавања институционалног система и права ЕУ, тј. ***комунитарног права,*** које је добило име по Европским заједницама (European Community), а представља темељ функционисања ове специфичне регионалне међународне организације која одише наднационалним карактеристикама, па је многи аутори с правом сврставају у пост-суверени модел наднационалног уједињавања.

Главни разлог оснивања Заједнице, као претече данашње ЕУ био је успостављање унутрашњег тржишта и обезбеђивање одрживог привредног развоја, заснованог на уравнотеженом економском расту, стабилним ценама и високо конкурентној тржишној привреди, која доприноси пуној запослености и друштвеном напретку. Отуда је у ЕУ успостављена ***царинска, економска и монетарна унија***. Даља изградња ЕУ превазишла је овај почетни мотив удруживања, јер је Уговором из Мастрихта (1993) предвиђено да државе чланице спроводе заједничку спољну и безбедносну политику, укључујући ту и постепено утврђивање заједничке одбрамбене политике. Унија је утемељена на вредностима поштовања достојанства, слободе, једнакости, демократије, владавине права и поштовања људских права и

права мањина. Својим грађанима ЕУ обезбеђује широко подручје слободе, безбедности и правде.

Евидентно је да је ЕУ превазишла класичне особине међународне организације и уобичајене типологије, али с обзиром да још увек није постала федерација или конфедерални модел уједињења држава, упркос томе што велики број њених чланица (али не све земље чланице) користи Евро као јединствену валуту, остаје епитет *sui generis* (odnosno specifičnost) приликом анализе система права и институција ЕУ.

Институције ЕУ су комплексне и као такве их је окарактерисао Комесар ЕУ задужен за регионалну политику и реформу институција (М. Барниер), приликом заседања Европске Конвенције о будућности Уније (марта 2002). Европска унија ће остати једна оригинална конструкција, где организација и подела овлашћења следе сложену логику. Упркос томе, постоји простор за могући напредак на пољу демократизације одлучивања и смањења демократског дефицита, у области децентрализације и побољшања ефиаксности читавог система.

Посебно је значајно питање креирања институционалне структуре економског система ЕУ након увођења јединствене валуте (2002), који систем је широко прихваћен у земљама чланицама ЕУ. Разлози леже у једноставној чињеници да привреда ЕУ има потребу колективног управљања. ***Европска централна банка*** је, стога само почетак будућег условно реченог „четвртог стуба“, јер фискална димензија не сме бити занемарена у контексту институционалне и правне реформе ЕУ. Отуда следе даљи правци реформе права ЕУ, тј, њених конститутивних уговора из педестих година, али и реформе у смеру трансформације ЕУ као важног политичког фактора, а не само економског гиганта. У мери у којој ЕУ буде успела да помири ове супротности и сопствени јаз између економских успеха и атрактивности за земље нечланице, с једне стране и политичке минорности и одсуства кохерентности у ЕУ, с друге, зависиће даљи економски просперитет и будућа правна доградња Уније[2].

Данас је евидентна својеврсна правна и институционална ***криза ЕУ*** (fr. „Fatigue de l'Europe“). То је пре свега последица убрзаног ритма ширења чланства ЕУ која данас броји 27 чланица, затим различите економске моћи и правних система, посебно имајући у виду земље нове чланице, њих десет од 2004.године са подручја Централне и Источне Европе, којима су се почетком 2007.године придружиле и Румунија и Бугарска.

У тим околностима ЕУ је потребна ***правна и политичка конзистентност***, као и даље ***економско снажење*** у оштрој међународној трговинској утакмици са САД, Јапаном, Канадом, Кином и осталим конкурентима. Стога је даља правна и институционална реформа ЕУ у савременој пракси *цондитио сине qуа нон* будућег економског развоја Уније. Ефикасно функционисање Уније садржано је у потреби очувања степена интерне интеграције са још увек упоредо присутним класичним схватањем суверенитета држава чланица. У том контексту је још на Европској Конвенцији (2002– 2003) истицано да једино ***модел интеграције***, а не једноставне сарадње међу државама, омогућава чланицама ЕУ да сачувају своју сувереност уз-истовремено поштовање њихове разноликости. *In varietate concordia!*

Правне и институционалне реформе Уније предуслов су њеног даљег привредног снажења у међународним економским односима. У том смислу улога Европског парламента (ЕП) је нарочито значајна као јединог представничког тела које обезбеђује демократски легитимитет ЕУ, али и органа који је *спиритус мовенс* институционалне трансформације ЕУ и ширења надлежности комунитарних институција на уштрб националних компетенција чланица. Уговор из Лисабона (2009) је отворио питање статуса ЕУ као правног лица, те даљег развоја институција и хармонизације права.

Нова архитектура Европе обухвата како процес продубљивања европских интеграција, тако и проширење чланства ЕУ укључењем нових држава. Након пријема Хрватске (2013) следи разматрање апликације коју је поднела Македонија (преговори о приступању нису започети због спора са Грчком око назива државе), затим кандидатуре Србије и осталих балканских држава. Посебно важно место има Турска која је већ дуго година кандидат за

[22] Гасми Г., „Право и основи права Европске уније“, Сингидунум Универзитет, Београд, 2010. стр. 104.

пријем у ЕУ, јер је у питању земља са изузетним потенцијалима (геостратегијски положај, величина територије, број становника и др).

Неспорно је да је еволуција Заједнице од почетне економске интеграције до савремене ЕУ важан процес, који је обухватио институционалне реформе и отворио многа питања у погледу карактера и правног статуса. Мишљења смо да се витално питање будућег развоја ЕУ односи на капацитет доношења ефективних одлука ЕУ како на спољно-политичком плану, тако још и више на интерном плану у погледу подстицања економског раста, запослености и одрживог развоја

1.1. Надлежности у ЕУ

Принцип делегиране надлежности, односно додељених надлежности је принцип на основу којег у великој мери функционише Европска унија у савременом тренутку. Области у којима су државе чланице ЕУ данас спремне да уступе своје надлежности једној наднационалној заједници и њеним институцијама као што је ЕУ, постају данас све бројније.
Национални суверенитет држава чланица ЕУ више није недељива и заувек дефинисана појмовна категорија, јер је све већа међузависност држава на глобалном и још више на регионалном нивоу у савременом свету. Државе чланице ЕУ мотивисане су превасходно идејом и предностима економског заједништва, као нужности у високо глобализованој међународној привреди. Услед тога је непрекидан процес усавршавања институционалне структуре ЕУ у виду сукцесивних ревизија конститутивних Уговора о ЕУ, затим Предлога Уговора о Уставу Европе и коначно недавног усвајања и ступања на снагу Лисабонског Уговора о реформи ЕУ (2009).

Органи ЕУ не могу ширити своја овлашћења на штету држава чланица, већ је потребна претходна сагласност чланица ЕУ. Постоје три *врсте надлежности* у ЕУ:

1) ***искључива надлежност Уније***,

2) ***подељена надлежност*** са државама чланицама и

3) ***искључива надлежност држава чланица***, где Унија може испољити подршку и координацију у погледу европских аспеката одређених питања (нпр. туризам), али без хармонизације политика. Заједничка спољна и безбедносна политика представља засебни систем у ЕУ. Државе чланице такође међусобно усклађују своје националне економске политике и политике запошљавања у оквиру механизама ЕУ.

У области подељених надлежности ЕУ функционише на основу *принципа супсидијарности* који дефинише да Заједница предузима мере, само уколико циљеви предвиђене акције не могу бити остварени у потребној мери од стране држава чланица, односно могу бити успешније остварени од стране Заједнице, имајући у виду величину или учинак предвиђене акције.

Мере Заједнице неће прелазити оквире онога што је неопходно да би се постигли циљеви Уговора о ЕУ. То чини *принцип пропорционалности*, који допуњава принцип супсидијарности. Државе чланице предузимају све неопходне мере за остваривање задатака ЕУ и уздржавају се од свих мера које могу угрозити остваривање циљева ЕУ.

2. Државе чланице и државе кандидати за пријем у чланство ЕУ

Европска унија (ЕУ) данас обухвата 27 европских држава које имају око пола милијарде становника и унутрашње тржиште. Чланице су 6 земаља оснивача: Француска, Немачка, Италија, Холандија, Луксембург, Белгија (Европа шесторице основана Париским уговором 1952.) и преостале земље које су приступале ЕУ у процесу проширења чланства: Велика Британија и Сев. Ирска, Данска и Ирска (Европа деветорице,1973.), Грчка (1981), Португал и Шпанија (1986), Аустрија, Шведска и Финска (1995), Кипар, Малта, Чешка Република, Естонија, Мађарска, Летонија, Литванија, Пољска, Словачка, Словенија (2004) и Бугараска и Румунија (2007).

Хрватска је децембра 2011. Године потписала Уговор о приступању ЕУ, који предвиђа њено приступање Унији 2013. Године.

Државе са статусом кандидата за чланство су: Турска, Македонија, Албанија, Србија и Црна Гора. Босна и Херцеговина има статус потенцијалног кандидата за чланство, који се разликује у односу на могућност коришћења средстава финансијске помоћи из ИПА фонда ЕУ за приступање. Конфедерација Швајцарска и Краљевина Норвешка су на својим националним референдумима одбиле приступање ЕУ, иако су имале статус кандидата за чланство.

Процес институционалних промена Европске заједнице паралелно је праћен процесом ширења ЕЗ. Заједница је прошла многе сложене етапе свог развоја до данашње Европске уније (ЕУ) од двадесетседам земаља чланица са тенденцијама даљег ширења чланства.

3. Историјат развоја европских интеграција - настанак европских заједница и оснивачки уговори

Појава регионалних економских интеграција[3] снажно је обележила период после ИИ светског рата. Један од најзначајнијих и најуспешнијих облика регионалног удруживања држава данас представља Европска унија. Корени њеног стварања леже у тежњама за превазилажењем историјских ривалстава између држава, посебно Француске и Немачке, паралелно са подстицањем економског напретка и развоја држава чланица.

Париским уговором од 18.априла 1951, који је ступио на снагу 1952. године, створен је први нуклеус данашње Европске уније у виду Европске заједнице за угаљ и челик (***ЕЗУЧ***), а затим Римским уговором потписаним 25. марта 1957 (ступио на снагу 1958.г.), основане су Европска економска заједница (***ЕЕЗ***) и Европска заједница за атомску енергију (***ЕУРАТОМ***). Првобитно су их чиниле шест земаља чланица (Француска, СР Немачка, Италија, Белгија, Луксембург и Холандија).

Бриселским Уговором о обједињавању органа трију европских заједница (потписан априла 1965., ступио на снагу 01. јула 1967.) формиране су Европске заједнице (***ЕЗ***) тј. Заједница (Community) са јединственом институционалном структуром. При томе је свака од европских заједница задржала одвојени правни субјективитет на основу конститутивних уговора о оснивању, као аката уставног карактера. Имајући у виду, међутим, заједничко чланство, заједничке органе и јединствени правни систем трију европских заједница, у литератури је традиционално у примени јединствени назив: Европска заједница.

3.1. Шуманова декларација, Савет Европе и стварање Европске заједнице за угаљ и челик

После II светског рата друштвене прилике је карактерисала разорена привреда и идеолошка подељеност у Европи. Битан подстицај уједињењу западно-европских држава представљао је ***Маршалов план*** помоћи економском опоравку (1947.), који су прихватиле шеснаест европских држава, док су земље Источне Европе и СССР одбиле овај предлог. План државног секретара САД је као услов коришћења помоћи постављао обавезу уједињавања држава корисница, што је условило оснивање Организације за европску економску сарадњу, 1948. г. (kasnije ***OECD***) која је имала за циљ усмеравање америчке помоћи и координацију националних економских политика држава чланица.

Овај први корак у привредном удруживању пратило је војно - стратешко престројавање у Европи. Наиме, још 1947. год. је склопљен уговор између Велике Британије и Француске о заједничкој одбрани, који је чинио језгро оснивања Западно - европске уније (ЗЕУ), 1948. у Бриселу. Уследило је стварање Северноатлантског пакта (***NATO***), 1949. после блокаде Берлина и раста напетости у савезничким односима. Иза тога је стајао интерес САД за постизањем

[3] Поред стварања Европске заједнице за угаљ и челик (ECSC), EEC и EURATOM, тенденције израженог регионализма у том периоду утицале су и на оснивање других облика регионалних интеграција: EFTA (1960.), Латино-америчко удружење у слободну трговинску зону (LAFTA,1960.), Централно - америчка економска интеграција (1960.), Споразум Аустралије и Новог Зеланда о слободној трговини (1965.), Царинска и економска унија Централне Африке (1964.), Споразум о слободној трговинској зони Кариба (1968.) и др. Нав. према: S. Riesenfeld, „Legal Systems of Regional Economic Integration", Hastings International and Comparative Law Review, Spring, 1997, p. 539-540., нав. према: Гордана Илиц Гасми, „Реформе Европске уније", Friedrich Ebert Stiftung, Београд, 2004. стр. 17.

чвршће стабилности Западне Европе у контексту хладног рата, па је 1955.године у НАТО укључена и СР Немачка.

Посебно значајну етапу западно-европског уједињења представља одржавање ***конференције у Хагу, 1948. године***, на којој су се окупили најутицајнији федералистички покрети у Европи који су прокламовали идеје уједињавања. Појава ових покрета је последица тешке послератне ситуације, политичке и економске слабости западно-европских држава, насупрот САД и СССР. Међу покретима су постојале разлике у начинима повезивања суверених држава, али су генерално заступали став о потреби укидања граница између западно-европских држава и формирању централне власти. Представници федералистичких покрета (Европска унија федералиста, француска НВО „Федерација", Покрет социјалиста за Уједињене државе Европе, Европска лига за економску сарадњу, Паневропска унија и др.) основали су Међународни комитет покрета за ЕУ, који је организовао конференцију.

а) На конференцији којом је председавао британски премијер Винстон Черчил усвојена је резолуција ***„Порука Европљанима***" у којој су садржани принципи уједињења Западне Европе у циљу заједничког напретка. Прокламована је неопходност слободне циркулације капитала, роба, људи и идеја, као и оснивање Европског парламента - чије би посланике бирали чланови националних парламената. Донета је одлука о изради Пакта о правима човека и формирању Суда за људска права, ради спровођења одредби Пакта. Резултат Хашке конференције представља оснивање ***Савета Европе***, маја 1949, чији су главни органи Комитет министара и Консултативна скупштина (сада Парламентарна скупштина) имали за циљ јачање политичке сарадње међу државама чланицама и развијање принципа парламентарне демократије и заштите права човека.

Даље следи усвајање Европске конвенције о људским правима и основним слободама, која је ступила на снагу 1953. године. Улога Савета Европе састојала се у обезбеђивању форума за дискусију о питањима односа Истока и Запада, слободе штампе, удруживања и изражавања, тероризма, екологије, културе, здравства, образовања, омладине и спорта. Из надлежности Савета Европе искључена су питања одбране и националне безбедности. Предвидјено је да се одлуке о основним политичким смерницама доносе на основу консенсуса, док се буџетска питања изгласавају квалификованом (двотрећинском) већином.

Одлуке ове међународне организације не производе правне обавезе за државе чланице (данас има 47 земаља чланица), јер треба да буду претходно ратификоване у националним парламентима да би стекле правно дејство. Парламентарна скупштина има консултативну улогу, без законодавних овлашћења и даје препоруке Савету министара, који их може одбацити ако нема консенсуса. Свака чланица може искористити право вета да спречи доношење одлуке, јер се државе нису одрекле своје јурисдикције и сарадњу спроводе сходно принципима међувладине сарадње.

Упркос ограничењима, допринос Савета Европе у процесу европске интеграције је велики. Као политичка организација СЕ је усвајањем бројних резолуција на политичком, економском, културном и социјалном плану омогућио развој тешње сарадње међу чланицама, чији се број непрекидно повећава. Данас је СЕ организација која је де фацто ***предворје чланства у ЕУ***, нарочито за земље тзв. нове демократије из Централне и Источне Европе. Потписивање Европске конвенције о људским правима и стицање чланства у Савету Европе потврда је да земље кандидати прихватају начела западно-европских либералних демократија, као на пр. укључивањем Шпаније и Португала у СЕ после слома дикататорских режима, половином 70-тих година.

Оснивање Савета Европе представља значајну етапу у европским интеграцијима јер уједно представља темељ њеног даљег развоја, касније уобличеног у Шумановој декларацији. На првој седници Консултативне скупштине СЕ (1949) одлучено је да се отпочне са формирањем европске економске и политичке уније. Француска је предводила у таквим захтевима, праћена подршком земаља Бенелукса и Италије, док је с друге стране став Велике Британије одражавао сукоб концепција у односу на обим надлежности органа ЕУ и који се прелама до данашњих дана. Британија је изразила резерве према преношењу суверених државних компетенција на независно тело са елементима супранационалности у оквиру извршне, законодавне и судске функције на међународном нивоу. Улога Британије је била да

буде покровитељ француско-немачке сарадње, али не и активни учесник европских интеграција јер је као некадашња колонијална сила имала интерес очувања економских и политичких веза и сфере утицаја у земљама Комонвелта. Поред тога, била је присутна јако изражена традиционална британска спона са политиком САД, као превага над зближавањем са земљама Континента.

б) ***Шуманова декларација*** (по француском министру спољних послова Роберту Шуману, иако је главни инспиратор био Жан Моне председник Комитета за економско планирање), од 9. маја 1950. године, представља револуционарни помак у области европских интеграционих процеса, јер чини претходницу стварања Европске заједнице за угаљ и челик, јединствене међународне организације са елементима наднационалности и специфичном институционалном структуром. Документ се бави идејом стављања производње угља и челика Француске и Немачке под управу Високе власти, изван националне контроле, у организацији отвореној за учешће осталих западно - европских држава. Одлуке Високе власти су правно обавезујуће и непосредно примењиве у државама чланицама нове организације (срб. ЕЗУЧ).
Декларација прокламује да Европа треба да буде изграђена на федералној основи, при чему је стварање Европске заједнице за угаљ и челик само први корак. *„Европа неће бити изграђена одједном или на основу јединственог плана. Биће изграђена кроз конкретна достигнућа, која првенствено стварају солидарност де фацто."*

Међувладина конференција у Паризу, јуна 1950. означила је почетак преговора о стварању Европске заједнице за угаљ и челик, који је представљао уговорни оквир наднационалног облика међународне сарадње држава. Уговор о ЕЗУЧ (European Coal and Steel Community - ***ECSC***) је потписан 18. априла 1951. у Паризу од стране шест држава оснивача: Француска, СР Немачка, Италија, Белгија, Холандија и Луксембург, а ступио на снагу 23. јула 1952. год. Интерес послератно ослабљене Француске био је спречавање поновне војне претње Немачке путем повезивања са осталим земљама и паралелно решавање области Рура, важног индустријског средишта и тачке дугогодишњих француско - немачких сукоба. СР Немачка, са своје стране, такође веома ослабљена и изолована, кроз стварање ЕЗУЧ видела је начин своје реинтеграције у међународну заједницу и уз могућност обнављања суверенитета над Сарском области, која је припала Француској. За постизање ових политичких циљева одабран је прагматичан метод стављања под заједничку контролу производње угља и челика, у виду надлежности Високе власти.

3.2. Органи Европске заједнице за угаљ и челик (ЕЗУЧ)

Уговор о оснивању ЕЗУЧ представља тзв. уговор - закон (Traite - low) и акт медјународног права који детаљно регулише надлежност органа и функционисање Европске заједнице за угаљ и челик. За разлику од тога, уговори оквирног типа (ЕЕЗ, ЕУРАТОМ) постављају темеље, принципе и смернице деловања комунитарних органа,који су даље овлашћени да доносе правне акте о регулисању одређених питања и правних односа.

Уговор је закључен на одредјено време од 50 година (чл. 97 Уговора), док су Римски оснивачки уговори о ЕЕЗ и ЕУРАТОМ (1958) склопљени на неодређено време. Уговор о ЕЗУЧ је документ потписан између суверених држава и представља правни акт међународног права, док је извршење у надлежности органа заједнице и посебно Високе власти која је ван утицаја држава и осталих органа. Као противтежа, установљен је Савет министара састављен од представника држава чланица, који изражава међувладин облик сарадње у ЕЗУЧ.

Центар институционалне структуре ЕЗУЧ је ***Висока власт***, која је независна од националних влада држава чланица у границама Уговора. Државе чланице су пренеле део надлежности у делу управљања производњом угља и челика, па Висока власт има елемената супранационалности ЕЗУЧ. То је једини орган који доноси правне акте, као што су: *одлуке* и *препоруке* које имају снагу обавезности и непосредне примене у земљама чланицама и *мишљења*, која не спадају у *ius cogens*. Ови акти чине секундарну регулативу Заједнице, за разлику од примарне коју представља оснивачки Уговор. Процес одлучивања Високе власти је донекле лимитиран позитивним мишљењем или сагласношћу Савета министара, када то Уговор предвиђа.

У случају колизије националног са прописом Заједнице, који се примењује директно, правило је да важи *предност комунитарне норме* јер државна сувереност више није ексклузивне природе у међународном праву. У каснијим новелама Уговора (оснивачког) ЕЕЗ у центру законодавног одлучивања је Савет министара, а не Комисија (као пандан Високој власти) и то указује на знатно већи степен наднационалности у односу на ЕЕЗ. Одлуке Високе власти, као независног органа ЕЗУЧ, непосредно се примењују и производе директне правне последице, без потребе да их држава чланица уводи у интерни правни систем посебном процедуром.

Савет министара ЕЗУЧ, састављен од представника држава чланица (чл.27), представља њихове националне интересе. Савет одлучује у складу са одредбама Париског оснивачког уговора којим су чланице пренеле део надлежности на ЕЗУЧ, што га суштински разликује од дипломатске конференције држава и класичних међународних организација.
Четвороугаони институционални образац ЕЗУЧ, касније усвојен и као модел ЕЕЗ, чине још и Парламент и Суд правде. Према чл. 20 Уговора ***Парламент*** је дефинисан као орган окупљања представника држава чланица, чије чланове бирају национални парламенти према интерној процедури. Тако је било све до 1979. године, када су у тадашњих девет држава чланица одржани први *непосредни избори* за чланове Парламента. У питању су први директни избори обављени у некој међународној организацији, на који начин се ЕЗУЧ издвојила из класичног модела организација.

Чланови Парламента бирају се на пет година, с тим да не смеју истовремено бити чланови влада нити других органа Заједнице. Парламент има законодавну и буџетску функцију и врши административну контролу. Легислативна овлашћења Парламента су, међутим, веома била мала и сводила су се на консултативну улогу. Једино у случају одлучивања Високе власти о питању које није предвиђено Уговором, а које је неопходно регулисати у циљу стварања заједничког тржишта угља и челика, потребна је сагласност Парламента, поред одобрења Савета (чл.95). У домену буџета Парламент такође има мала овлашћења према оснивачком акту, као на пример да даје предлоге за измену буџета које припрема Савет. Каснијим новелама је проширена надлежност Парламента у овој области, посебно код функционисања ЕЕЗ и ЕУРАТОМ. У домену административне контроле, тадашњи Парламент је могао негативно оценити (двотрећинском већином) рад Високе власти, која је онда била обавезна да поднесе колективну оставку.

Четврти орган ЕЗУЧ, уједно заједнички и за остале касније формиране европске заједнице, представља ***Суд правде***, чији је основни задатак да се стара о поштовању правног система Заједнице. Према чл.31 Суд правде има задатак да осигура поштовање права, примену и тумачење Уговора и контролу над његовим извршењем. Тиме је уведена независна судска контрола поред државне контроле чланица над одлучивањем и активностима Високе власти. За разлику од Међународног суда правде (ОУН) у Хагу чија је надлежност факултативна, Суд правде Заједнице има обавезну надлежност и улогу врховног тумача Уговора. Као странке пред Судом правде могу се појавити државе чланице, Савет министара и заинтересована правна и физичка лица (чл. 33), када покрећу поступак за поништење одлука Високе власти. Одлуке Суда су непосредно извршне на територији држава чланица, што је резултат наднационалних овлашћења. Висока власт доноси мере од непосредног утицаја за правна и физичка лица чланица, а у случају судског поништења мера и аката Висока власт је дужна да спроведе мере за извршење пресуде и пружи накнаду евентуалне штете настале услед донете мере (чл.34). Са становишта улоге у доктрини је заступљено мишљење да се ради о унутрашњем суду Заједнице, док је са становишта међународног права Суд правде орган формиран на основу међународног уговора (закљученог на педесет година) између суверених држава и као такав и орган регионалне међународне организације (ЕЗУЧ) са наднационалним овлашћењима.

3.3. Европска економска заједница (ЕЕЗ) и Европска заједница за атомску енергију (EURATOM)

Земље Бенелукса (Белгија, Холандија и Луксембург) покренуле су иницијативу за наставак процеса западно-европске интеграције, са предлогом да се реализује заједничко тржиште за све

производе и спроведе заједничка контрола производње нуклеарне енергије. Јуна 1955. године у Месини министри спољних послова чланица ЕЗУЧ одлучили су да се формира Комитет стручњака за израду уговорних оквира предлога за унапређења европске интеграције. У септембру месецу исте године представљен је први извештај Комитета (председник белгијски министар P. H. Spak), а затим је у другом извештају (април, 1956) предложено оснивање ЕЕЗ и ЕУРАТОМ. Након усвајања ових извештаја маја исте године на састанку Шесторице у Венецији уследили су преговори, да би 25. марта 1957.г. у Риму били потписани оснивачки Уговори о ЕЕЗ и ЕУРАТОМ. За разлику од Уговора о оснивању ЕЗУЧ који је склопљен на одредјено време, оснивачки акти ових организација закључени су на ***неодређено време*** и ступили су на снагу 01. 01. 1958. године.

а) Из извештаја Комитета евидентно је залагање за фузију националних у ***заједничко тржиште***, ради већег економског раста и бржег повећања животног стандарда у земљама чланицама. Тако Римски уговор предвиђа ***царинску унију*** чланица путем елиминације царина и квантитативних ограничења на производе чланица (чл.30). То подразумева стварање заједничке царинске тарифе према производима из трећих земаља, нечланица Заједнице. Поступно формирање заједничког тржишта значи увођење прелазног периода у трајању од дванаест година (подељеног на три етапе) у коме се остварује слободно кретање роба, услуга (чл.59-66), капитала (чл.67-73) и радне снаге (чл 48-58). До реализације царинске уније чланица дошло је 1. јула 1968. Принцип функционисања заједничког тржишта је *слободна конкуренција*. У том смислу Римски уговор (чл.85-94) предвидја забрану споразума међу предузећима којима се ограничава или нарушава конкуренција унутар заједничког тржишта, затим забрану државне помоћи и забрану злоупотребе доминантног положаја на заједничком тржишту.

Хармонизација националних законодавстава у мери у којој је то неопходно за функционисање заједничког тржишта чланица (чл.3), што се постиже спровођењем заједничке политике у области пољопривреде, трговине, саобраћаја и развоја. Мере које Заједница предузима у првом реду се односе на усвајања секундарне обавезујуће регулативе (упутства, одлуке и правилници), на који начин се даље доприноси успостављању заједничког тржишта и отклањању препрека слободи кретања роба, услуга, капитала и лица унутар простора Заједнице. Секундарни комунитарни акти се доносе на основу вишег правног акта, оснивачког уговора, као примарног извора законодавства. Уговор о оснивању ***ЕЕЗ*** је по својој правној природи уговор оквирног типа, што значи да оквирно регулише овлашћења комунитарних органа дајући им широке законодавне могућности, нарочито Савету министара.

Циљ оснивања ЕЕЗ је превасходно унапређење складног ***привредног развоја*** чланица (чл.2), тако да успостављање заједничког тржишта није само себи циљ, већ средство привредног раста и напретка Заједнице. Усклађивање економских политика чланица Заједнице и функционисање заједничког тржишта треба да резултира њиховим политичким зближавањем.

То је изузетна победа заједничког интереса над различитошћу. Наиме, шест чланица ЕЗУЧ, првобитних оснивача ЕЕЗ и ЕУРАТОМ имале су дивергентне интересе за стварањем ових двеју заједница. Француска је била руковођена спречавањем доминације Немачке, док је са своје стране Немачка у ЕЕЗ видела начин повратка у међународну заједницу и афирмацију након пораза и изолације. Белгија, Холандија и Луксембург су истовремено настојале да стварањем ЕЕЗ и ЕУРАТОМ превазиђу проблем малих привреда у глобалној растућој економској међузависности држава. Из тих разлога ће убрзо ове земље формирати Бенелукс, као облик уже привредне интеграције[4]. Италија је, као и СР Немачка, кроз ЕЕЗ и ЕУРАТОМ сагледавала ново позитивно раздобље у свом међународном ангажману. Све чланице уочиле су економске предности оваквог вида удруживања.

Институционална структура ЕЕЗ преузета је од ЕЗУЧ, с тим да је уместо Високе власти, центар наднационалних овлашћења у ЕЕЗ *Комисија*, али са мањом надлежношћу. Слично

[4] Економска унија Бенелукса основана је Уговором од 3. фебруара 1958, који је ступио на снагу 1960. год. Циљ оснивања је стварање заједничког тржишта роба, услуга, капитала и радне снаге, уз усклађивање националних финансијских и социјалних прописа.

Високој власти чланови Комисије врше своја овлашћења независно, те не смеју тражити нити примати упутства од било које владе или другог органа. Централно место у систему одлучивања припало је Савету министара, те је функција Комисије као независног супранационалног органа веома ограничена.

ЕЕЗ је самостални **субјект међународног права** и поседује **својство правног лица**, као и ЕУРАТОМ. У том смислу ЕЕЗ поседује најширу правну и пословну способност у свакој држави чланици, те може стицати и отуђивати покретну и непокретну имовину. У случају судског поступка, Заједницу, као странку заступа Комисија. У домену међународних односа, Заједница има способност закључивања међународних уговора у областима које су дефинисане оснивачким Уговором. У том оквиру, постоје две врсте међународних уговора које закључује Заједница. У првом случају Заједница се јавља као уговорна страна која преузима међународне обавезе, а у другом случају, који је чешћи, ради се о тзв. мешовитим уговорима у којима су Заједница и државе чланице уговорне стране. У питању су међународни уговори који једним делом покривају материју у искључивој надлежности Заједнице, док другим делом обухватају области где су чланице задржале надлежност.

б) Стварање ***ЕУРАТОМ*** било је мотивисано потребом развоја западно-европске нуклеарне индустрије, у циљу мирнодопског коришћења атомске енергије и смањења високих трошкова у овој области. Заједница под називом ЕУРАТОМ је омогућила да чланице размењују релевантне информације, затим да се оформи посебан патентни систем и оснују наднационална предузећа у области производње и снабдевања атомске енергије. Главни органи су исти као и код ЕЕЗ: Савет министара, Парламент, Комисија и Суд правде. Обе заједнице налазе се на нижем степену наднационалности у односу на ЕЗУЧ. То доказује положај Савета министара, који је преузео законодавну улогу, а Комисији је припала извршна функција, са ограниченим пренетим легислативним овлашћењима.

Парламент и Суд правде су од почетка оснивања ЕЕЗ били заједнички за све три европске заједнице. Први предлози о спајању три европске заједнице у једну датирају још од почетка 60-тих година од стране владе СР Немачке, као и од стране Комисије ЕЕЗ (30. септембра 1964.). После обављених преговора међу државама чланицама, у Бриселу је потписан 8. априла 1965. Уговор о спајању институција, којим су Савет министара и Комисија постали заједнички за све три заједнице. Тиме је створен јединствен институционални оквир европских заједница, као и јединствени буџет. Овај Уговор је ступио на снагу 1967. године.
Заједнице су, међутим, биле задржале одвојени правни субјективитет, те су наставиле да паралелно функционишу. Услед заједничких органа, чланства и циљева свеопште је прихваћен јединствен термин ***Заједница***, који означава постојање три европске заједнице у политичком смислу. У правном контексту, три европске заједнице наставиле су да постоје паралелно једна поред друге.

Циљ институционалног ***фузионисања*** је боља интерна координација вршења функција, смањивање трошкова, поједностављење административних процедура и једноставније доношење буџета.

4. Оснивачки акти Европске уније (ЕУ)

4. 1. Предлог уговора о Европској унији – иницијатива Европског парламента (1984)

Европски парламент је још јула 1981. год. одлучио да установи експертску комисију са задатком припреме уговора о Европској унији, на бази постојећих оснивачких уговора. Предлог уговора о Европској унији усвојен је у Европском парламенту фебруара 1984. године, у форми међународног уговора што је подразумевало ратификацију у земљама чланицама. Суштину Предлога уговора о Европској унији чинили су захтеви за институционалном ***реформом*** Заједнице путем проширења надлежности на нова економска и социјална подручја, измену начина одлучивања и већу правну и политичку улогу Европског парламента.

Присутни су федералистички ставови приликом дефинисања шире надлежности Уније у Предлогу уговора. Осим надлежности комунитарних органа, који су већ предвиђени Римским уговорима, планира се и вођење ***заједничке политике*** у следећим областима: монетарна, кредитна, социјална, здравствена, културна, образовање, истраживање и заштита животне

средине. Темељ Предлога уговора чине оснивачки уговори европских заједница, али Унија замењује и превазилази постојеће европске заједнице. Циљ Европске уније је даљи развој *acquis communautaire*, тј. ***тековина Заједнице***, али на основу новог уговора о ЕУ. Заједница на тај начин треба да се трансформише у федерални ентитет са демократски одговорним институцијама, демократским поступком одлучивања, на бази поштовања основних људских права и политичке децентрализације.

Услед неспремности земаља чланица, Предлог уговора није прихваћен на заседању Европског савета у Фонтенблоу, јуна 1984. године, али је дошло до формирања *ad hoc* Комитета за институционална питања. На челу овог комитета био је ирски министар, J. Дооге. Комитет „Дооге" је децембра 1984. поднео први извештај, а марта 1985. и други, на састанку Европског савета у Бриселу. Резултати рада овог комитета афирмисали су покренуте принципе институционалне реформе Заједнице, упркос противљењу Велике Британије, Грчке и Данске. Предложено је сазивање међувладине конференције чланица ради припреме Уговора о Европској унији.

4.2. Јединствени европски акт (1986/1987)

На међувладиној конференцији одржаној 26-27. фебруара 1986. у Луксембургу потписан је текст Јединственог европског акта, који је ступио на снагу 1987. године. У питању је прва значајна ***ревизија оснивачких уговора*** европских заједница и увођење институционалних промена, али без суштинске трансформације Заједнице како је била замишљено (Спинелијевим) Предлогом уговора о ЕУ Европског парламента. Одустало се од склапања новог уговора о ЕУ, већ је као основа узета целина оснивачких уговора европских заједница, које су допуњене и измењене одредбама Јединственог европског акта. Проширена је надлежност Заједнице на нове области, побољшано је функционисање институција и уведена сарадња чланица у домену спољне политике у институционални оквир.

Превасходни циљ усвајања Јединственог европског акта (енгл. *CEA* – Common European Act) је спровођење циљева Беле књиге о комплетирању унутрашњег тржишта чланица Заједнице. Стога се велики део одредби односи на ревизију уговора о оснивању ЕЗУЧ, ЕЕЗ и ЕУРАТОМ (поглавље ИИ). Озваничен је циљ стварања ***јединственог тржишта*** до краја 1992. Сходно томе, извршене су промене законодавног одлучивања Савета, већинским гласањем у сарадњи са Европским парламентом, када се ради о питањима остварења јединственог тржишта. То су питања *слободног кретања капитала, забране дискриминације, слободног кретања радника и права настањивања.* До тада је за одлуку Савета било довољно само мишљење Парламента, али је сада он укључен у законодавни процес. Уколико Парламент стави амандман или одбаци предлог Савета, Савет дефинитивну одлуку може усвојити само једногласно. Оснажен је положај Парламента, иако није постао равноправни чинилац у легислативној процедури Заједнице. Парламент је укључен и у поступак пријема нових чланица и у поступак закључивања уговора о придруживању са трећим земљама.

У Преамбули Јединственог европског акта је истакнута воља чланица да своје односе трансформишу у Европску унију, на основу постојећег институционалног контекста и спољно-политичке сарадње чланица. Значајно је да се ***Европска унија*** по први пут у званичном документу у форми ревизије оснивачких уговора европских заједница, поставља као циљ постојања Заједнице: „спремни да остваре Европску унију на бази, с једне стране Заједнице која функционише по сопственим правилима и с друге стране, европске сарадње између држава потписница у области спољне политике и да дају Унији неопходна средства за акцију".

4.3. Доношење Уговора о Европској унији (1992/1993) у Мастрихту

Значај Јединственог европског акта потврђен је даљим активностима Заједнице и доношењем конкретних мера за очување унутрашњег тржишта чланица. Европска комисија је наставила са спроводјењем овлашћења иницијатора комунитарних аката и заједничке политике, док се у окриљу Савета ЕУ развила законодавна активност. Превладала је логика заједништва и економских предности уједињења, јер су трошкови остајања ван интеграција („costs of non-Europe") принудили чланице да крену даље у сусрет реформама Заједнице.

Многе важне мере, које су биле предмет несугласица између чланица требало је да буду усвојене једногласно, што се показало као кочница функционисању јединственог тржишта Заједнице. Уследио је закључак Европског савета са заседања у Хановеру (јун,1988) о реафирмисању обавезе Заједнице да прогресивно оствари економску и монетарну унију. Задужен је комитет на челу са Делором, председником Комисије, да утврди конкретне етапе реализације економске и монетарне уније.

Комитет је поднео извештај априла 1989. године и идентификоване су три кључне ***сфере монетарне уније***: а) потпуна конвертибилност валута, б) комплетна интеграција финансијских тржишта и ц) неопозиво фиксирање девизних курсева. Оснивачки уговори су пружали правну основу за прве две области спровођења монетарне уније. Пажња је посвећена могућностима увођења јединствене валуте као акта монетарне уније и уклањања трансакционих трошкова претварања у националне валуте. У Извештају је истакнута потреба усклађивања економских услова пословања у државама чланицама, усвајања заједничке макро-економске политике и неопходности ограничења буџетских дефицита (ИИ фаза реализације монетарне уније). Сходно томе, комунитарне институције треба да постепено преузму одговорност за вођење монетарне политике и управљање девизним резервама.

Јула 1990.године отпочела је прва фаза изградње монетарне уније. Све валуте чланица Заједнице подведене су под механизам девизних курсева у оквиру Европског монетарног система, који је контролисао флуктуације. Истовремено је вршено поступно јачање фискалног усклађивања чланица. Финална (трећа) фаза монетарне уније предвидја функционисање Европске централне банке, која ће преузети улогу националних централних банака.

Реакције држава чланица Заједнице биле су различите. Неслагања су се односила на начин преласка из друге у трећу фазу монетарне уније у погледу конкретних питања, као што су: временски рокови, замена домаћих валута јединственом валутом, независност Европске централне банке од политичког утицаја у вођењу монетарне политике (пр. Немачка) и др. Велика Британија се залагала за заједничку, а не јединствену валуту, уз паралелно постојање националних валута. На заседању Европског савета у Риму октобра 1990 већина чланица се сложила да друга фаза монетарне уније отпочне у јануару 1994. Године, као и одлучено да се одржи међувладина конференција о економској и монетарној унији (почела са радом децембра 1990).

Водеће чланице Заједнице, Француска и Немачка, заступале су став о потреби да се изгради ***политичка, економска и монетарна унија***, што је проистекло из схватања о повезаности ових области. Без проширења надлежности Заједнице и јачања демократске одговорности њених институција, где посебно место заузима Европски парламент, тешко би било остварити пренос државне суверености на монетарном плану ка комунитарним органима. Сазвана је међувладина конференција о политичкој унији чији је задатак био да сагледа обим комунитарних надлежности у домену спољне политике, одбране и колективне безбедности и да предложи институције и мере за остварење Уније. Посебно место заузимало је разматрање положаја Парламента услед демократског дефицита у начину одлучивања Заједнице.

Резултат одржаних међувладиних конференција представља ***Уговор о Европској унији***, са свим достигнућима и недоследностима проистеклим из преговора држава чланица. Уговор је потписан 7. фебруара 1992. у Мастрихту (Холандија), а ступио на правну снагу 1. новембра 1993. после ратификације у земљама чланицама.

Значај доношења Уговора о Европској унији је огроман, као нове етапе „у процесу стварања све чвршћег јединства између народа Европе, у којој се одлуке доносе на нивоу што је могуће ближем грађанима". Процес европске интеграције, који је започео стварањем Европске заједнице, како се наводи у Преамбули Уговора о ЕУ, бележи ново раздобље оснивањем Европске уније у циљу јачања демократског карактера и успешног деловања институција у остваривању задатака привредног и друштвеног напретка чланица ЕУ[5].

Учињен је уступак Великој Британији и Данској (у облику протокола, као саставних делова Уговора о ЕУ) тако да су задржале право да не учествују у трећој фази монетарне уније. У области политичке уније је постигнут скромнији напредак него у односу на економску и

[5] Гасми Г. „Право и институције Европске уније", Сингидунум Универзитет, Београд 2009, стр. 72.

монетарну унију, док у погледу ***социјалне политике*** није постигнута сагласност о већој комунитарној надлежности и праву одлучивања Уније. Велика Британија је опет изразила резерве према усвајању нове Социјалне Повеље, те је осталих једанаест чланица закључило Протокол о социјалној политици и Споразум, који се налази ван правног оквира Уговора о Европској заједници.

Спољна политика је у основаној ЕУ остала ван надлежности Заједнице, чинећи ***II стуб*** сарадње чланица, према Уговору о ЕУ из Мастрихта. ***III стуб*** сарадње обухватио је питања из области правосуђа и унутрашњих послова (имиграција, азил, сарадња правосудних органа), као неку врсту кодификације неформалних договора држава чланица.

У централном ***I стубу*** Европске уније смештен је тада актуелни корпус односа и правног система европских заједница, које су наставиле да егзистирају као основа ЕУ. С обзиром да је дошло до проширења надлежности на нове области промењен је назив Европска економска заједница у Европска заједница, на који начин се хтело указати на шире (неекономске) функције Заједнице. С једне стране, појачане су постојеће комунитарне надлежности и то се односи на: социјалну политику (без учешћа Велике Британије); подручје економске и социјалне кохезије (регионални развој); заштиту животне средине; научно-истраживачки рад и технолошки развој. С друге стране, Уговором о ЕУ уведене су нова подручја деловања Заједнице: образовање и стручно оспособљавање; политика виза; заштита потрошача; култура; сарадња за развој са земљама у развоју; индустријска политика; трансевропске мреже комуникација у саобраћају, енергетици и телекомуникацијама.

Доношење Уговора о ЕУ означило је званично увођење ***монетарне уније*** чланица у три фазе. Прва фаза је завршена децембра 1993. стварањем *јединственог тржишта роба, услуга и капитала*. Друга фаза подразумева интензивније *усклађивање економских политика* чланица ради смањења инфлације, каматних стопа и ограничавања буџетског дефицита. Утврђени су критеријуми конвергенције привреда које чланице треба да испуне ради увођења јединствене валуте најкасније до краја овог века. Основан је Европски монетарни институт (од 1994.) са задатком припреме увођења јединствене валуте и усклађивања монетарних политика чланица. Трећа фаза монетарне уније је планирано да почне од јануара 1999. (алтернативно је био предвиђен рок од почетка 1997.), установљавањем *независне Европске централне банке* и увођењем јединствене и стабилне *европске монете.*

На институционалном плану дошло је до реформи оснивањем нових органа: ***Комитета региона*** (чл. 198 А-Ц), који је додат Економском и социјалном комитету и ***Финансијског суда*** (чл. 188 А-Ц), ради рачуноводствене контроле.

Уговор из Мастрихта је потврдио политички значај ***Европског савета***, који одређује основне политичке правце развоја Уније у привредним и спољно-политичким питањима. Као *највиши политички орган Уније* чине га шефови држава или влада и састаје се најмање два пута годишње. У области одлучивања Савета министара, Уговор о ЕУ је проширио број случајева гласања квалификованом већином у Савету. Састављен је од надлежних ресорних министара сваке земље чланице. Положај ***Комисије*** је промењен начином њеног именовања, како би се ојачала њена независност и наднационални карактер. У поступку бирања чланова Комисије ***Европски парламент*** гласа о постављењу. Продужен је мандат Комисији са четири на пет година. Поред тога, Комисија је пуноправно укључена у рад на спровођењу заједничке спољне и безбедносне политике, што представља битну новину.

Најважније реформе учињене су у сфери надлежности и рада Европског парламента у правцу побољшања његовог положаја у законодавном домену. Процес јачања парламентарних овлашћења започет Јединственим европским актом и утврђивањем процедуре сарадње Парламента и Савета, настављен је даљим реформама. Поред поступка сарадње, уведена је комплексна процедура *саодлучивања* и повећан је број случајева када је потребна сагласност Парламента. Демократска контрола Парламента над Комисијом огледа се не само у одобравању избора њених чланова, већ и у праву Парламента да образује истражну комисију и испитује жалбе грађана о неправилном административном раду комунитарних органа (Омбудсман).

У односу на надлежност ***Суда правде***, као гаранта поштовања комунитарног правног система, нема измена, али је додато овлашћење Суда да *новчано казни* државу чланицу у случају када она не поштује Уговор. За спољно-политичка и безбедносна питања, као и

подручје унутрашњих послова, Суд нема надлежност тумачења тих делова Уговора о ЕУ, нити суђења у споровима поводом тих питања. То проистиче из међувладиног карактера одлучивања и сарадње чланица у домену преостала два стуба Европске уније: спољно-политичка питања и безбедност и област правосуђа и унутрашњих послова. Улога наднационалних комунитарних органа (Комисије, Суда и Парламента) у ова два стуба сарадње је стога веома сужена. Управо је то разлог одвојеног структурисања наведена два стуба сарадње од комунитарних компетенција и процедура, што Уговор о ЕУ чини још сложенијим.

Услед овако коренитих реформи Уговор о Европској унији наишао је на ***тешкоће*** у процесу ратификације у многим чланицама. У Данској је био одбијен на првом референдуму, који је затим успешно поновљен. У Француској је народно изјашњавање показало малу предност присталица стварања Европске уније, у Великој Британији је такође постојала одбојност јавног мњења, док је у Немачкој било потребно обавити поступак пред уставним судом. Целокупан поступак *ратификације* Уговора из Мастрихта трајао је дуже од планираног рока (крај 1992.). Уговор о ЕУ је ступио на снагу 1. новембра 1993. године, а касније су уследиле још три правне *ревизије* овог конститутивног Уговора о ЕУ (Амстердам - 1999 , Ница – 2003. и Лисабон - 2009).

4.4. Уговор о ЕУ из Амстердама (1999)

Ревидирани Уговор о ЕУ потписан је 2. октобра 1997. на ванредном заседању Европског савета у Амстердаму. Тиме је отворен процес ратификације новог Уговора о ЕУ у државама чланицама, који је окончан 1999. године ступањем на снагу Уговора о ЕУ из Амстердама 1. маја 1999. Једно од кључних питања реформе ЕУ током Међувладине конференције 1996 - 1997. било је питање институционалних аспеката реформе ЕУ и елиминисање демократског дефицита Уније.

Институционална реформа ЕУ значила је побољшање ефикасности и демократичности органа ЕУ. У склопу тога Уговором из Амстердама уведене су промене у поступку одлучивања ЕУ, ојачан је положај Европског парламента, донекле је измењена ***процедура гласања*** у Савету министара (могућност конструктивног уздржавања и проширење квалификованог већинског гласања), предвиђена могућност ближе сарадње између држава чланица ЕУ (флексибилност), ојачан је положај председника Комисије, проширена је надлежност Европског суда правде у односу на нека питања из области унутрашњих послова.

4.5. Уговор о ЕУ из Нице (2003)

Уговор о ЕУ из Нице усаглашен је 11. децембра 2000. на заседању Европског савета. Процес проширења Уније, уочи уласка групе земаља из централне и источне Европе (у мају 2004.) убрзао је сазивање нове међувладине конференције о институционалној реформи ЕУ у фебруару 2000.

Уговор о ЕУ из Нице потписан је 26. фебруара 2001, а ступио на правну снагу после поновљеног референдума у Ирској, 1. фебруара 2003. године и окончане процедуре ратификације. Циљ уговора био је побољшање институционалне структуре ЕУ. Стога је Уговор из Нице предвидео смањење броја посланика у Европском парламенту, принцип да свака држава предлаже по једног члана Комисије, али са будућом применом ***принципа ротације*** тј. смањењем броја чланова Комисије у циљу боље ефикасности. Поред тога, предвиђено је да се значајно прошире области квалификованог већинског одлучивања у оквиру Савета министара.

4.6. Неуспели Уговор о Уставу ЕУ

После Уговора из Нице, поступак припреме предлога уставне реформе ЕУ покренут је у белгијском граду Лакену 2001. где је донета Декларација из Лакена о будућности ЕУ. Одржана је Конвенција о будућности Европе чији је циљ нов и модеран устав, који би обезбедио виши степен демократичности и транспарентности функционисања ЕУ.

Усвајањем Предлога Уговора о европском Уставу у јуну 2003 год завршен је рад ове Конвенције, а Предлог је прослеђен државама чланицама током 2004-2005 на ратификацију тј. коначно прихватање.

Ратификација Устава у националним скупштинама земаља чланица Уније није била успесна, а посебно у Француској и Холандији где је дошло до директног одбијања Устава на референдуму 2005. године.

5. Реформски Уговор о ЕУ из Лисабона (2009)

а) После неуспеха Предлога Уговора о Уставу ЕУ (2005) у процесу његове ратификације у Француској и Холандији, напуштена је *идеја конституционализације ЕУ* и замењена стварањем Лисабонског Уговора о реформи ЕУ. На Самиту ЕУ 21-22. јуна 2007. донета је политичка одлука о сазивању нове међувладине конфеенренције ради формулисања усаглашеног текста Уговора о реформи ЕУ. Међувладина конференција је отворена почетком октобра 2007. Први нацрт Уговора о реформи ЕУ је угледао светлост дана 17 - 18. октобра 2007. Тада је потписан Лисабонски Уговор о ЕУ, чиме је окончана вишегодишња динамика преговора држава чланица о институционалним реформама у ЕУ.

На Самиту ЕУ у Лисабону постигнут је договор око преосталих одредби Уговора о реформи ЕУ 13. децембра 2007. ***Уговор о реформи ЕУ*** је добио име према месту одржавања Самита шефова држава и влада чланица ЕУ у Лисабону, на крају завршетка председавања Португала на челу ЕУ.

За ступање Лисабонског Уговора о ЕУ на снагу било је неопходно да га ратификују свих 27 држава чланица. Првобитни амбициозни план је био да се процес ратификације заврши током 2008. год, како би Уговор о реформи ЕУ ступио на снагу од 1. јануара 2009. пре одржавања избора за Европски парламент у јуну 2009. Основна разлика у односу на Предлог Устава ЕУ је у томе што Лисабонски Уговор о ЕУ нема форму устава и не укида постојеће примарно законодавство, него само ***допуњава уговоре*** - Оснивачки уговор о европским заједницама (Рим) и Уговор о оснивању ЕУ (Мастрихт).

Нови Уговор о ЕУ је потписан 13. децембра 2007.године на Самиту ЕУ у Лисабону. Уследио је процес ратификације током 2008. и 2009. који је прошао уобичајени (бурни) ток, као и претходни поступци ратификације уговора о ЕУ из Мастрихта па до Нице. Главни ударац ратификацији Лисабонског Уговора десио се у Ирској одбијањем на референдуму одржаном 13. јуна 2008. Године, када се више од половине Ираца изјаснило негативно о Лисабонском Уговору. Упркос томе, процес ратификације је настављен усвајањем Лисабонског Уговора у Парламенту Велике Британије 18. јуна 2008. Процес ратификације је трајао током 2008. и почетком октобра 2009. дошло је до поновљеног референдума са позитивним исходом у Ирској, али су томе претходили политички притисци на Ирску, Чешку и Пољску као земље противнице Лисабонског Уговора о ЕУ.

Услови за ступање на снагу Лисабонског Уговора стекли су се крајем 2009. године када је Председник Чешке (В.Хавел), ставио потпис на текст Уговора. Томе је претходило разматрање да ли је Предлог Лисабонског Уговора о ЕУ у складу са Уставом Чешке и позитивна одлука највише судске инстанце у Чешкој о том документу. Ступање на снагу Лисабонског Уговора је сходно томе одређено почев од 1. децембра 2009. године.

Продубљивање ***интеграције*** у оквиру ЕУ показује понекад своје падове и закашњења, али се упркос томе одвија непрекидно и на иреверзибилан начин. Политички уступци и интерни преговори међу чланицама ЕУ интегрални су део процеса усвајања примарног законодавства – реформи оснивачких уговора. У време закључивања Римских уговора чланство Заједнице је бројало само шест чланица, а у време потписивања Лисабонског Уговора ЕУ је нарасла на 27 чланица, са тенденцијом даље експанзије чланства. Институције ЕУ у таквим условима морају испунити захтеве ефикасности одлучивања, али под условом да не изгубе легитимитет и демократичност деловања. Такав контекст је наметнуо неопходне институционалне реформе Уније у циљу њеног ефикаснијег функционисања.

б) Статус правног лица ЕУ утврдјен је Уговором из Лисабона и по први пут предвиђена је могућност иступања државе из чланства Уније („излазна клаузула“). Својство правног лица подразумева капацитет ЕУ за закључивање међународних уговора и чланство у међународним

организацијама. До сада је то било резервисано за две европске заједнице (ЕЕЗ и ЕУРАТОМ) које су имале својство правног лица, што је у пракси медјународних односа доводило до проблема и нејасноћа. Лисабонским уговором ЕУ је променила ранију трипартитну структуру из Мастрихта (1993) и некадашња три стуба спојени су у један, па је ***Унија целина*** која има својство правног лица.

У литератури преовладјује став да је Уговор о реформи ЕУ из Лисабона у великој мери задржао многа решења из неуспелог уговора о Уставу ЕУ, али се избегава термин Устав ЕУ у званичним документима и у политичким прокламацијама. Предлог Устава ЕУ требао је да укине и замени све претходне оснивачке уговоре Европских заједница и ЕУ, док се Лисабонски Уговор на њих наслања и мења постојеће уговоре и у том смислу постоји ***правни континуитет*** примарног законодавства ЕУ. Промене Уговора о ЕУ (Мастрихт, Амстердам, Ница) односе се на институције ЕУ, побољшану сарадњу чланица, спољну политику, безбедност и одбрамбену политику ЕУ.

У погледу Римског уговора о оснивању ЕЕЗ (1957), модификације предвидјене Лисабонским Уговором су усмерене на разграничавање надлежности између ЕУ и држава чланица. Уговор из Нице (2003) састоји се, практично, из два уговора – о Европској унији и о Европској Заједници, а у Лисабонском уговору бивши Римски Уговор о ЕЕЗ бива замењен Уговором о функционисању Европске уније, док први задржава своје име, уз одређене садржинске промене. Поставља се питање зашто је успостављена оваква комплексна правна конструкција. То је учињено као уступак захтевима одређених земаља чланица ЕУ (Чешка, Велика Британије и Холандија), које су тражиле да се изричито одустане од уставних симбола, као што су изрази: „Устав", „Европски министар иностраних послова", „закони" и „оквирни закони" и томе слично, као и симбола Уније (застава, химна, мото, итд.).

в) Институционалним новелама које је дефинисао Лисабонски Уговор о ЕУ постигнута је боља ***равнотежа*** између малих и великих држава чланица ЕУ, као и побољшана ***демократска контрола*** функционисања институција ЕУ.

Лисабонским уговором су ојачане демократске вредности ЕУ и циљеви Уније. У погледу основних људских права и слобода, Лисабонски Уговор додељује правну снагу обавезне примене (*иус цогенс*) Повељи о основним правима ЕУ, која обухвата грађанска, економска, социјална и политичка права. Повеља о основним правима важи за све земље ЕУ, осим за Велику Британију и Пољску које су тражиле изузимајућу („опт-оут") клаузулу.

Уведено је ***право иницијативе грађана*** Уније за покретање законодавног поступка, на који начин се доприноси побољшању демократије у одлучивању и јача партиципативна демократија у ЕУ. Тако грађани у ЕУ могу затражити од Комисије да припреми предлог прописа (уредбе, директиве или одлуке), уколико се прикупи најмање милион потписа грађана из већег броја чланица ЕУ. Поред тога, Лисабонски уговор препознаје важност дијалог између грађана, невладиних организација и институција ЕУ (посебно Комисије). Тиме се доприноси учешћу цивилног друштва у процесу одлучивања ЕУ, посебно у домену социјалног дијалога где се предвидјају консултације између партнера (концепт европског грађанства, Мастрихт).

г) Настављена је позитивна еволуција улоге Европског парламента у институционалној структури ЕУ. У том смислу широко је примењена законодавна процедура саодлучивања са Саветом министара за већину прописа, па је тако ***Европски парламент*** донекле доведен у једнак положај са осталим органима у легислативном поступку ЕУ. Законодавни поступак и даље карактерише монопол Комисије да предложи текст прописа, који заједнички усвајају Европски парламент и Савет министара у поступку саодлучивања. У оквиру Савета министара преовладјује систем гласања путем квалификоване већине гласова, на који начин Унија спроводи овлашћења у областима као што су: правосудна сарадња, заједничка политика азила, миграциона политика и контрола спољних граница ЕУ, енергетика и др. Предвиђено је смањење броја посланика у Европском парламенту на укупно 751 (за овог последњег се изборила Италија како би имала 73 посланика као Британија, али без права гласа председнику Парламента), односно од 6 (Луксембург) до највише 96 (Немачка) посланика.

Европски парламент добија још већи значај:

- на плану *законодавног утицаја* кроз проширење саодлучивања са Саветом министара на око 50 нових области,

- у домену *буџетских овлашћења* путем додељивања једнаких права одлучивања као и Савет министара, посебно у усвајању годишњег буџета ЕУ[6],

- у области *политичке контроле* у ЕУ, посредством механизма бирања Председника Комисије на предлог Европског савета. Парламент треба да узме у обзир резултате избора за посланике у смислу која је политичка опција победила, како би Председник Комисије био представник политичке воље већине бирача у ЕУ.

Савет министара чине представници чланица ЕУ, али се број гласова уутврђује сходно броју становника држава (*пондерација гласова).* Уводи се ново правило двоструке већине за гласање у Савету министара: одлука се може донети само уколико се за њу изјасни 55% представника земаља чланица (нпр. 15 чланица гласа позитивно у односу на укупно 27), који истовремено представљају 65% укупног становништва ЕУ. У поређењу са претходним моделом квалификоване већине према Уговору из Нице, овај систем омогућава брже формирање потребне већине за доношење прописа у ЕУ и већу ефективност законодавног поступка. На интервенцију Пољске, која сматра да овакав систем кажњава мале земље, нови систем гласања ће се примењивати тек од 2014. године, са прелазним периодом до 2017. године.

д) У Лисабонски Уговор је уврштен и тзв. компромис из Јањине (1994). Механизам познат под називом ***„Јањина компромис“*** омогућава да, уколико 1/3 земаља чланица ЕУ или 25% укупног становништва гласа против одредјене одлуке ЕУ, у том случају *замрзава се* одлука ЕУ док се не нађе прихватљиво решење. Земље које се противе траже преиспитивање такве одлуке усвојене прегласавањем у Савету министара. Међутим, могуће је гласање о спорној одлуци у било које доба, да се не би блокирало доношење одлука.

Лисабонска *методологија одмеравања гласова* у Савету министара је заснована на поштовању двоструког принципа: с једне стране, уважавања једнакости држава и с друге стране, поштовања броја становника приликом дистрибуције гласова. [7]Тиме је успостављен механизам доношења одлука у ЕУ на једноставнији и ефикаснији начин, али и више демократски. *Правило консензуса* остаје, према Лисабонском Уговору, само за мали број питања и то у фискалној области, социјалној заштити, спољној и одбрамбеној политици, које се традиционално сматрају осетљивим областима и у искључивој надлежности држава чланица.

Међу најважнијим изменама су и веће надлежности за националне парламенте који стичу право да зауставе нацрт неког закона, улажући „наранџасти картон“ као ***приговор.***

Лисабонским уговором ЕУ је одустала од низа симбола усаглашених у одбаченом предлогу Устава ЕУ (пр. застава и химна), као и избегнуто је уједначавање законодавних аката Уније кроз заједнички термин - „закони“. Сматра се да је наметање заједничких симбола ЕУ изазвало највећи талас отпора, посебно евроскептика, приликом ратификације Устава ЕУ. Тиме су државе чланице ЕУ добиле већи суверенитет, него да је усвојен Устав ЕУ. Из Лисабонског уговора избачени су сви симболи (химна, застава), који би могли да сугеришу да ЕУ постаје држава у правом смислу речи. И поред тога што ће се одлуке углавном доносити (пре)гласавањем а не консензусом, чланице су задржале суверенитет у областима унутрашњих послова, социјалне сигурности, опорезивања, у спољној политици и одбрани.

ђ) Председник је функција установљена одредбама Лисабонског уговора, уместо досадашњег ротирајућег председавајућег који се мењао сваких пола године. Предвидјено је да председника ЕУ бирају премијери и председници држава чланица на седницама Европског савета, квалификованом већином, на време од 30 месеци и уз могућност још једног мандата (реизбор). Тиме треба да се осигура континуитет спољно-политичких акција ЕУ и стабилност

---

[6] До Лисабонског Уговора о ЕУ, Савет министара је имао право коначне одлуке у области обавезних буџетских расхода, који чине претежни део буџета ЕУ (нарочито расходи за пољопривреду). Детаљније код Г. Гасми, „Право и основи права Европске уније“, Београд, 2010, стр. 352.

[7] Гасми Г., оп. цит, стр. 352.

политичког вођства институција ЕУ. Систем по коме се државе чланице смењују на положају председавајућег на сваких шест месеци остаје и даље на снази, али далеко мањег домета и значаја. Председник ЕУ не сме имати националну функцију у држави чланици из које потиче. Основне функције Председника ЕУ са да персонификује политике Уније, да представља ЕУ на медјународној сцени и председава заседањима Европског савета.

Комисија ЕУ је задржала централну улогу надлежног иницијатора законодавног поступка у ЕУ, што повећава њен политички значај. У периоду од 2009 до 2014 године биће задржан принцип да по један *комесар* буде из сваке од држава чланица – укупно 27 комесара, заједно са Председником. Почев од 2014. године предвидјено је смањење броја европских комесара на 18, тако да ће бити држава чланица које неће имати свог држављанина у Европској комисији. Једна трећина ће увек морати да чека свој ред, а остале на период од по пет година. *Принцип ротације* подразумева да две трећине земаља чланица буде заступљено преко својих држављана у својству комесара, али уз појачану *независност* и *наднационалност* Комисије. Сматра се да редуковани састав Комисије спречава подложност националним интересима појединих држава чланица и доприноси ефикасности у реализацији интереса Уније као целине.

Мишљење већине европских званичника је да је превазиђена институционална криза ЕУ и отворен пут за њену већу ефикасност, боље функционисање и јачу спољно-политичку улогу на светској сцени. „Ако хоћу да разговарам са Европом, коме да телефонирам?" Ово питање је у духу политичке симболике својевремено поставио Збигњев Бжежински, некадашњи државни секретар за безбедност САД, алудирајући на одсуство централизованог политичког одлучивања у ЕУ, посебно на пољу спољне политике и безбедности.

Унија и после ступања на снагу Лисабонског Уговора о ЕУ у текућем периоду задржава, симболично речено, „више телефонских линија". Разлог је чињеница да је дипломатски капацитет Уније и даље подељен између вишеинституционалних актера које чине: Председник Европског Савета (са мандатом од две и по године), актуелна земља председавајући ЕУ (мандат од шест месеци), Председник Комисије и Високи Представник за спољну политику и безбедност (као Потпредседник Комисије и Председавајући Савета министара за спољне послове). У том смислу могући су институционални ривалитети који указују и на несавршеност Лисабонског Уговора о ЕУ, упркос његовом неспорном правном значају.

Кључ будућег успеха дипломатије ЕУ налази се у способности усклађивања националних интереса држава чланица, а посебно утицајних великих земаља (Француске, Немачке, Велике Британије и Италије) без чије сагласности у пракси није могуће спровести ниједну заједничку спољно-политичку акцију ЕУ. Спољно-политичко усклађивање подразумева што мање једностраних иницијатива, више интерне координације међу чланицама ЕУ и заједничког наступа у сарадњи са Високим Представником и Председником Европског Савета[8], како то предвиђа Лисабонски Уговор о ЕУ.

ЕУ добија и свог министра спољних послова, али који се званично назива ***Високи представник за спољне послове и безбедност*** и спаја функцију која већ постоји под тим називом и функцију комесара за спољне послове. Поменута функција треба да ојача заједничку спољну и безбедносну политику ЕУ у смислу већег јединства. У протеклом периоду је често био изражен диспаритет деловања Комесара за спољне односе и Високог представника за спољне послове и безбедност (пр. Х.Солана) што је додатно утицало на сложеност спровођења заједничке спољне политике ЕУ.

Нови „министар спољних послова ЕУ" неће сам одређивати спољну политику, већ ће морати у формулисању и спровођењу политике да се ослања на договор држава чланица. Зато се и даље назива "Високи представник за спољну и безбедносну политику", а не Европски министар спољних послова. Не треба заборавити да државе чланице имају своје националне спољно-политичке приоритете и осетљиве интересе, нарочито на пољу безбедности.

Високог представника за спољну политику и безбедност именује Европски савет уз сагласност Европског парламента. Истовремено је овој позицији додељена функција

---

[8] Сличну оцену износе и аутори: Chopin Thierry, Lefebvre Maxime, "After the Lisbon Treaty: Does the European Union finally have a telephone number?, 30th November 2009, www.robert-schuman.eu

Потпредседника Комисије, који председава Саветом министара за опште и иностране послове. Високи представник је, у својству Потпредседника Комисије, истовремено политички одговоран Европском Парламенту за вођење спољне политике ЕУ.

Нова ***Европска дипломатска служба***[9] треба да обезбеди већу координацију на спољно-политичком плану Уније, али то не значи да ће бити укинуте амбасаде држава чланица. Претпоставка је да ће измене појачати међународну позицију и политички утицај Уније као целине, али остаје отворено питање до ког нивоа ће бити изграђена јединствена спољна политика ЕУ. У овом процесу од великог значаја је стицање статуса правног лица Уније, који омогућава закључивање међународних уговора у име ЕУ као целине и приступање међународним организацијама или конвенцијама.

У односу на заједничку политику одбране и безбедности, Лисабонски Уговор је начинио напредак у смеру формирања тзв. Европске заједничке одбране. Уведена је ***клаузула о узајамној одбрани***, која значи да ако једна држава чланица буде нападнута, остале чланице имају обавезу да јој помогну у одбрани. То је уобичајени принцип колективне безбедности у међународним односима.

Уведена је такође и ***клаузула солидарности***, која подразумева пружање помоћи од стране органа ЕУ и осталих чланица ЕУ држави чланици угроженој природним или другим врстама катастрофа или пак, терористичким нападима. Таква помоћ треба да буде омогућена свим расположивим средствима ЕУ у борби проив тероризма, у мерама превенције конфликта, пост-конфликтних мисија мирења и томе слично, у зависности од конректнох случаја.

Успостављена је ***тзв. стална структурисана сарадња***, која је отворена за све чланице ЕУ које се обавежу да учествују у ЕУ програмима развоја војне опреме и да шаљу своје борбене јединице спремне за хитне акције на нивоу ЕУ. Такве државе чланице су такође спремне и да одговоре захтевима УН за слање својих јединица у војне мисије у име Уније. Лисабонски Уговор учвршћује функционисање установљене Европске одбрамбене агенције са циљем развоја ЕУ политике наоружања и координације различитих националних политика наоружања држава чланица, што представља велику новину у овој области.

5.1. Три врсте надлежности у ЕУ према Лисабонском Уговору

Европски суд правде остаје надлежан за тумачење прописа ЕУ и за решавање сукоба надлежности између држава чланица, затим између органа ЕУ и држава чланица, као и између органа ЕУ међусобно и органа и грађана ЕУ.

Што се тиче разграничења надлежности између Уније и држава чланица у ЕУ, Лисабонски Уговор уводи појашњења у овој области у смислу одговора на питање ко је и за шта одговоран. Реафирмисан је *принцип додељених надлежности ЕУ* који подразумева да органи ЕУ не могу ширити своја овлашћења на штету држава чланица, већ је потребна претходна сагласност чланица ЕУ. Уговор јача претпоставке у корист надлежности држава чланица у ситуацијама када оне нису експлицитно додељене органима ЕУ.[10] Предвиђена је чак и могућност враћања компетенција државама чланицама. Кроз ојачану улогу националних парламената држава чланица и увођењем њиховог надзора над деловањем институција ЕУ, постиже се виши степен легитимитета одлучивања у ЕУ и јача демократичност функционисања Уније.[11]

Лисабонски Уговор не предвиђа нове области искључиве надлежности органа ЕУ. Предвиђен је одређен број нових овлашћења ЕУ која спадају у подељене надлежности са државама чланицама (пр. енергетика и просторно планирање) и у области координације и комплементарне акције (интелектуална својина, туризам, спорт, административна сарадња). У оба подручја примењује се класичан законодавни поступак, што значи саодлучивање Савета министара са ЕП и квалификована већина код гласања у Савету министара.

---

[9] Шире: Interview of Europe with Elmar Brok: *The European External Action Service*, (Deutsch MEP, Group of the European People's Party - Christian Democrats), Dec. 2009, www.robert-schuman.eu

[10] Сличну оцену износе Daniel Gros i Stefano Micossi, „Two for the Price of One?“ CEPS Commentary, 22 October 2007, http://www.ceps.eu

[11] Шире: Giuliani J. „There’s a brave new Europe to be glimpsed in the Reform Treaty“, www.robert-schuman.eu, 2008.

Генерално гледано, Лисабонски Уговор разликује три врсте надлежности у ЕУ: 1) искључиву надлежност Уније, 2) подељену надлежност са државама чланицама и 3) искључиву надлежност држава чланица, где Унија може испољити подршку и координацију у погледу европских аспеката одређених питања (нпр. туризам), али без хармонизације политика. Заједничка спољна и безбедносна политика представља засебни систем у ЕУ. Државе чланице такође међусобно усклађују своје националне економске политике и политике запошљавања у оквиру механизама ЕУ.

а) Искључива законодавна надлежност Уније:
- царинска унија,
- прописи о конкуренцији на јединственом тржишту,
- монетарна политика у Еурозони јединствене валуте,
- очување биолошких ресурса мора као део заједничке политике рибарства,
- заједничка трговинска политика,
- закључење међународног уговора ако је у оквиру искључиве надлежности ЕУ или када је то неопходно да допринесе извршавању неке од ових надлежности.

б) Подељене надлежности са државама чланицама - када ЕУ спроводи надлежности у овим областима, државе чланице немају право да истовремено интервенишу:
- јединствено тржиште,
- социјална политика у односу на специфична питања дефинисана у Уговору о ЕУ,
- кохезија (економска, социјална и територијална) у ЕУ,
- пољопривреда и рибарство (осим очувања биолошких ресурса мора),
- заштита животне средине,
- заштита потрошача,
- саобраћај,
- транс-европске мреже инфраструктуре,
- енергетика,
- подручје слободе, правде и безбедности (бивши трећи стуб ЕУ),
- заједнички аспекти безбедности јавног здравља дефинисани Лисабонским Уговором,
- истраживање, техолошки развој и просторно планирање,
- хуманитарна помоћ и развојна сарадња.

в) Искључива надлежност држава чланица - уз могућност координације ЕУ:
- заштита здравља,
- индустрија,
- култура,
- туризам,
- образовање, стручно усавршавање, омладина и спорт,
- цивилна заштита,
- административна сарадња.

Може се закључити да Лисабонски Уговор отвара пут за формирање неких нових европских политика, као што је енергетска политика развоја и сигурности снабдевања. Уговор доприноси бољем демократском функционисању ЕУ и јачању одговорности институција, кроз јаснију поделу надлежности и више него што је то омогућавао принцип супсидијарности. Чувари доследне примене принципа супсидијарности у ЕУ, у смислу хијерархије надлежности у ЕУ, су пре свега национални парламенти држава чланица и Европски суд правде.
Посебно су ојачали национални парламенти кроз нову улогу у законодавном поступку која предвиђа да ако дође до негативног става више од трећине националних парламената (или једна четвртина негативних у области одлучивања о правосуђу и полицији), Комисија мора преиспитати и мењати свој предлог прописа. Такође, национални парламент државе чланице може упутити Европском суду правде захтев за заштиту принципа супсидијарности.

6. Излазна клаузула према Лисабонском Уговору

У чл. 35. Лисабонског Уговора о ЕУ[12] по први пут се регулише процес иступања земаља чланица ЕУ посредством излазне клаузуле. Будући да је за улазак у ЕУ неопходно са ЕУ потписати *Уговор о* ***приступању,*** за потребе изласка чланица уводи се као посебна врста *Уговор о* ***иступању***. Након завршетка преговара о иступању, Савет министара одлучује на основу квалификоване већине и после добијања сагласности Европског парламента.

Представници земље која има намеру да напусти ЕУ могу учествовати у раду Европског савета и Савета министара ЕУ, осим у делу рада ових органа у којем се они баве консултацијама о уговору о иступању те чланице, или о њему гласају. Уколико земља која је иступила жели ***поновни пријем у ЕУ***, мора поднети нови захтев за чланство и испунити критеријуме за приступање.

Најкритичнији однос према ширењу Уније, Лисабонском уговору и осталим облицима чвршћег повезивања унутар ЕУ (као што су прихватање заједничке валуте евра и улазак у Шенгенску зону) показали су Британци. Они су – за разлику од већине других представника невладиног сектора у осталим чланицама ЕУ, који су се отворено супротстављали неким одлукама својих влада – готово у длаку заступали званичну политику земље. Срећом по њих, Лисабонски уговор први пут предвиђа и могућност изласка из чланства ЕУ.

7. Положај Европског савета

Европски савет (ЕС) представља најзначајнији и најутицајнији ***облик међувладине сарадње*** у оквиру ЕУ. Пракса састајања шефова држава или влада (самита) држава чланица функционисала је у оквиру Заједнице још од половине 70-тих година, тачније од 1974. године. Тада је на самиту у Паризу установљен Европски савет као редован вид организовања, ван тадашњег институционалног оквира. Уговорну основу и чвршћи правни контекст Европски савет је стекао усвајањем Јединственог европског акта (ЈЕА), 1987. године.[13] У чл. 2 ЈЕА регулисан је састав Европског савета и одређено да заседа најмање два пута годишње.

Одредбе овог члана ЈЕА касније су преузете Уговором о ЕУ из Мастрихта. У члану „ Д“ Заједничких одредби Уговора из Мастрихта утврђено је да Европски савет даје непходан подстицај за развој Уније и утврђује опште политичке смернице. У ***састав*** Савета улазе шефови држава или влада држава чланица и председник Комисије, а њима у раду помажу министри иностраних послова и један члан Комисије (најчешће потпредседник). Уговором о функционисању ЕУ из Лисабона установљена је позиција Председника Уније, који председава седницама Европског савета и представља ЕУ на медјународној сцени, са мандатом од две и по године и могућношћу реизбора.

Стриктно легалистички гледано, Европски савет ***нема законских овлашћења*** да предузима мере или доноси одлуке у правцу остварења циљева Заједнице. Његова снага утицаја и превага међу осталим институцијама ЕУ лежи управо у специфичном виду неформалности и огромној политичкој тежини закључака и одлука које усваја. Савет доноси одлуке консензусом, тј. усаглашавањем ставова највиших представника држава чланица.

Европски савет се у највећем броју случајева не бави конкретним питањима европске интеграције, али је његова улога незаменљива када год се укаже ***стратешки*** проблем њеног развоја или се јаве озбиљне несугласице међу државама чланицама, које је могуће решити једино на нивоу високих политичких контаката у оквиру Европског савета.

Уговор о ЕУ из Лисабона је Европском савету доделио позицију институције ЕУ. Тиме је правно озваничена његова руководећа улога и ефикасност деловања током многих криза кроз које је пролазила ЕУ приликом реформи својих оснивачких уговора. Примера ради, код кризе процеса ратификације Уговора о ЕУ из Мастрихта, Европски савет је потврдио своју виталну

[12] Први део Реформског Уговора о ЕУ из Лисабона

[13] Јединствени европски акт је потписан фебруара 1986. године у Луксембургу у форми акта ревизије оснивачких уговора, али је ступио на снагу 1. јула 1987. године, после обављених поступака ратификације у државама чланицама.

улогу чинећи бројне веште компромисе у свом окриљу међу државама чланицама и тако допринео успешном ступању на снагу Уговора.

Надлежност Европског савета обухвата усмеравање развоја ЕУ, утврђивањем општих политичких смерница. Доношење ***општих политичких смерница*** односи се на област усклађивања економских политика држава чланица и Заједнице, монетарну унију и поље заједничке спољне и безбедносне политике.

Може се закључити да је позиција Европског савета Уговором о ЕУ из Лисабона правно ојачана, његовим чвршћим инкорпорирањем у институционални механизам ЕУ. Међувладин карактер доношења смерница, одлука и закључака Европског савета и изнад свега, његов висок политички састав и ***руководећа улога у оквиру ЕУ***, чини га независним од непосредне контроле наднационалног Европског парламента.

Управо на тој тачки прелама се неопходност обезбеђивања јединственог деловања ЕУ када се ради о њеном стратешком развоју и ангажовању на међународној сцени, где Европски савет има примарну улогу. Имајући у виду да своју активност ЕС заснива на примени консенсуса и једногласног одлучивања, проистиче да Европска унија у кључним питањима функционисања веома води рачуна о поштовању суверене једнакости држава чланица, паралелно са својом супранационалном институционалном структуром (Европски парламент, Комисија, Суд правде). Активност ЕС је институционални оквир за то, што показује и пракса његовог деловања и снага утицаја, која превазилази нормативне основе Уговора о ЕУ. Без деловања Европског савета продубљивање и економски напредак европске интеграције у склопу ЕУ постаје незамислив.

8. Савет министара

Савет министара је са Европским парламентом ***главни законодавни орган*** ЕУ. Заступа интересе земаља чланица и доноси све значајне акте секундарног комунитарног законодавства са правно обавезујућим дејством: уредбе (регулатионс), директиве (дирецтивес) и одлуке (децисионс). У законодавном процесу саодлучивања, Савет министара дели своја законодавна овлашћења са Европским парламентом.

Као и у Европском савету, у Савету министара државе чланице су непосредно заступљене. Састав Савета министара чине представници сваке државе чланице на министарском нивоу. То значи да га сачињавају ***надлежни ресорни министри***, који су овлашћени да обавежу владу те државе чланице.

Савет функционише као један орган за све три европске заједнице још од 1965. године, када је донет Уговор о спајању институција[14]. Раширена су, међутим, тумачења у литератури[15] да Савет практично делује као ***јединствени орган за све три заједнице*** још од 1958. године, те је Уговор о спајању органа из 1965. године само озваничио присутну праксу. Разлози за овакав приступ су у постојању јединственог секретаријата Савета[16] од 1958. године и у чињеници да су исти представници држава чланица били од тада у сва три посебна органа.

Састав Савета се мења у зависности од питања која Савет разматра. Уколико заседају министри спољних послова, у питању је Савет за опште послове, који има функцију усклађивања држава чланица у области спољне политике и задатак координације рада осталих ресорних заседања Савета. Ресорна тј. *Секторска заседања* у области пољопривреде, финансија, индустрије, трговине, саобраћаја итд. представљају специјалне састанке Савета. Приликом координације рада ових секторских састанака, *Савет за опште послове*, састављен

[14] Тзв. ***„Merger Treaty"*** потписан је 8. априла 1965. године у Бриселу, а ступио на снагу 1. јула 1967. године. На тај начин су Савет и Комисија постали заједнички за све три европске заједнице, чиме је установљен јединствен институционални оквир Заједнице, са јединственим буџетом. Шире: „Convention on Certain Institutions Common to the European Communities", 8. 04. 1965.; Spoljno-politička dokumentacija br. 2, 1965., Институт за међународну политику и привреду, Београд, стр. 192-195.

[15] Шире: Lasok and Bridge, „Law & Institutions of the European Communities", London, 1987, p. 196; Radovan Vukadinović, „Evropska ekonomska zajednica - institucije", Београд, Нова, 1991, стр. 41;
Кнежевић–Предић В., „Наднационални карактер Европске заједнице и сувереност држава чланица", стр. 290. и други

[16] Parry and Hardy, „EEC Law", London, 1981., тач. 3-32. Према: Вукадиновић Р., „Европска економска заједница", *оп. цит*, стр. 41.

од министара за иностране послове, не може да утиче на одлучивање секторских састанака Савета, нити да мења или укида усвојене одлуке на тим састанцима.

С обзиром да су овлашћени да преузимају обавезе у име својих влада, министри у Савету делују у складу са инструкцијама и конкретним налозима своје владе. Они представљају интересе својих држава, али истовремено морају, као чланови институције ЕУ - деловати и у крајњем интересу Уније. У томе лежи суптилна разлика између Савета ЕУ и класичне међувладине конференције министара или министара у међународним организацијама, који не обавезују своје државе потписивањем аката, већ је неопходно да их државе ратификују. Такав је случај са Комитетом министара у Савету Европе.

Сходно чл.146 ранијег Уговора о ЕУ из Мастрихта у Савету постоји функција председавајућег, коју врши наизменично свака држава чланица ЕУ по шест месеци и према редоследу утврђеном у Уговору. Постоје два циклуса по шест година са различитим редоследом у сваком од њих. То је учињено због тога што други полугодишњи период обухвата летње месеце одмора, те је на овај начин извршена расподела тако да свака чланица (а не увек исте) дође на ред председавања у краћем радном периоду са летњим одморима. На заседању Европског савета у Бриселу, децембра 1993. године одлучено је да, после приступања ЕФТА чланица, после председавања мале државе чланице следи председавање велике. То је учињено у циљу постизања равнотеже деловања ЕУ. ***Председавајући*** сазива Савет на сопствену иницијативу, на захтев једног од чланова или на захтев Комисије, сагласно одредбама чл. 147. Уговора.

Актуелни Уговор о ЕУ из Лисабона (2009) уводи важну новину у циљу ефикаснијег рада Савета министара, те новоименовани Високи представник за спољну политику – са мандатом од пет година, председава седницама Савета за спољне односе. То је значајно, јер ово секторско заседање Савета има улогу координатора резултата седница осталих осам формација Савета министара и још једног, неформалног који окупља министре финансија чланица Еурозоне, тј. Чланица ЕУ које примењују јединствену валуту.

8.1. Улога Комитета сталних представника (COREPER)

Састанцима Савета обавезно присуствује представник Комисије (председник или члан Комисије, одговоран за област коју Савет конкретно разматра), али без права гласа. Представници Комисије такође похађају састанке радних тела Савета и COREPER-а.[17]

Комитет сталних представника има задатак да припреми рад Савета и извршава задатке које му Савет повери. Сачињавају га чиновници високог ранга, најчешће ***амбасадори*** држава чланица. С обзиром на повећање активности Заједнице услед ширења надлежности комунитарних органа, КОРЕПЕР прати њихов рад на дневној бази и на основу тога ***припрема заседања Савета***. То значи да чланови КОРЕПЕР-а нису заменици чланова Савета, нити имају право одлучивања, него чине орган који се налази у оквиру организационе структуре Савета. Утицај КОРЕПЕР-а у процедури доношења одлука Савета је веома битан, иако неформалне природе. Наиме, акти[18] о којима је постигнута сагласност држава чланица у оквиру КОРЕПЕР-а, у пракси најчешће бивају усвојени без дискусије на седницама Савета.

Имајући у виду да у раду КОРЕПЕР-а учествују бројне ***радне групе*** (ad hoc или трајне), састављене од компетентних стручњака за одређена питања, то је и поступак разматрања предлога Комисије упућених Савету веома детаљан. У пракси се предлог Комисије најчешће разматра у оквиру неке од радних група КОРЕПЕР-а, која о томе подноси извештај. Дешава се и да Комисија измени свој предлог услед дискусије на састанцима радних група.[19]

Савету у раду помаже ***генерални секретаријат*** на челу са генералним секретаром, сходно чл. 151. Уговора о ЕЗ. Савет именује генералног секретара једногласном одлуком и одлучује о организацији генералног секретаријата. Слично Комисији, генерални секретаријат Савета подељен је у више одељења.

---

[17] ***COREPER*** - Committee of Permanent Representatives, тј. Комитет сталних представника.

[18] Најчешће се ради о предлогу Комисије, тј. Предлогу уредбе, директиве или одлуке.

[19] На основу чл.189.ст.2. Ех Уговора о ЕЗ, Комисија може да промени свој предлог у току процедуре усвајања комунитарног прописа, све док Савет не донесе одлуку.

8.2. Надлежност Савета министара

Надлежност Савета обухвата усвајање релевантног комунитарног законодавства у форми уредби, директива и одлука, као и правно необавезујућих препорука (рецоммендатионс) и мишљења (опинионс). Савет министара је законодавни орган ЕУ. Поред тога, Савет врши усклађивање општих економских политика држава чланица. На тим подручјима ЕУ делује путем међувладиних облика сарадње, а не наднационалним формама. У Савету је обједињена ***законодавна, извршна*** и ***дипломатск***а функција.[20]

Савет такође може да пренесе на Комисију овлашћење за спровођење прописа,[21] које доноси Савет. У том случају Савет може да утврди одређене услове за извршавање пренетих овлашћења. Поред тога, Савет је овлашћен да тражи од Комисије предузимање било ког истраживања које сматра корисним за постизање заједничких циљева и у склопу тога, подношење одговарајућих предлога.

Посебно је присутна тензија између двоструке улоге Савета: да делује као тело у коме су представљене државе чланице и истовремено, као водећи законодавни орган ЕУ. Ово утолико пре, јер чланови Савета нису политички одговорни ниједном другом органу ЕУ. Постоји двојност извршне и законодавне функције Савета, као најизразитија карактеристика система власти у ЕУ. Из тога потиче не само нормативни, већ и политички значај Савета у систему доношења одлука ЕУ.

У односу према Европском парламенту (ЕП) развио се обичај да ***председавајући*** Савета представља ***програм активности*** за наредних шест месеци, ради дискусије у ЕП. Осим тога, уколико Савет пропусти да делује у границама своје надлежности, може се покренути питање његове одговорности[22] пред Европским судом правде. Тако је Парламент почетком 80-тих година, покренуо поступак против Савета на основу чл.175, у коме је доказано уздржавање Савета да установи заједничку саобраћајну политику.[23] Тада је Савет, по мишљењу Суда, био одговоран за споро извршавање своје законодавне функције. Европски суд правде се ипак није поставио као замена за деловање Савета, нити је утврдио смернице за заједничку саобраћајну политику.

У бившем II стубу ЕУ, у домену ***заједничке спољне и безбедносне политике*** (ЗСБП), Савет има искључиво право одлучивања, на основу начела и смерница које доноси Европски савет. Савет обезбеђује јединство деловања Уније у овој области. У поступку одлучивања Савета потребна је једногласност, осим у случајевима спровођења заједничке акције када је могућа квалификована већине и код процедуралних питања. Подручје ЗСБП обухвата све области спољне политике и безбедности, као и сва питања која се односе на безбедност ЕУ, укључујући дугорочно дефинисање заједничке одбрамбене политике и заједничке одбране. Државе чланице су обавезне да активно и безрезервно подржавају спољну и безбедносну политику Уније, у духу искрености и међусобне солидарности. У циљу очувања ефикасности Уније у међународним односима, државе чланице се уздржавају од акција које би биле супротне интересима ЕУ. Савет има задатак да се стара о поштовању ових принципа.

У бившем III стубу ЕУ, који обухвата сарадњу држава чланица у областима ***правосуђа и унутрашњих послова***, у Савету се координирају акције држава чланица, усвајају се заједнички ставови, оквирне одлуке, заједничке акције и припремају конвенције, ради усвајања у државама чланицама у складу са њиховим уставним поступцима. Примера ради, још је Уговором о ЕУ из Мастрихта (1993), на основу чл. 100 Ц тач. 1. Уговора о ЕЗ, Савет је овлашћен да одређује које су то треће земље чији држављани морају имати визу приликом преласка спољних граница држава чланица. Надлежност Савета је проширена и на друга питања из области бившег трећег стуба ЕУ, као што су: политика азила; прописи о прелажењу спољних граница; политика усељавања и према држављанима трећих земаља у смислу уласка, боравка, запошљавања и против илегалног усељавања на територије држава чланица; борба

[20] Слична мишљења износе: John Pinder, „EC - The Building of a Union", п. 26.
[21] У питању су тзв. имплементирајућа овлашћења, која Савет делегира Комисији.
[22] Сходно чл. 175. Ех Уговора о ЕЗ
[23] Case 13/83 Parliament v. Council (1985) ECR 1513.

против наркоманије и против међународног кријумчарења. У случају да Савет донесе одлуке о неким од ових питања, Савет ће препоручити државама чланицама да усвоје одлуке и то сагласно уставним правилима.

Поред наведеног, битно је указати и на значајна ***организациона питања***, која су у надлежности Савета. Ради се о доношењу одлука Савета о *расписивању избора* за Европски парламент (чл. 138. тач. 3 Уговора о ЕЗ)[24], које се затим препоручују државама чланицама на усвајање сходно њиховим уставним правилима. Затим, ту спадају и следећа овлашћења Савета: да повећа број судија и правобранилаца, на захтев Суда правде[25], да именује судије Финансијског суда[26], да именује чланове Економског и социјалног комитета[27] и чланове Комитета региона.[28]

8.3. Начин одлучивања Савета министара и метод пондерације гласова

У зависности од области о којој се гласа, за доношење одлука Савета министара предвиђена су три начина гласања: проста већина, квалификована већина и једногласно одлучивање. ***Апсолутна (проста) већина*** представља изузетак. То доказује савремена пракса одлучивања Савета министара, где је апсолутно већинско гласање заиста изузетак.

Пракса одлучивања на основу ***једногласности,*** појачана је после Луксембуршког компромиса (1966), који се још у теорији назива и споразум о несагласности.[29] Последица Луксембуршког компромиса је била скоро двадесетогодишња пракса одлучивања Савета на бази једногласности, чак и када оснивачким уговорима то није било предвиђено. Тако наментнути политички консензус водио је до бесконачних преговора и застоја, док се већинско одлучивање задржало у материји буџетских и административних питања. Са друге стране, тиме је окончана криза Заједнице, отпочета француском *политиком „празне столице"* у Савету, од 30. јуна 1965. године. Тиме је Француска изразила незадовољство институционалним механизмом Заједнице, паралелно са својим блокирањем Велике Британије да уђе у чланство европских заједница (1963). Луксембуршки компромис је нека врста *џентлменског споразума* тадашњих држава чланица Заједнице, јер нема снагу правног документа, нити ревизије оснивачких уговора (с обзиром да је усвојен на ванредном састанку Савета, ван поступка за измену римских уговора, није ратификован по уставним поступцима чланица, нити представља тумачење Римских уговора).[30] Доношење споразума је ипак условило систематску примену правила једногласности у Савету. То је почетком 80-тих година довело до парализе рада комунитарних органа, нарочито у случајевима озбиљних несугласица држава чланица, када је било немогуће или врло тешко постићи консенсус, као код: питања самофинансирања Заједнице, затим британског доприноса буџету Заједнице или код реформе заједничке пољопривредне политике.

Једногласно доношење одлука подразумева да сви гласови морају подржати предлог неког правног акта или спољно-политичке одлуке, или пак одлуке у домену трећег стуба ЕУ о полицијској и правосудној сарадњи. При томе се *уздржавањем* не може спречити доношење одлуке. Да би одлука била донета, све земље чланице морају бити присутне тј. представљене на нивоу своих министара. Област усклађивања пореза на промет је нпр. једно од поља где је ех Уговором о ЕУ из Мастрихта (чл.93) предвиђено једногласно одлучивање, што је остало

---

[24] Тада је одлучивање Савета једногласно, после добијања сагласности Европског парламента, који се изјашњава већином свих чланова, сходно чл. 138. тач. 3. Уговора о ЕЗ.

[25] На основу чл. 165. и 166. Уговора о ЕЗ, чл. 32 - 33. Уговора о ЕЗУЧ и чл. 137 - 138. Уговора о ЕУРАТОМ.

[26] На основу чл. 188 Б Уговора о ЕЗ, чл. 45 Б Уговора о ЕЗУЧ и чл. 160 Б Уговора о ЕУРАТОМ.

[27] Чл. 194. Уговора о ЕЗ и чл. 166. Уговора о ЕУРАТОМ.

[28] Чл. 198 А Уговора о ЕЗ.

[29] Да би се избегла блокада једногласног одлучивања, ***Луксембуршки компромис*** је постигнут 28. јануара 1966. на састанку шест министара иностраних послова држава чланица. Тада је договорено да се мора постићи ***консензус.*** Тиме је, на захтев Француске, озваничено да када се ради о врло важним интересима једне или више држава чланица, чланице Савета ће настојати да у разумном времену нађу прихватљиво решење за све чланице Савета да би се избегло улагање права на вето. Француска је томе додала став да, када су у питању врло важни интереси, Савет мора наставити дискусију, све док се не постигне једногласно решење.

[30] Тумачење оснивачких уговора је у искључивој надлежности Суда правде.
Шире: Lasok and Bridge, „Law & Institutions of the European Communities", London, 1987, p. 207.

неизмењено и само је нумерација одредаба промењена. Поред тога, једна од најчешћих тема једногласног доношења одлука су уговори о приступању нових чланица ЕУ, као и област слободе кретања радника (чл.49 ех Уговора).

Принцип једногласног доношења одлука показао се неефикасним, јер се тиме омогућавало да земље чланице непомирљиво бране своје ставове и националне интересе. У пракси одлучивања Савета министара то се најчешће показало контрапродуктивним, јер због једногласности је читав систем одлучивања бивао блокиран. Отуда је правна еволуција допуна и измена конститутивних Римских уговора о Европским Заједницама (ЕЕЗ и ЕУРАТОМ) и касније Уговора о ЕУ из Мастрихта ишла у правцу смањивања значаја једногласности и ширења примене одлучивања путем ***квалификоване већине*** (пољопривреда, рибарство, јединствено тржиште, заштита средине и саобраћај), уместо једногласности.

Тек је доношење Јединственог Европског акта (ЈЕА), 1987. године означило увођење претежног система квалификованог већинског одлучивања у праксу Савета. Усвајање ЈЕА (1987) омогућило је легално ширење правног основа примене већинског одлучивања, нарочито у области функционисања *заједничког тржишта*. Истовремено је све то показало значајне измене политичких ставова држава чланица, како према развоју европске интеграције, тако и према овлашћењима комунитарних органа.

Суштина већинског одлучивања собом носи ризик прихватања одлука супротних интересима неке државе чланице, али све то у интересу очувања *заједништва* и економског бољитка на ширем плану. Управо зато се у теорији јављају интересантна тумачења да је ширење већинског одлучивања директно утицало на лакше постизање консенсуса о многим питањима. У страху да не остане прегласана или изолована, одређена држава чланица у процесу дискусије и договарања у оквиру Савета, често у пракси ублажава своје ставове, док за узврат остали чланови Савета, у сарадњи са Комисијом настоје да успоставе приближавање ставова. То је касније још олакшано правом Комисије да у поступку усвајања комунитарног прописа може да *мења своје предлоге,* све док Савет не донесе одлуку.[31]

У случајевима када је за доношење одлуке потребна једногласност или код апсолутне већине, примењује се правило: једна држава - један глас. Сагласно чл. 148. тач. 3. Уговора о ЕУ из Мастрихта утврђено је да уздржавање од гласања не спречава Савет да усвоји одлуке једногласно. Тиме је ово правило донекле ублажено.

У бившем другом и бившем трећем стубу ЕУ одлучивање Савета је претежно једногласно, осим у неким мањим изузецима (код спровођења утврђених мера). То је у складу са међувладиним карактером сарадње држава чланица, дијаметрално супротним комунитарним тј. наднационалним процедурама у оквиру бившег првог стуба ЕУ (који су чиниле некадашње три европске заједнице). Наиме, улога Комисије и Европског парламента у другом и трећем стубу је веома сужена, у односу на њихове позиције у оквиру Заједнице у поступку доношења одлука.

Када је за доношење одлука Савета[32] потребна квалификована већина, врши се ***тзв. пондерисање гласова***, односно одмеравање гласова. На тај начин је одступљено од принципа једнаког представљања држава чланица.[33]

Одмеравање гласова извршено је следствено одређеним политичким одредницама, тако да су мале и средње државе чланице заштићене у процесу доношења одлука од хегемоније тзв. великих. После доношења Уговора о ЕУ из Мастрихта, у тренутку када је ЕУ бројала 12 држава чланица, блокирајућа мањина је износила 23 гласа, док је након проширења ЕУ на 15 чланица, од 1995. године, блокирајућа мањина повећана на 26 гласова. Велика Британија и Шпанија су, међутим, биле против тога да се број гласова блокирајуће мањине мења, јер нису

[31] Чл. 189 А тач. 2 Уговора о ЕУ из Мастрихта

[32] Под одлукама Савета се овде подразумевају сви акти комунитарног законодавства које доноси Савет, сходно дефиницији из чл. 189. уговора о ЕЗ, односно: *уредбе, директиве и одлуке*, као и акти необавезног карактера: *препоруке и мишљења*.

[33] У време важења Уговора о ЕУ из Мастрихта (1993 – 1999): Немачка, Италија, Велика Британија и Француска имале по 10 гласова; Шпанија 8; Грчка, Белгија, Холандија и Португал - 5 гласова; Аустрија и Шведска - 4; Данска, Ирска и Финска - 3; Луксембург - 2 гласа. Квалификована већина за усвајање одлука Савета износила је 62 гласа, када се одлуке усвајају на предлог Комисије. У осталим случајевима било је неопходно и да ова 62 гласа потичу од најмање 10 држава чланица. Проширењем ЕУ и пондерисање гласова у Савету се изменило.

желеле да се великим земљама (са већим бројем гласова) отежава противљење већинској одлуци. Стога је на њихов захтев постигнут тзв. ***Јоанина компромис,***[34] који је практично супротстављен одредбама Уговора из Мастрихта. Овај споразум је ипак ограниченог значаја, јер је веома ретко примењиван у пракси. Међутим, значај овог компромиса је поново добио на актуелности после ступања на снагу Уговора о ЕУ из Лисабона, који се директно позива на његове одредбе.

Питање одмеравања гласова у Савету је веома деликатан проблем не само институционалног карактера, већ стратешко-политичке природе и даљег развоја ЕУ. Проблем је остао отворен и после Међувладине конференције (1996) и усвајања предлога измена Уговора из Мастрихта у форми Нацрта Уговора о ЕУ у Амстердаму, јуна 1997. године. Управо на овом питању се прелама суштина функционисања комунитарних институција и измењена ситуација у погледу чланства ЕУ. За разлику од почетка формирања европских заједница, *нови распоред снага у ЕУ* сада карактерише претежни број (10 од укупно 15 чланица) малих и средњих држава у односу на велике. Отуда је разумљива њихова тежња да задрже своје позиције у поступку доношења одлука, која је сукобљена са интересима великих држава да испослују ревалоризацију гласова у своју корист и у оквиру Савета, броја комесара у Комисији и броја посланика у Парламенту. Пондерисање гласова постало је утолико значајније приликом стварања ЕУ, јер је Уговор из Мастрихта проширио број случајева код којих се одлучивање у Савету врши квалификованом већином. Тренд јачања квалификованог већинског одлучивања наставиљен је кроз касније измене и допуне Уговора о ЕУ (Амстердам-1999, Ница-2003 и Лисабон-2009).

Према Уговору о ЕУ из Лисабона квалификована већина заснива се на ***тзв. двострукој већини***. То значи да за усвајање неке одлуке Савета требада гласа најмање 55% гласова држава чланица које представљају најмање 65% становништва ЕУ. Ово правило ступа на снагу почев од 2014. са прелазним периодом до 2017. До тада се наставља примена система обрачунавања сходно претходном Уговору о ЕУ из Нице.

9. Европски парламент

Европски парламент (*ЕП*) је састављен од директно изабраних представника народа из држава уједињених у Европску унију[35] и као такав представља демократски израз политичке воље грађана држава чланица ЕУ. На основу Акта о избору посланика у ЕП (1976)[36] уведени су ***непосредни избори*** за ЕП. Први директни избори за ЕП одржани су јуна 1979. године, тако што је свака држава чланица применила сопствени изборни систем. Следећи директни избори одржани су у складу са петогодишњим мандатом посланика ЕП: 1984, 1989, 1994, 1999, 2004. и 2009. године, такође на основу националних система гласања држава чланица.[37]

У ЕП су посланици груписани ***по политичкој припадности***, а не на основу националног сврставања. То ЕП чини комунитарном институцијом наднационалног карактера и уједно највеће достигнуће супранационалне демократије, јер је једини непосредно изабран и непосредно легитиман орган ЕУ.

ЕП су чинили 626 чланова, после проширења ЕУ на Шведску, Финску и Аустрију, извршеног 1995. године. После петог проширења ЕУ, 2004, Парламент је бројао 732

---

[34] *Јоанина компромис* је постигнут марта 1994. на састанку Савета у Јоанини у Грчкој после вишемесечних тешких преговора. Суштина компромиса огледа се у томе да, ако се некој одлуци Савета противи 23-25 гласова, онда Савет не доноси одлуку (иако је одредбама Уговора предвиђено супротно). У том случају дискусија се наставља у „разумно дугом периоду" док се не пронађе решење.
Шире: Noel E., „Working together - The Institutions of the European Community and Union", Luxembourg, 1997, p. 24.

[35] ЕП је представничко тело око ***500 милиона грађана,*** држављана држава чланица ЕУ.

[36] Акт о општим непосредним изборима за ЕУ потписан је 20. 09. 1976. у Бриселу, а ступио је на снагу 1. 07. 1978. после поступка ратификације у државама чланицама. Први директни избори одржани су јуна 1979. године, када је изабрано 410 посланика ЕП. После приступања Грчке, 1981. године, још је 24 посланика номиновано за ЕП (од стране грчког парламента), да би 1. 01. 1986. број места у ЕП порастао од 434 на 518 (услед још 60 шпанских посланика и 24 португалских). Шире: European Parliament, „Fact Sheets on the European Parliament and the activities of the European Union", Luxembourg, 1994, pp. 23 - 29.

[37] U većini država članica preovlađuje ***proporcionalni izborni sistem***, osim u Velikoj Britaniji i Holandiji gde je prisutan većinski sistem glasanja po biračkim okruzima.

непосредно изабрана посланика. Шесто, најновије проширење ЕУ, уласком Румуније и Бугарске, од 2007. године проузроковало је раст делегата у Парламенту на 785 чланова, с тим да је то била привремена ситуација до следећих избора, јуна 2009. године. На изборима 2009. године је одредбама Уговора о ЕУ из Нице (2003) била предвиђена прерасподела посланичких места међу земљама чланицама, тако да укупан број не прелази 736 чланова ЕП. Разлог је спречавање гломазности ЕП и евентуалне неефикасности одлучивања у случају претераног ширења чланова ЕП. Ново ограничење броја посланика ЕУ увео је Лисабонски Уговор о ЕУ (2009) на ***751 посланика***, с тим да председник ЕП нема право гласа.

Расподела места међу државама чланицама у ЕП заснива се на два мерила: пропорционалност између броја бирача и броја њихових представника и мерило представљености најмањих држава чланица. ЕП има седам политичких група, као и неке тзв. непридружене чланове (ван политичких група).

То су следеће ***политичке партије*** у актуелном сазиву Парламента који је званично отпочео од тренутка европских непосредних избора у јуну 2009. закључно до 2014.године:

- Европска народна странка – Европске демократе (265 посланика),
- Партија европских социјалиста (184),
- Савез демократа и либерала за Европу (84),
- Европска федерација зелених (55),
- Европски конзервативци и реформисти (54),
- Европска уједињена левица (35)
- Европа за независност и демократију (4,79%) и
- Неопредељени делегати (27).

Седиште ЕП се налази у Стразбуру када се одржавају редовна месечна заседања (осим у августу), ***Генерални секретаријат*** је у Луксембургу, а састанци комитета и радних група ЕП одржавају се у Бриселу, као и ванредна заседања. ЕП има 20 ***сталних комитета*** који припремају пленарна заседања, сачињавају мишљења на предлоге аката Комисије упућених Савету, израђују амандмане на заједничке ставове Савета и предлоге резолуција ЕП. У њиховом раду учествују независни експерти и представници интересних група. Поред тога, ЕП оснива и поткомитете, привремене комитете за одређена питања или истраживачке комитете.
Активностима ЕП и његових комитета управља ***Биро*** састављен од председника и 14 потпредседника, са мандатом од две и по године. ***Конференција председника***, састављена од председника ЕП и председника политичких група, организује рад ЕП и утврђује дневни ред пленарних заседања. На пленарним заседањима прво се гласа о амандманима, затим о нацрту акта у целини и затим о пратећој резолуцији. У питању је законодавна резолуција, када Савет консултује ЕП о предлогу Комисије. Таква резолуција представља мишљење ЕП о томе да ли је одобрава, одбацује или мења нацрт комунитарног прописа.

Чланови ЕП могу на пленарним седницама говорити било у своје име, или у име комитета (као известиоци) или у својству представника политичке групе. ***Посланици*** постављају усмена или писмена питања члановима Савета и Комисије, на који начин слично улози националних парламената, ЕП врши функцију контроле извршне власти (која је у ЕУ подељена између Савета и Комисије).

ЕП именује Омбудсмана (посредника), који је овлашћен да прима жалбе правних и физичких лица из држава чланица у вези лошег рада комунитарних органа, осим Суда правде и Првостепеног суда у вршењу њихових функција (чл 138 Е Уговора из Мастрихта). Под правним и физичким лицима из држава чланица подразумевају се сва физичка лица са пребивалиштем на територији ЕУ и правна лица са статутарним седиштем у некој од држава чланица. ***Омбудсман*** по пријему жалбе покреће истрагу, а може је покренути и на своју иницијативу. Од покретања истраге су изузете чињенице које су предмет или су биле предмет судског поступка. У вршењу својих функција Омбудсман је потпуно независан. Он не може да прима нити да тражи упутства од било којег органа ЕУ. Уколико Омбудсман утврди лошу управу неког од органа ЕУ, он о томе обавештава ту институцију, која му у року од три месеца

доставља своје мишљење. Омбудсман затим доставља извештај ЕП и конкретној институцији и обавештава лице које је поднело жалбу о исходу истраге.

9.1. Делокруг ЕП

У оквиру свог делокруга рада ЕП има три групе овлашћења: законодавна, буџетска и контролна овлашћења (према Комисији у ЕУ). Посебно су значајна законодавна овлашћења ЕП која дели са Саветом, као централним легислативним органом ЕУ. Правци институционалних реформи, почев од доношења Јединственог европског акта (1987) до Мастрихта (1993) ишли су линијом јачања законодавних овлашћења, као и буџетских функција ЕП. Постигнути нормативни резултати довели су до равноправне позиције ЕП у законодавном поступку ЕУ у односу на Савет.

а) Законодавна овлашћења ЕП обухватају следеће поступке: процедуру консултација, поступак саодлучивања и поступак одобрења.

Процедура ***консултација*** се састоји од тражења *мишљења* ЕП пре него што Савет усвоји предлог комунитарног прописа, који је поднела Комисија. Тада ЕП врши саветодавну улогу. Уколико у процедури не буде поштовано право ЕП да даје своје мишљење, Суд правде ће поништити акт који је усвојен без тражења мишљења ЕП. Примера ради, поступак консултација примењује се у случају испитивања цена пољопривредних производа.

Уговор о ЕУ из Мастрихта је увео поступак ***саодлучивања*** ЕП и Савета (ех чл. 189 Б), чиме је допринео већој демократичности законодавног процеса у Заједници и у извесној мери, кориговању постојећег институционалног дебаланса у корист ЕП. Шта више, у областима функционисања јединственог тржишта ЕУ, где је углавном била примењивана процедура сарадње, Мастрихт је увео поступак саодлучивања. Поред функционисања јединственог тржишта саодлучивање обухвата слободно кретање радника, слободу оснивања предузећа, истраживање, смернице у вези трансевропских мрежа, здравство, културу и др.

Саодлучивање подразумева да Савет, делујући на предлог Комисије, после добијања мишљења ЕП, заузима *заједнички став*. Затим свој став прослеђује Парламенту, који може или да га одобри (када га Савет коначно усваја) или да га одбаци (после примене поступка мирења) или да га измени (апсолутном већином чланова ЕП). Поступак саодлучивања предвиђа формирање Комитета за мирење (састављеног од чланова Савета и једнаког броја посланика ЕП, са представником Комисије). Комитет има задатак постизања споразума о заједничком тексту предлога прописа. *Комитет за мирење* се сазива када Савет не одобри амандмане ЕП на свој заједнички став. Када је споразум постигнут у оквиру Комитета, потребна је квалификована већина у Савету и апсолутна већина у ЕП да га одобри. Затим се усаглашени предлог прописа доставља Савету и ЕП ради усвајања (такође квалификованом већином у Савету и апсолутном већином у ЕП). Уколико било која од институција одбије предлог прописа, сматра се да је предлог одбачен и поступак се завршава. Такође, ако Комитет не успе да усагласи текст предлога, сматра се да акт није усвојен.

Поступак ***давања сагласности*** Парламента (ассент процедуре) односи се на значајне одлуке ЕУ са међународним импликацијама, као што су: приступање нових чланова, споразуми о придруживању са трећим земљама, нечланицама; организација и циљеви Структурног и Кохезионог фонда; задаци и овлашћења Европске централне банке (ЕСВ) и др. У оквиру поступка овлашћује се Парламент да пружи или ускрати сагласност на предлог поднетог прописа на разматрање. У оквиру процедуре није дозвољено Парламенту да мења или допуњава предлог комунитарног прописа.

У оквиру законодавних овлашћења ЕП налази се и право Парламента да затражи од Комисије да поднесе одређени предлог комунитарног прописа. Ради се о питањима која, по мишљењу већине чланова ЕП, захтевају израду аката на нивоу Заједнице ради реализације Уговора. Ово право ЕП предвиђено је одредбама ех чл. 138 Б Уговора из Мастрихта и аналогно је праву Савета (чл. 152), да тражи од Комисије да поднесе одговарајуће предлоге ради остваривања заједничких циљева.

б) Буџетска овлашћења ЕП представљају друго подручје надлежности ЕП. Када је Заједница одлуком Савета почела да се финансира на основу сопствених средстава, дошло је до

проширења компетенција Парламента у домену буџета. Посебно је важна активност ЕУ у међународним односима, где у склопу сарадње за развој и помоћи трећим земљама, нечланицама, ЕП има право да изврши *прерасподелу средстава* и *повећа буџетске издатке* до одређене границе. На тај начин долазе до изражаја политичке импликације буџетских овлашћења ЕП.

ЕП има право да предлаже *измене* у области буџетских расхода, које се сматрају усвојеним, осим ако их Савет не одбаци квалификованом већином. Поред тога, ЕП је овлашћен да одбије предлог буџета у целини.[38] Председник Парламента је овлашћен да објави да је буџет усвојен за конкретну годину, после обављених процедура. Односи са Саветом су веома битни у области поступка усвајања буџета, а томе је допринело закључивање Интеринституционалног споразума о буџетској дисциплини и побољшању буџетске процедуре (1988). Споразум је успоставио заједничку одговорност кључних комунитарних органа: Парламента, Савета и Комисије у процедури усвајања буџета. На овај начин су утврђена правила сарадње између ових институција и предвиђена израда петогодишњег финансијског плана са годишњим плафонима расхода по главним буџетским ставкама (пољопривреда, структурни фондови, међународне активности, администрација и др).

в) Контролне функције ЕП, које обухватају односе са Саветом и Комисијом, чине трећу значајну област делокруга Парламента. Управо на овом подручју манифестује се улога ЕП идентична позицији националних парламената у односу на извршну власт у државама чланицама. Имајући у виду да је у систему функционисања ЕУ *извршна власт подељена између Савета и Комисије*, на линији ових међуинституционалних релација најбоље се огледа степен демократичности институционалног механизма ЕУ. Односи ЕП са Комисијом заснивају се на оснивачким уговорима утврђеној одговорности Комисије искључиво Парламенту. На тај начин је постигнута заштита независности Комисије, објективност деловања и наднационални карактер. ЕП непрекидно врши контролу рада Комисије, нарочито у погледу извршавања задатака Комисије да буде чувар Уговора и остваривања заједничких циљева ЕУ.

До момента док није утврђен утицај ЕП у поступку наименовања Комисије, није постигнута институционална равнотежа на релацији тих органа. У извесној мери је побољшана улога ЕП после усвајања Уговора из Мастрихта, тако што владе држава чланица заједнички одређују, после консултовања ЕП, личност коју намеравају да именују за председника Комисије (ех чл.158.ст 2. Уговора из Мастрихта). У договору са именованим председником, владе држава чланица одређују друге личности као кандидате за чланове Комисије. Избор председника и чланова Комисије, као колективног тела које је на овај начин предложено, подлеже поступку добијања сагласности од ЕП. На почетку мандата чланови и председник Комисије дају свечану изјаву пред ЕП. Уговор о ЕУ из Мастрихта је трајање мандата Комисије прилагодио мандату посланика ЕП, изменивши га на пет година (ех чл.158.ст.1). Улога ЕП у поступку именовања Комисије није формална иако даје сагласност *post festum,* јер је Парламент консултован у процедури предлагања председника Комисије.

9.2. Улога Парламента у областима међувладине сарадње држава чланица ЕУ

До ступања на снагу Лисабонског Уговора о ЕУ, области међувладине сарадње биле су одвојене у форми тзв. другог и трећег стуба Уније. Други стуб ЕУ је регулисан одредбама Уговора из Мастрихта (Наслов В) и предвиђа сарадњу држава чланица у области ***заједничке спољне и безбедносне политике*** (ЗСБП). Улога ЕП утврђена је у чл. Ј.7 Уговора о ЕУ, према којем председавајући Савета консултује ЕП о најважнијим питањима заједничке спољне и безбедносне политике и стара се да ставови ЕП буду размотрени са дужном пажњом. Председавајући и Комисија редовно обавештавају ЕП о развоју ЗСБП, док ЕП може да поставља питања, упућује препоруке Савету и расправља о оствареном напретку сваке године. Положај и политички утицај ЕП у области заједничке спољне и безбедносне политике Уније је поступно јачао, а на крају кулминирао у пракси подношења извештаја Парламенту.

[38] Право одбацивања буџета ЕП је први пут користио 1979. године, после директних избора својих посланика, а затим и 1985. године, када је одбио општи буџет, (као и допунски буџет у 1982. години).

Такође и одредбе Лисабонског Уговора о ЕУ доприносе учвршћивању позиције Парламента у домену спољне политике, посебно приликом процедуре ***именовања Високог представника*** ЕУ за спољну политику и безбедност. Тако је Британка К. Ештон била обавезна да изложи *експозе* пред ЕП и одговара на питања посланика ЕП (децембра 2009) о стратешким правцима развоја спољне политике и јачања безбедности Уније.

У бившем трећем стубу ЕУ, односно на пољу сарадње држава чланица у ***правосуђу и унутрашњим пословима,*** Уговор о ЕУ предвиђа само да Председавајући Савета и Комисија редовно *обавештавају* ЕП о раду у овој области. ЕП има право да буде *консултован* о основним правцима деловања у области сарадње држава чланица у домену правосуђа и унутрашњих послова. Председавајући Савета обезбеђује да ставови ЕП буду узети у обзир. Предвиђено је такође право ЕП да поставља *питања* и даје *препоруке*, као и да годишње разматра остварени напредак у реализацији циљева у датој области.

Улога ЕП у областима међувладине сарадње држава чланица је пре свега политичка, а не нормативно конститутивна. ЕП је основао свој стални ***Комитет за спољне послове, безбедност и одбрамбену политику***,[39] у коме се воде бројне дискусије о релевантним питањима из његове надлежности уз учешће председавајућег Савета.

Уговором предвиђена обавеза консултовања и информисања ЕП је стога од политичке важности, али нема одговарајућу правну заштиту, односно, у случају непоштовања ове обавезе, нема санкционисања нити судског поступка пред Судом правде. ЕП има свој стални ***Комитет за грађанске слободе и унутрашња питања***,[40] али ситуација у погледу позиције ЕП остаје слична оној у другом стубу ЕУ. Упркос активној улози ЕП и надлежног Комитета у осетљивим питањима која задиру у област људских права и слобода и заштите националне безбедности држава чланица, улога ЕП остаје пре свега политичко-саветодавна.

10. Европска Комисија

Комисија је политички независна наднационална комунитарна институција, која представља интересе ЕУ у целини. Комисија је колегијално тело које има извршну власт у ЕУ. Претеча Комисије је била Висока власт установљена Париским оснивачким уговором (потписан 1951) о оснивању ЕЗУЧ. Одвојене комисије су биле формиране Римским основачким уговорима (потписаним 1957) за ЕЕЗ и ЕУРАТОМ. ***Јединствена Комисија*** ЕЗ је установљена 1967. када је ступио на снагу Уговор о спајању комунитраних органа, са седиштем у Бриселу.

Актуелни састав Комисије је 27 комесара, односно по један из сваке од држава чланица, почев од 2007. од шестог проширења ЕУ и пријема Румуније и Бугарске. Овакав састав ће трајати до 2014. У предстојећем периоду, сходно Уговору о ЕУ из Лисабона, Комисија се формира на основу ***принципа ротације***. То значи да ће почев од 2014. две трећине земаља чланица бити заступљена својим држављанима у својству комесара, али уз појачану ***независност*** и ***наднационалност*** Комисије. Сматра се да редуковани састав Комисије спречава подложност националним интересима појединих држава чланица.

Чланове Комисије предлажу владе државе чланице у договору са именованим председником Комисије. Бирају се на основу њихове опште способности, тако да њихова независност буде ван сваке сумње (ех чл.157.т.1). ***Чланови*** Комисије могу бити само држављани држава чланица. У свом раду чланови Комисије нису везани за своју владу, већ дужности извршавају потпуно независно и у општем интересу Заједнице (ех чл.157.т. 2).

Они не смеју примати нити тражити ***упутства*** од било које владе или другог тела. То је кључна одредба која дефинише наднационални карактер ове комунитарне институције. У том смислу Комисија заступа интересе Уније као целине, те комесари нису везани за своју владу. Чланови Комисије се уздржавају од сваке радње која није у складу са њиховим дужностима. Заузврат, државе чланице се обавезују да ће поштовати начело независности рада чланова Комисије и да неће покушавати да утичу на њих у извршавању њихових задатака.

[39] EP, Publications, „The European Parliament", Luxembourg, 1997, p. 21.
[40] *Ibidem.*

Сагласно независној позицији, чланови Комисије не могу током трајања мандата бити *ангажовани* на било којој другој, плаћеној или неплаћеној, професионалној дужности. Морају се понашати часно и уздржано у односу на прихватање одређених именовања или користи. У случају повреде ових обавеза, Суд правде може (на захтев Савета или Комисије) разрешити дужности члана Комисије, или га лишити права на пензију или других накнада.

Престанак функције члана Комисије је предвидјен у случајевима подношења оставке, разрешења са дужности, редовном заменом или смрћу. У случају замене члана Комисије, одређено лице се замењује за дужину преосталог мандата новим чланом, кога заједнички именују владе држава чланица. Савет може једногласно одлучити да нема места замени. У случају оставке, разрешења или смрти, председник се замењује за преостали део мандата Комисије и то по наведеној истој процедури наименовања. Комисија утврђује Правилник о раду у којем је, између осталог, регулисан и број чланова Комисије потребан за ваљано заседање (кворум). Наиме, Комисија може одлучивати само ако је присутна већина њених чланова и при томе није дозвољено гласање преко заступника или заменика члана.

Председник Комисије је члан за којег у пракси важи принцир *Primus inter pares,*[41] иако нормативно он има само један глас приликом одлучивања и нема специјалних овлашћења. Медјутим, позиција Председника Комисије је веома важна у односу на владе држава чланица, затим када иступа пред Европским саветом и пред Парламентом. Ова позиција је значајно ојачана описаним новинама у поступку наименовања Комисије, доношењем Уговора из Мастрихта.

Сваки члан Комисије задужен је за једну или више одређених ***области деловања*** из надлежности Комисије, тако да се одељења која функционишу у тим областима налазе под његовим директним руководством. Поред тога, Комисија може основати *радне групе* својих чланова, са задатком да припреме дискусију о неким изузетно важним или сложеним питањима. Неке од тих радних група могу деловати као сталне *службе.* Чланови Комисије се састају једном недељно ради доношења одлука о питањима из своје надлежности или покретања иницијатива за доношење одређених комунитарних прописа. Веома често се примењује тзв. писмена процедура, која подразумева писмено изјашњавање чланова Комисије о одређеним предлозима. У том случају сматра се да је предлог у оквиру Комисије усаглашен када чланови не доставе своје примедбе у року од једне недеље. Такође, једноставнији метод рада представља и пракса овлашћивања неког од члана Комисије да доноси одлуке у име Комисије о одређеним рутинским питањима[42], која немају политичких консидерација.

Комисија је подељена на 25 генералних ***одељења*** (број одељења може мењати Председник Комисије својом одлуком о интерној структури), Правну службу, Генерални секретаријат, Статистички уред, као и један број специјализованих служби (превођење и др). ***Седиште*** Комисије је у Бриселу, али се мањи део особља налази и у Луксембургу.

10.1. Надлежност Комисије

Надлежност Комисије, (ех чл.155, чл.211 Уговора о ЕУ) обухвата:

- да се стара о *примени Уговора* и мерама које органи Заједнице доносе у складу са Уговором;

- да иницира предлоге секундарног *законодавства* и формулише *препоруке* или даје *мишљења* о питањима која уређује Уговор о ЕУ, кад је то изричито Уговором предвиђено или је то потребно према оцени Комисије;

- да самостално одлучује и учествује у припремању *мера* које доноси Савет и ЕП и

- да врши овлашћења која је Савет пренео на њу ради спровођења прописа које је он донео (*делегирана овлашћења*).

Сва наведена овлашћења су Уговором о оснивању ЕЗ (као саставним делом Уговора о ЕУ) дата Комисији у циљу обезбеђења правилног функционисања и развоја заједничког тржишта. Поред тога, Комисија израђује и објављује годишњи општи ***извештај о раду*** Заједнице (ех чл. 156), најкасније месец дана пре почетка заседања ЕП. Пословником о раду

[41] *Први међу једнакима.*

[42] Примера ради, многи прописи из области пољопривредне политике донешени су по овој процедури.

Комисије предвиђено је да се комесари састају најмање једном недељно ради доношења одлука.

У оквиру својих овлашћења да се стара о ***примени Уговора и мера*** које доносе комунитарни органи, Комисија пре свега контролише да ли се одредбе Уговора правилно примењују и да ли се мере усвојене у складу са његовим одредбама тј. комунитарни прописи доносе на предвиђен начин и исправно примењују. Ова изворна надлежност Комисије (утврђена у сва три оснивачка уговора европских заједница) ставља је у улогу чувара комунитарног правног поретка. У том смислу Комисија прати извршавање Уговора и комунитарних прописа како у државама чланицама, тако и у односу на легислативне органе ЕУ: Савет, ЕП и други помоћни органи.

Ако Комисија сматра да држава чланица није испунила обавезу из Уговора о томе даје образложено мишљење, након што је односној држави пружила прилику да се изјасни.
Уколико та држава не поступи сагласно мишљењу Комисије у датом року, Комисија може изнети предмет пред Судом. У том поступку, Комисија испитује да ли је дошло до кршења одредби Уговора и других комунитарних прописа, било на своју иницијативу било на захтев неке државе чланице, правног или физичког лица. Уколико Комисија утврди да је дошло до ***повреде комунитарног права,*** она ће затражити од односне државе да у одређеном року (најчешће два месеца) изложи своје становиште. Ако се ради о озбиљним кршењима одредби Уговора, која угрожавају функционисање јединственог тржишта ЕУ, рок за изјашњавање државе чланице је много краћи. Ако држава чланица не отклони повреду комунитарних прописа или не може да испуни захтев Комисије, Комисија доноси ***образложено мишљење*** према коме односна држава мора поступити у предвиђеном року. У супротном, Комисија може покренути поступак пред Судом правде, чија је одлука обавезујућа за обе стране. Досадашња пракса у овом домену показује да је мали број случајева био предаван Суду на решавање.[43] Најчешће су проблеми били решавани у раној фази. Ипак, Комисија се у највећем броју суочавала са одлагањима примене комунитарних упутстава и усклађивања националних прописа са њима. Тада је Комисија, обично у сарадњи са ЕП, вршила политички притисак на односну државу чланицу, посебно када се радило о спровођењу прописа о функционисању јединственог тржишта ЕУ.

Поред тога, уколико нека држава чланица сматра да друга чланица није испунила обавезу из Уговора, она мора, пре подношења предмета Суду, изнети предмет пред Комисију. Тада Комисија доноси образложено мишљење (ех чл. 170), с тим што је претходно дала могућност свакој од држава да се изјасни о конкретном проблему.

Уговор из Мастрихта је ојачао контролну функцију Комисије проширивши је и на ***праћење спровођења одлука Суда правде*** у државама чланицама. Наиме, допунама чл. 171. Уговора о ЕЗ, предвиђено је да Комисија обавести Суд правде у случају да нека држава чланица није донела мере за извршење његове одлуке у утврђеном року. Комисија тада предлаже Суду висину новчане казне за ту државу. Ако Суд утврди да се односна држава није придржавала његове одлуке, он може да јој наложи плаћање казне.

Комисија у улози извршног органа ЕУ има читав опус ***овлашћења:*** да иницира предлоге комунитарних уредби, директива и одлука, којима се извршавају одредбе Уговора и акти Савета; да формулише препоруке или даје мишљења о питањима која уређује Уговор - кад је то изричито Уговором утврђено или је потребно по оцени Комисије; да представља ЕУ у међународним економским односима и преговара у име ЕУ о закључивању међународних трговинских споразума и да управља фондовима из комунитарног буџета.

Посебно је значајна функција Комисије као предлагача комунитарних прописа, тј. ***законодавног иницијатора.*** У том контексту Комисија се руководи интересима Заједнице као целине. Приликом формулисања предлога комунитарних аката, Комисија обавља неформални дијалог и усаглашава свој предлог са бројним интересним групама, којих се тичу конкретна питања. Нарочито је важно да предложени пропис не фаворизује позиције ниједне државе чланице. На тај начин Комисија представља тело у оквиру кога се врши *уравнотежавање ставова и интереса* бројних актера јединственог тржишта ЕУ кроз прелиминарно испитивање

[43] У 1996. години Комисија је покренула 1.113 случајева испитивања повреде комунитарног поретка, издала је 379 образложених мишљења и пријавила Суду 93 случаја. Према: Noel E., *op. cit.*, p.14.

њихових позиција. У питању је учешће владиних представника, синдиката, одређених удружења, као и независних експерата у том невидљивом и деликатном процесу.

Монопол законодавног предлагача који ужива Комисија није окрњен чак ни одредбама чл. 152, према којима Савет може тражити од Комисије да предузме било које истраживање које сматра корисним за остваривање заједничких циљева и да о томе поднесе предлоге. Иако ова одредба представља моћно средство ограничавања иницијаторске улоге, Комисија има дискреционо право да одлучи да ли ће или не поднети одговарајуће ***предлоге.***

Поред задатка обезбеђивања усаглашених интереса на нивоу Заједнице у поступку предлагања комунитарних аката, Комисија има улогу да осигура да секундарни комунитарни акти буду *правно и економски конзистентни,* тј. да буду у складу са одредбама Уговора и сагласни економским и социјалним реалностима у ЕУ. Имајући у виду значајну улогу ЕП у законодавном поступку, Комисија је дужна да образложи разлоге због којих није прихватила измене и допуне ЕП (поступак саодлучивања).

Када врши ***делегирана овлашћења***, односно усваја секундарне комунитарне прописе, на основу овлашћења пренетих од стране Савета, Комисија се стара да прописи које усваја буду у складу са мерама које је донео Савет и ради њиховог спровођења.

Улога Комисије, као иницијатора законодавног процеса и формулисања нових политика у оквиру Заједнице, трасирала је њену позицију промотера продубљивања европске интеграције. То се показало приликом покретања иницијативе за довршавање јединственог тржишта, половином 80-тих година, која је успешно завршена почетком 1993. године. Наиме, претежна већина предвиђених правних и економских мера за функционисање унутрашњег тржишта је у предвиђеном року ступила на снагу. Новији сличан пример улоге Комисије као *„спиритус мовенс-а”* развоја европских заједница је стварање економске и монетарне уније у три фазе, са увођењем јединствене валуте у ЕУ. Иницијатива Комисије да се ојача економско-социјална кохезија између различитих региона Европе, такође је допринела даљем уравнотеженом напретку ЕУ.

У оквиру бившег другог и бившег трећег стуба ЕУ, као међувладиних концепата сарадње чланица ЕУ, Комисија нема искључиво право предлагања. Комисија је овлашћена да подноси предлоге, паралелно са националним владама држава чланица и може да учествује у дебатама на свим нивоима. Такође, у ова два подручја сарадње држава чланица Комисија нема улогу чувара одредби Уговора, као ни Суд правде. Одредбе Уговора о ЕУ из Мастрихта (ех чл. Ј.9) утврђују да Комисија пуноправно учествује у питањима која се односе на заједничку спољну и безбедносну политику. Слично томе, у ех чл. К.4 је предвиђено да је Комисија потпуно укључена у релевантне области из домена ***правосуђа и унутрашњих послова.***

11. Положај Европске централне банке

На основу ех чл. 4А Уговора о оснивању Европске Заједнице, као саставног дела Уговора о ЕУ из Мастрихта, основани су: Европски систем централних банака (ESCB) и Европска централна банка (ECB) као институционална структура Економске и монетарне уније (EMU). Овлашћења ових нових органа ЕУ утврђено је Уговором о ЕЗ (у првом стубу ЕУ) и Статутом ЕСЦБ и ЕЦБ, садржаним у Протоколу бр.18 уз Уговор о ЕУ из Мастрихта (1992).[44] Протокол је саставни део Уговора о ЕУ и има обавезну правну снагу. ЕСЦБ чине ЕЦБ и националне централне банке држава чланица. Основни циљ ЕЦБ је ***очување стабилности цена***[45] на унутрашњем плану ЕУ. Стога се ради о тзв. оперативној независности ЕЦБ, а не суштинској независности ЕЦБ у смислу утврђивања циљева економске и монетарне политике[46].

---

[44] За текст Статута ЕСЦБ и ЕЦБ *видети код:* Душко Лопандић (прир.), „Уговор о ЕУ – Рим – Мастрихт – Амстердам”, Међ. политика, СЛ, Правни факултет, ФПН, ИЕН, Београд, 1999, стр. 231-253.

[45] Сходно чл. 105, тач. 1. Уговора о ЕУ из Мастрихта.

[46] Ово тумачење произилази из ограничења наведених у тач. 1. чл. 105, да ЕСЦБ подржава општу економску политику која се води у Заједници, како би допринео остваривању циљева Заједнице – не занемарујући одржавање стабилности цена. Поред тога, ЕСЦБ делује у складу са начелом отворене тржишне привреде засноване на слободној конкуренцији, уз подршку ефикасној расподели ресурса..

Циљеве економске и монетарне политике оперативно утврђује Савет министара[47] и Европски савет - на нивоу стратешких смерница. Кроз механизам мултилатералног надзора (чл.103), учињен је помак ка наднационалности у ЕУ, јер је Савету омогућено да - квалификованом већином - усваја предлог ***општих смерница економске политике***, који затим разматра Европски савет и доноси о томе своје закључке. Закључцима Европског Савета, Савет министара је овлашћен да усваја ***препоруке*** државама чланицама ЕУ о општим смерницама економске политике. Савет такође о томе обавештава Европски парламент.

Деловање Савета је олакшано одлучивањем квалификованом већином (уместо једногласности) приликом усвајања тих препорука. ***Мултилатерални надзор*** над економским политикама држава чланица је мали корак у правцу ограничења њихове економске суверености. Циљ мултилатералног надзора Савета је обезбеђивање веће конвергентности економских резултата држава чланица и тешње ***усаглашавање националних економских политика у ЕУ***. Стога су државе чланице дужне да Комисији достављају податке о значајним мерама из домена своје економске политике. Уколико Савет утврди - на основу извештаја Комисије - да одређене економске мере државе чланице могу угрозити добро функционисање економске и монетарне уније у ЕУ, односно да национална економска политика није у складу са општим смерницама Савета ЕУ, држави чланици Савет упућује препоруке. У овом случају Савет такође одлучује квалификованом већином на предлог Комисије. Ове препоруке Савета могу бити *објављене*. То представља један вид притиска на „непослушну" државу чланицу, с обзиром да препоруке немају обавезну правну снагу.

С друге стране, Уговор о стварању ЕУ из Мастрихта је ојачао улогу Европског парламента, јер је регулисао обавезу председника Савета и Комисије да подносе ***извештај*** ЕП о резултатима мултилатералног надзора. Ова одредба о информисању Парламента означава покушај смањења демократског дефицита на нивоу ЕУ у области економског надзора од стране Савета. Уколико је Савет објавио своје препоруке о неусклађености економске политике државе чланице са утврђеним општим смерницама, председник Савета може бити позван пред надлежни одбор Парламента (ех чл. 103). Међутим, чињеница да државе чланице сматрају своје економске политике питањима од заједничког интереса (сходно ех чл. 103), указује да Уговор из Мастрихта ***није утврдио јединствену економску владу*** на нивоу ЕУ, иако је уведен ЕСЦБ и ЕЦБ.

Наиме, државе чланице усаглашавају своје економске политике у оквиру Савета, који међутим не представља наднационалну „економску владу ЕУ" јер се ради о класичној међувладиној сарадњи.

Увођење ЕСЦБ и ЕЦБ у институционалну структуру ЕУ доприноси јачању ***елемената државности ЕУ***. Прецизније, ЕСЦБ је институционални инструмент преко кога се врши подршка и контрола опште економске политике на нивоу ЕУ. Следствено томе, ***основни задаци*** ЕСЦБ (чл. 105) су:

1. утврђивање и спровођење ***монетарне политике*** Заједнице,
2. вршење ***девизних послова,***
3. држање и управљање званичним ***девизним резервама*** држава чланица,
4. унапређење несметаног функционисања ***платног промета.***

Државама чланицама је значајно сужена економска сувереност, нарочито у монетарној сфери, али им је остављена слобода држања и управљања девизним обртним средствима. У вршењу својих овлашћења ЕСЦБ и ЕЦБ уживају пуну ***независност,*** па не могу тражити или прихватати упутства од органа или тела Заједнице, влада држава чланица или било ког другог органа.

Органи и тела Заједнице не смеју утицати на чланове органа одлучивања ЕЦБ (Савет гувернера и Извршни одбор). ***ЕЦБ*** има ***статус правног лица*** у државама чланицама, руководи ЕСЦБ и може да стиче или отуђује покретну и непокретну имовину, као и да буде странка у судском поступку.

[47] Сходно чл. 145. Уговора о ЕУ из Мастрихта, Савет обезбеђује усклађивање општих економских политика држава чланица ЕУ.

Савет гувернера (састављен од гувернера националних централних банака и чланова Извршног одбора ЕЦБ) утврђује монетарну политику Заједнице.[48] ***Извршни одбор*** спроводи утврђену монетарну политику Заједнице и даје упутства националним централним банкама држава чланица. ЕЦБ је једина овлашћена да одобрава емитовање новчаница у Заједници. ЕСЦБ доноси потребне уредбе и даје препоруке и мишљења у циљу вршења поверених задатака.

О бласт економске и монетарне уније карактерише међудејство политичких и техничких елемената и циљева. Одлука о стварању ЕМУ је првенствено политичког карактера и донета је превасходно у циљу остварења политичког циља продубљивања интеграције у оквиру ЕУ. Насупрот томе, критеријуми конвергенције из Уговора о ЕУ из Мастрихта пре свега су технички критеријуми.

11.1. Критеријуми конвергенције

Почев од 1. јануара 2002.године у ЕУ је уведена ***јединствена валута - евро*** (EURO) као једино законско средство плаћања (готовинско и безготовинско). Овај моменат је круна стварања Економске и монетарне уније – (у даљем тексту: ***EMU)*** у оквиру ЕУ, иако јој не припадају све чланице (тзв. Еуроланду), тј. нису све испуниле економске критеријуме конвергенције за улазак у ЕМУ.

Уговор о ЕУ из Мастрихта је регулисао да пре ступања на снагу треће фазе ЕМУ, Комисија и Европски монетарни институт (ЕМИ) подносе ***извештај*** Савету о оствареном напретку држава чланица у испуњавању критеријума конвергенције, као услова реализације ЕМУ. Ради се о следећим критеријумима:

- ***јавни дуг*** мора бити сведен на „прихватљив ниво": годишњи буџетски дефицит не сме бити виши од 3% домаћег бруто производа; а укупан јавни дуг не сме бити изнад 60% једногодишњег домаћег бруто производа,[49]

- ***стопа инфлације*** може надмашити за највише 1,5 постотних поена просечну непондерисану стопу инфлације у три земље с најнижом инфлацијом,

- колебање ***девизног курса*** домаће валуте мора остати у оквиру нормалне маргине колебања девизних курсева у оквиру Европског монетарног система у најмање две последње године[50] и

- дугорочне ***каматне стопе*** не смеју бити преко 2 постотна поена изнад непондерисаног просека каматних стопа у три чланице с најнижом стопом инфлације.[51]

Статистичке податке за примену критеријума конвергенције обезбеђује Комисија.

ЕМУ је основана 1. јануара 1999.године у саставу од 11 чланица ЕУ: Аустрија, Белгија, Ирска, Италија, Луксембург, Немачка, Португал, Финска, Француска, Холандија и Шпанија. Грчка је у 2001. успела да задовољи критеријуме конвергенције, дефинисане Уговором из Мастрихта. Међутим, као и код осталих чланица Еуроланда, улазак у ЕМУ је постигнут уз помоћ ***„креативног рачуноводства"***.[52] Дошло је до поделе чланица ЕУ на оне које су ***у зони евра***

---

[48] Утврђивање монетарне политике Заједнице укључује одлучивање о средњерочним монетарним циљевима, кључним каматним стопама и одређивању резерви ESCB, као и утврђивање смерница потребних за њихово извршавање (чл. 12. Протокола о Статуту ЕСЦБ и ЕЦБ, уз Уговор о ЕУ из Мастрихта). *Вид.* „Уговор о ЕУ - од Рима до Мастрихта", превели и приредили Душко Лопандић и Милутин Јањевић, Међ. политика, Београд, 1995, стр. 212.

[49] ***Јавни дуг*** настаје задуживањем државе на националном финансијском тржишту код физичких и правних лица продајом државних хартија од вредности, за разлику од буџетског дефицита који настаје разликом између јавних прихода и јавних расхода.

[50] Бабић Б., „Финансијски односи Југославије с европским окружењем, Одељак: Европска монетарна унија, Евро и Југославија", ИМПП, Београд 2000., стр. 103.

[51] Каматне стопе се рачунају на основу дугорочних државних облигација или на основу других упоредивих вредносних папира, имајући у виду разлике у националним дефиницијама, сходно чл. 4. Протокола о критеријумима конвергенције уз Уговор из Мастрихта.

[52] Kahn R, Conference focuses on implications of EMU for Europe and the world economy, „IMF Survey", 1997, No. 7, p. 101, *нав. према:* Бабић Б, „Финансијски и монетарни односи Југославије с европским окружењем", ИМПП, Београд, 2000, *први пут објављено у:* „Међународни проблеми", ИМПП, Београд, 1997, Бр. 4, стр. 395-420.

(„Ins”) и оне које су ван ње („Outs”)[53]. Велика Британија, Шведска и Данска су званично изразиле своју неспремност да уђу у ЕМУ. У Великој Британији је утврђено да одлуку о томе доноси Влада и британски Парламент.[54] У Данској је потребно расписивање референдума пре него што ова земља уђе у трећу фазу ЕМУ.[55] Међутим, ове чланице ЕУ такође могу да се прикључе ЕМУ под условом испуњења критеријума конвергенције, а одлуку о томе доноси Савет министара на предлог Комисије.[56] Све државе чланице - без обзира да ли испуњавају или не услове неопходне за увођење јединствене валуте, сложиле су се да поштују политичку вољу да Заједница уђе што пре у трећу фазу ЕМУ. Стога ниједна држава неће ометати прелазак у трећу фазу ЕМУ.[57]

У питању је *„Европа у две брзине”* - када се ради о увођењу евра у чланицама ЕУ. Уколико се овом феномену дода позиција земаља тадашњих кандидата, а сада нових чланица, тада ЕУ постаје ***„Европа у више брзина”.*** Против модела овог типа снажно се противе заговорници федералистичког уређења ЕУ.[58]

Извештај Комисије и Европског монетарног института (ЕМИ) о напретку ка ЕМУ узима о обзир и развој екија, резултате интеграције тржишта, стање и развој текућих платних биланса, као и кретање трошкова рада и других ценовних показатеља. На основу ових извештаја, Савет је извршио процену испуњености услова за увођење јединствене валуте и донео закључак о броју држава чланица које улазе у трећу фазу ЕМУ. ***Савет министара*** о томе усваја *препоруке* Савету који се састаје на нивоу шефова држава или влада. ***Европски парламент*** доставља своје *мишљење* у процедури консултација таквом саставу Савета. Значајно је да Савет на нивоу шефова држава или влада одлучује квалификованом већином. На његовом заседању, међутим, не учествује председник Комисије. Ова чињеница је навела неке ауторе да у таквом поступку већинског одлучивања сагледају елементе будућег федералистичког уређења ЕУ и обрисе њене државности[59].

У 1989. години објављен је *тзв. Делоров план* (тадашњег председника Комисије ЕЗ), који је предвидео стварање Економске и монетарне уније у три фазе. Ови предлози Делоровог плана су инкорпорисани у Уговор о ЕУ из Мастрихта.

Стварање Економске и монетарне уније (***ЕМУ***) започело је још од 1. јула 1990.[60] - првом фазом стварања ЕМУ, која је трајала до 1. новембра 1993. До краја 1990. извршена је либерализација кретања капитала. Почев од 1. јануара објављено је функционисање *јединственог европског тржишта*. Следећи корак у првој фази ЕМУ био је фиксирање *корпе валута* (1. новембра 1993.), на основу које се вршио обрачун вредности ЕКИ (European Currency Unit) као обрачунске јединице.

Друга фаза ЕМУ: од 1. јануара 1994. до краја 1998. године, означила је постављање темеља ЕМУ. Основан је Европски Монетарни Институт (*ЕМИ)* са седиштем у Франкфурту под вођством белгијског банкара Александра Ламфалусија (Lamfalussy). Главни задатак Европског Монетарног Института је био да врши усаглашавање економских и монетарних политика чланица ЕУ ради осигурања стабилности цена.[61] Отпочело је снижавање прекомерних *буџетских дефицита* у правцу испуњавања критеријума конвергенције. Одлука о називу „еуро” за јединствену европску валуту донета је у децембру 1995. на заседању Европског самита. Тада је усвојена динамика увођења јединствене валуте. Према тој динамици, до краја 1998. било је предвиђено утврђивање које су чланице ЕУ испуниле услов за улазак у ЕМУ, на нивоу шефова држава и влада чланица ЕУ (Европски савет). Такође је до краја 1998.

---

[53] *Ibidem.*

[54] Протокол о појединим одредбама које се односе на Уједињено Краљевство Велике Британије и Северне Ирске уз Уговор о ЕУ из Мастрихта.

[55] Протокол о неким одредбама које се односе на Данску уз Уговор о ЕУ из Мастрихта.

[56] „Infoeuro”, Office for official publications of the European Communities, No 11, 1998, p. 10, Према Бабић Б, *ibidem.*

[57] Протокол о преласку на трећу фазу економске и монетарне уније уз Уговор о ЕУ из Мастрихта.

[58] Сићански Д.,: „Federal Future of Europe”, Michigan Press, 2000.

[59] Ibidem. p. 232-233.

[60] Сагласно одлуци Европског савета из Мадрида.

[61] Протокол бр. 19 о Статуту ЕМІ уз Уговор о ЕУ (Мастрихт, 1992),
Лопандић Д., *„Уговор о ЕУ: Рим – Мастрихт – Амстердам”,* Међ. политика, Београд, 1999, стр. 253-264.

било зацртано оснивање Европске централне банке (ECB) - као јединствене монетарне власти у ЕУ и круне функционисања Европског система централних банака (ESCB).

Коначно, за *финалну трећу фазу* ЕМУ било је предвиђено да траје од 1. јануара 1999. до половине 2002. заменом националних валута чланица ЕУ јединственом монетом – евро.[62] У периоду од 1999. до почетка 2002. евро је био коришћен као валута за безготовинска плаћања, односно као жирални новац. То значи да су државни органи и компаније у чланицама ЕУ користили евро за разне трансакције безготовинског типа. Потрошачи у чланицама ЕУ су у том периоду наставили да користе своје националне валуте у готовинским плаћањима[63].
Од 1. јануара 2002.године ***евро*** је почео да се користи и у виду банкнота и кованог новца, његовим пуштањем у оптицај од стране ЕЦБ и националних централних банака, сходно Уредби Савета (ЕС) No. 974/98.[64]

12. Улога саветодавних институција ЕУ - Економски и социјални комитет и Комитет региона –

12.1. Економско-социјални комитет (EESC) – настанак и функције

Економско-социјални комитет (engl.EESC)[65] карактерише ***трипартитна структура,*** коју чине различите економско-социјалне компоненте цивилног друства: група I – *послодавци,* група II – *запослени* и група III – *интересне групе* (мала и средња предузећа, удружења занатлија,НВО, удружења потрошача). Комитет је основан као *саветодавна* институција Заједнице 1957, Римским оснивацким уговором (о ЕЕЗ). Данас учествује активно у процесу одлучивања ЕУ дајуци мисљења о разним питањима економског развоја, социјалне кохезије, интерног тржита, монетарне уније и запошљавања, за потребе кључних институција ЕУ (Савет министара, ЕК, ЕП).

Уговор о ЕУ, као правни следбеник Римског оснивачког уговора, предвиђа обавезно давање мишљења у одређеним областима, али EESC (срб.ЕКОСОК) мозе деловати и на своју иницијативу – просечно око 170 мишљења годишње о разним питањима европске интеграције (15% на сопствену иницијативу). Улога овог комитета је и да врши смањење демократског дефицита путем активног уцешћа цивилног друства у ЕУ, те јацање улоге у државама кандидатима за чланство у ЕУ и земљама нечланицама.

Почев од јануара 2007, после учлањења Румуније и Бугарске у ЕУ (27 чланица), Комитет чини 344 цланова подељених у три групе, чије се чланство мења сваке 4 године. Јединствени европски акт ЈЕА (1987), Уговор о ЕУ из Мастрихта (1993), затим Амстердамски Уговор (1997) и Уговор из Нице (2003) ојачали су институционалну улогу ЕЕСЦ – ширењем броја питања где је ***обавезно мишљење*** ЕЕСЦ и укључивањем Европског Парламента (ЕП) у процедуру тражења мишљења ЕЕСЦ.

Чланови потицу из економско-социјалних интересних група чланица ЕУ, именују их *владе* држава чланица на 4 године, а званично бира *Савет ЕУ* са правом реизбора. Према утврђеним квотама државе имају следећи број чланова: Немачка, Француска, Италија и Британија – по 24 цлана; Шпанија и Пољска – по 21; Белгија, Грчка, Холандија, Португал, Аустрија, Шведска, Чешка и Мадјарска – по 12; Данска, Ирска, Финска, Литванија и Словачка – по 9; Естонија, Латвија И Словенија – по 7; Луксембург И Кипар – по 6, Малта – 5, Румунија – 15, Бугарска - 12 чланова.

Сваке две године бирају се ***органи*** ЕЕСЦ и то: *Биро* од 37 цланова, *председник* и 2 *потпредседник*а ради координације рада разлицитих тела ЕКОСОК и политичких смерница његовог рада. У оквиру Комитета делује и 6 *секција*: 1\ пољопривреда; 2\ економско - монетарна унија и кохезија; 3\ запосљавање; 4\ спољни односи; 5\ јединствено трзисте; 6\ саобрацај, енергетика и информационо друство. После истека Уговора о ЕЗУЧ (јула 2002)

---

[62] European Commission, „When will the „euro" be in our pockets", Office for official publications of the EC, Luxembourg 1996, pp. 8-9.
[63] Шире: Бабић Б., „Прописи ЕУ о увођењу еура", *Преглед европског законодавства*, ИМПП, Београд, 1998, бр. 3, стр. 14-18.
[64] „Official Journal", L 139/1 od 11. maja 1998.
[65] EESC – European Economic & Social Committee

додат је нови *консултативни Комитет за индустрију* (7). ЕЕСЦ има право оснивања *ад hoc* радних тела, у виду *студијских група* чији је задатак да уз помоћ експерата, формулишу мишљења конкретне секције. Такође постоје и *подсекције* ЕЕСЦ за специфична питања (одрживи развој, мониторинг јединственог тржишта, итд).

Групу I – ***послодавци:*** чине је представници из приватног И јавног сектора индустрије, мале привреде, привредних комора, трговине на велико и мало, банкарства и осигурања, саобраћаја и пољопривреде. Група формулисе мишљење Европских индустријских федерација као подршку развоју тржишних привреда чланица ЕУ и напретку монетарне уније. Група II – ***запослени:*** чине је представници националних синдиката И секторских удружења радника. Састоји се од чланова који представљају преко 90 националних синдиката, уједињених у Европску конфедерацију синдиката. Акценат активности је на давању мишљења о подстицају запошљавања и социјалним условима запослених (социјална заштита, социјални дијалог, здравство, итд). Група III – чине је различите ***интересне групе***: одсликава динамичну природу европског цивилног друштва, укључујући разна друштвена, професионална, културна, научна и економска удружења грађана. Циљ је постизање ефикасне економске и социјалне демократије у ЕУ.

"Снага Европског економског и социјалног комитета лежи у нашој улози представника цивилног друства, у суштини наше мисије, у искуству и знањима наших чланова који су саставни део економског и друштвеног зивота, и у квалитету наших мишљења. Ова снага омогућиће нам да са новим ентузијазмом допринесемо најамбициознијем и најузбудљивијем пројекту: ***изградњи уједињене Европе".*** – Ms Beatris Rangoni – Makijaveli, бивша председница ЕЕСЦ (1998 – 2000).

Иако су унутар ЕЕСЦ мишљења ове три Групе често супротстављена, управо одлуке ЕЕСЦ које се усвајају на пленарном заседању резултат су унутрашњих мини-преговора конститутивних група у тражењу динамичног консензуса. Мишљења ЕЕСЦ доприносе демократичности и транспарентности процеса законодавног одлучивања у ЕУ. Стога је уврежена оцена да је институционална улога ЕЕСЦ у ЕУ да представља ***мост сарадње између цивилног друштва и комунитарних институција,*** носиоца процеса одлучивања: Комисије, ЕП и Савета министара у партиципаторном моделу демократије. Значајна је и ***спољно-политичка улога*** ЕЕСЦ у промоцији сарадње институција ЕУ са цивилним друштвом трећих земаља, нечланица, у преношењу модела социјалног система ЕУ и ширењу механизма консултација и повезивања цивилног друштва земаља ЕУ са цивилним друштвом у земљама АЦП,[66] Еуромед партнерства, земљама кандидатима, Индијом, Кином, итд.

12.2. Комитет региона – настанак и развој

Комитет региона је основан 1994. године, после ступања на снагу Уговора о ЕУ из Мастрихта (новембра 1993), са двоструким задатком: 1) ***укључити представнике локалне и регионалне власти*** у процес одлуцивања ЕУ, јер се трећина комунитарног законодавства примењује на локалном и регионалном нивоу и 2) ***приближити одлучивање грађанима (супсидијерност***) и смањити демократски дефицит у доношењу одлука.

Уговор о ЕУ из Мастрихта обавезује Комисију и Савет министара да консултују Комитет региона када се ради о предлозима аката са значајним утицајем на регионални и локални ниво власти у чланицама ЕУ. У питању је неколико ***области***: а) економско–социјална кохезија, б) транс-европске мрезе инфраструктуре,в) здравство, г) образовање и д) култура. Може се запатити да су у питању подручја *подељене надлежности* (преплетене) у ЕУ, где значајна овлашћења имају национални органи чланица ЕУ. Уговор о ЕУ из Амстердама (1999) је томе додао још неколико области, као што су: политика запошљавања, социјална политика, заштита средине, стручно оспособљавање и саобраћај, што укупно покрива већину активности ЕУ. Поред наведених области где је ***мишљење Комитета*** региона обавезно, Комисија, Савет министара и ЕП могу затражити мишљење и о другим питањима са важним регионалним и локалним импликацијама.

---

[66] АСР – земље Африке, Кариба и Пацифика, са којима ЕУ има закључену тзв. *Loma* конвенцију о сарадњи, *Euromed* партнерство – сарадња ЕУ са земљама Медитерана: Мароко, Алжир, Тунис, Египат, итд.

У законодавном процесу, Комитет региона усваја резолуције о значајним политичким темама. У новијем периоду Комитет региона (фебруар, 2006) је дефинисао ***политичке приоритете*** својих активности: 1) јачање Европе грађана, 2) јачање територијалне солидарности у оквиру ЕУ и 3) консолидовање политичке и институционалне улоге Комитета региона.[67]

После проширења од јануара 2007. године чини га 344 чланова, као и исти број алтернативних чланова изабраних на 4 године од стране Савета министара, на предлог држава чланица. Свака од чланица бира чланове Комитета (CoR) сходно националним процедурама (The Selection process of CoR Members – http://www.cor.eu.int/en/presentation/members.htm). ***Чланови CoR*** одсликавају политичку, географску и локалну равнотежу заступљености сваке од држава чланица, те се ради о угледним лицностима локалних или регионалних власти из земаља порекла. CoR има 6 *специјалних комисија,* задужених за детаљно разматрање предлога аката Савета, Комисије или Европског Парламента, на основу чега предлажу нацрт мишљења CoR које представља усвајање предлога Комисије или предлоге допуна. Пленарно заседање разматра Нацрт мишљења CoR, уколико га већина цланова усвоји, шаље се као саветодавно мишљење Комитета Комисији, Парламенту и Савету министара. Постоје 4 *политичке групације* које делују у оквиру овог Комитета: Партија европских социјалиста (PES); Европска народна странка (EPP); Европска либерално-демократска реформска странка (ALDE) И Европска алијанса (EA).

Десетогодишњица деловања Комитета региона (2004) је пригодно указала на значај његове улоге у институционалној структури ЕУ. У тежњи за што већим степеном демократског одлучивања ЕУ, саветодавна улога Комитета је промовисала ***„Европу региона”*** (Peter Straub, председник).

Нови изазов представљао је пуноправно укључивање регионалних и локалних представника власти 10 нових чланица ЕУ у рад Комитета почев од маја 2004. и још 2 нове чланице почев од јануара 2007, укупно 12 нових земаља ЕУ чланица. Комитет је постигао административну и буџетску ***независност.*** У његовом раду највише долази до изражаја примена и поштовање ЕУ начела: „Јединство у различитости” (*In varietate concordia).*

За период 2007 – 2013. год. нови Финансијски план ЕУ предвиђа 336 милијарди eur за финансирање регионалне и кохезионе политике ЕУ, што одсликава комплексну цену проширења чланства ЕУ. Битна улога Комитета региона је у разматрању аката о функционисању структурних фондова ЕУ као што су: Европски регионални развојни ***фонд,*** Европски социјални фонд и Кохезиони фонд, у циљу подстицања кохезије економског и социјалног развоја у диверсификованој ЕУ.

Мишљења смо да треба нагласити евидентно јачање улоге Комитета региона, као политичког тела и његове улоге у законодавном одлучивању ЕУ.

13. Улога Европског суда правде

Европски суд правде (ECJ)[68] представља окосницу ефективног система правосудне заштите комунитарног права. Суд правде се брине о поштовању права приликом ***тумачења и примене Уговора***[69]. То значи да се Суд брине да комунитарно право не буде тумачено и примењивано различито у разним државама чланицама. Улога Суда је стога изузетно значајна у институционалном систему ЕУ, јер има позицију врховног тумача конститутивног Уговора. Имајући у виду да се ради о примени система преплетених надлежности комунитарних органа, тј. да нема класичне поделе власти,[70] улога Суда правде је базирана на његовој функцији чувара једнообразне примене и тумачења комунитарног права.

---

[67] Resolution of the Committee of the Regions (CoR) on the political objectives of the Committee of the Regions (2006-2008), Brussels, 16th February 2006, www.cor.europa.eu

[68] На енглеском: European Court of Justice (***ECJ)*** тј. Европски суд правде са седиштем у Луксембургу. Не треба га мешати са Европским судом за људска права са седиштем у Старзбуру, који је орган Савета Европе.

[69] Чл. 31 Уговора о оснивању ЕЗУЧ, чл. 164 Уговора о оснивању ЕЕЗ и чл. 136 Уговора о оснивању ЕУРАТОМ

[70] „Једино доследно изведена владавина права може да предупреди и ограничи владавину политичке моћи у овако сложеном недржавном политичком систему. Другим речима, општа је интенција да се што је више могуће спорна политичка питања у Заједници решавају као питања примене њеног права. Пракса је показала да је уговорна и

У оквиру тога, Суд има двоструку функцију. Са једне стране је присутна ***функција уставног суда***, где Суд решава спорове између комунитарних органа и спорове између тих органа и држава чланица. Са друге стране, пак, налази се функција Суда као органа ***правне заштите,*** односно заштите комунитарног права од његовог кршења: управни спорови (контрола законитости аката комунитарних органа), грађански спорови (одлуке о накнади штете коју су проузроковали комунитарни органи или службеници ЕУ у вршењу својих дужности), дисциплински тј. радноправни спорови (између Заједнице и њених службеника - од 2005. у надлежности Цивилног трибунала).

Отуда у правној теорији нема јединственог става о ***природи и статусу Суда правде***. Са једне стране присутно је схватање да се ради о блискости Суда са *националним судовима,*[71] с обзиром на надлежност и метод рада Суда. Са друге стране, састав Суда и начин његовог онивања указују на *међународни* судски орган. Наиме, Суд чине 27 судија које споразумно именују владе држава чланица на период од шест година. Они, међутим, нису везани за своје националне владе, већ њихова независност мора бити изван сумње (чл. 167). Њима у раду помаже осам општих правобранилаца (чл. 166), који јавно презентирају образложене завршне предлоге о споровима, поступајући непристрасно и независно. У питању су лица која испуњавају све услове за избор на највише правосудне функције у својим државама или су истакнути правници признате стручности. Дозвољено је поновно именовање судија и општих правобранилаца чији је мандат истекао. Поред тога, Суд је орган међународних заједница основаних међународним уговорима између суверених држава на неодређено време, (у случају ЕЗУЧ за период од педесет година). То значи да је правни поредак ових регионалних међународних организација (три европске заједнице) створен од стране суверених држава, а не унутрашњим актом уставне природе.[72]

Иако се комунитарни правни систем интегрира у правне системе држава чланица посредством начела непосредног дејства и кроз принцип супрематије тј. примата комунитарног права)наднационалност правног система ЕУ), Суд није овлашћен да непосредно поништава или укида законске или управне акте државе чланице нити је део интерних судских система држава чланица[73].

У контексту класификације Суда као међународног правосудног органа, међутим, кристалишу се врло битне разлике у односу на Међународни суд правде у Хагу, које указују на тешко премостиве тешкоће сврставања Европског суда правде у категорију међународног суда. Наиме, за разлику од Европског суда, чија је ***надлежност*** обавезна, Међународни суд правде у Хагу, као главни судски орган УН, има факултативну надлежност.

Такође, ***одлуке*** Европског суда обавезне су за државе чланице, што није случај са правним системом УН. Штавише, Уговором из Мастрихта ојачане су обавезе држава чланица у погледу извршења одлука Европског суда (чл. 171). Уколико Комисија оцени да дотична чланица није донела мере за ***извршење*** одлуке Суда, Комисија може, после претходног упозорења, о томе да обавести Суд и предложи висину новчане казне за ту државу чланицу. Суд може да наложи држави чланици плаћање казне (или паушалног износа), ако утврди да се односна чланица није придржавала његове одлуке.

Даља упоредна анализа истиче основну разлику у надлежности Међународног суда правде, који није овлашћен да аутентично тумачи одредбе Повеље УН, јер та саветодавна мишљења немају обавезну снагу и Европског суда правде, са друге стране, који се налази у улози врховног тумача конститутивног Уговора и осталих секундарних комунитарних аката, чије одлуке имају когентни карактер. Чак и када су у питању саветодавна ***мишљења Европског суда,*** таква мишљења су обавезна - како за органе ЕУ, тако и за државе чланице. Код оцене

стварна улога Суда правде овде ненадокнадива." Слободан Самарџић, „ЕУ као модел наднационалне заједнице", оп.цит. стр. 107.

[71] Тако Деган Ђ., тврди да надлежност Суда и карактеристике одлучивања га приближавају „судовима који постоје у унутрашњем праву, пре него међународним судовима". „Суд Европских заједница", ЈРМП бр 2-3, 1965, стр. 398. Према: Г. Гасми, „Право и основи права ЕУ", Београд, 2010, стр. 217.

[72] Вукасовић В., „Суд Европских економских заједница", маг. теза, Правни факултет, Београд, 1967., стр. 33. Jean Hublet v. Belgium, Case 6/60, ECR Vol. VI, p. 1144-45. J. Хублет је тужио Белгију у вези са правом локалних власти да опорезују службенике ЕЕЗ, када је Суд стао на становиште да није надлежан да поништава законске или управне акте једне државе чланице. *Детаљније код:* Вид Вукасовић, *оп. цит.*, стр. 34.

усклађености међународног споразума ЕУ и једне или више држава, или међународних организација, са одредбама Уговора о ЕУ, Уговор из Мастрихта (ех чл. 228) у случају негативног мишљења Суда предвиђа да такав међународни споразум може да ступи на снагу само у поступку који регулише ревизију Уговора (чл. Н), тј. у поступку заједничког утврђивања на међувладиној конференцији и после ратификације у свим државама чланицама. Највише је распрострањено треће тумачење о *sui generis* карактеру и положају Суда правде, према коме се ради о специфичном суду који се не може изједначити ни са националним ни са међународним судовима. Имајући у виду састав Суда правде, кога чине 27 судија и 8 општих правобраниоца (као и секретар са административним особљем), које именују државе чланице на основу међусобног споразума, произилази да има основа за поређење са међународним судовима.

Са друге стране, међутим, ова класификација није потпуна када се узме у обзир надлежност Суда да испитује законитост аката Савета и Комисије (чл. 173), да доноси одлуке о прелиминарним питањима (чл. 177) и да се стара о поштовању обавеза држава чланица које произилазе из Уговора (чл. 169, 170, 171), које указују на блискост компетенција са националним судовима. Стога аргументи иду у прилог трећем схватању о *sui generis* карактеру и улози Суда правде.[74] То је разумљиво, с обзиром на ***специфични положај Суда***, његов састав, задатке и метод рада. Донекле се, како је речено, Суд може поредити са националним уставним и управним судовима у извршавању својих задатака.

Са друге стране, немогуће је заобићи његову наднационалну суштину, јер независност судија и општих правобранилаца у њиховом раду представља, Уговором утврђени, основни услов вршења њихове функције. Стога Суд по својој правној природи представља ***јединствени судски орган*** истовремено *међународног и унутрашњег карактера*, са значајним наднационалним карактеристикама. ***Наднационални*** карактер Суда, између осталог, огледа се и у овлашћењима да својим одлукама установљава права и обавезе - како за државе чланице, тако и за физичка и правна лица држава чланица.

Једна од фундаменталних одлука Суда, која наглашава наднационални карактер Суда и правног система ЕУ представља пресуда у случају *Van Gend en Loos*[75]. У доношењу одлуке о прелиминарним питањима, у овом случају о чл. 12. Уговора (забрана увођења нових и повећавања постојећих царина), Суд је изнео становиште да: ***„Заједница успоставља нови правни поредак међународног права*** у чију корист су државе ограничиле, иако у ограниченом обиму, своја суверена права, чији су субјекти не само државе чланице, већ и њихови грађани. Независно од законодавстава држава чланица, право ЕУ тј. некадашње Заједнице намеће појединцима не само *обавезе,* већ је замишљено да на њих преноси и *права* која постају део њиховог правног наслеђа. Ова права настају не само кад се изричито гарантују Уговором о оснивању, већ и на основу обавеза које Уговор намеће на јасно одређен начин, како појединцима, тако и државама чланицама и институцијама Заједнице".

13.1. Састав Европског суда правде

После најновијег проширења Уније од јануара 2007. године, Суд делује у саставу од 27 судија (по један из сваке од земаља чланица ЕУ) и 8 општих правобранилаца, секретар Суда, правни секретари и специјализоване службе. Судије и опште правобраниоце споразумно именују државе чланице на период од шест година. Они могу бити поново бирани после истека

[74] Заступници тог схватања су бројни: Parry and Hardy, „EEC Law", London, 1981, тач. 9.01.; Lasok and Bridge, The Law and Institutions of the EC", London, 1987, p. 257; Vaughan, „Law of the EC", London, 1986, Vol I, тач. 2.01.; Brown, Jacobs, „The Court of Justice of the EC", London, 1983, p. 92.; Вукадиновић Р. „ЕЕЗ - Институције". оп.цит., Вукасовић „Суд ЕЗ", оп.цит. стр.35 и многи други.

[75] Холандски увозник формалдехида тужио је надлежни царински орган (царински инспекторат) за примену веће царинске стопе Царинском суду у Амстердаму. Царински суд (Tariff Commission) се обратио Европском суду за тумачење чл. 12. Уговора у поступку по претходним питањима. Прво питање се односило на могућност интерне примене чл. 12. Уговора о ЕЕЗ, тако да се грађани могу директно позивати на ове одредбе у поступку пред националним судом. Друго претходно питање обухватило је дилему да ли, у случају потврдног одговора на прво питање, примена увозних царина од 8% представља незаконито повећање у смислу чл. 12. Уговора о ЕЕЗ. Заинтересоване државе (Холандија, Белгија и Немачка) покушале су да оспоре надлежност Суда, али је Суд изнео став о супрематији комунитарног права и директном дејству одредаба чл. 12. Уговора. Case 26/62, 1963, ECR 1

мандата. У пракси је заступљен по један судија из сваке државе чланице. Савет је овлашћен да, на захтев Суда, једногласно одлучи о повећању броја судија[76] и броја општих правобранилаца. Њихова ***независност*** мора бити ван сваке сумње и морају испуњавати услове за избор на највише правосудне функције или бити истакнути правници признате стручности (ех чл. 167 Уговора о ЕУ). Током свог мандата судије и правобраниоци не смеју вршити другу политичку или административну функцију ни било које друге послове. После престанка мандата, судије морају поштовати обавезе које проистичу из те функције и понашати се часно у вези прихватања одређених именовања или погодности.[77] ***Судије*** међу собом бирају свог председника на период од три године. ***Председник*** управља радом Суда и председава пленарним седницама.

Седиште Суда је у Луксембургу. Суд правде заседа пленарно. За кворум Суда је потребно четрнаест судија. *Пленарне* седнице Суда одржавају се када Суд тако одлучи (за значајне случајеве) или то захтева држава чланица или комунитарни орган, који су стране у спору. Може заседати и у већима од по три или пет судија. Састав *већа* и изузеће судија регулисани су ***Протоколом о Статуту Суда***. Судије и правобраниоци не могу учествовати у решавању неког предмета у коме су раније учествовали као заступници, саветници или сведоци или у неком другом својству[78]. Када ради у већима, Суд врши истражне радње или суди посебне врсте случајева (чл. 165. Уговора). После доношења Уговора из Мастрихта проширен је број случајева који се решавају у већима Суда, тако што је утврђено (ех чл. 165) да Суд заседа пленарно онда када то затраже држава чланица или институција Заједнице која је страна у спору.

Општи правобраниоци имају улогу сличну комесарима владе у француском Државном савету у управним споровима. Сагласно одредбама Уговора о ЕУ, општи правобранилац је дужан да, поступајући непристрасни и независно, јавно изложи образложене завршне предлоге о покренутим предметима пред Судом. Циљ је да помогне Суду у извршавању поверених задатака надзора над поштовањем права приликом тумачења и примене оснивачког Уговора. Правобраниоци се бирају на исти начин и под истим условима као и судије (чл.167). Према странама у спору имају исти однос као и Суд. Иако њихова мишљења формално правно не обавезују Суд, судије их у највећем броју случајева у пракси следе.[79] Отуда потиче значај улоге општих правобранилаца који имају троструку *функцију:* а) предлажу *решења* за предмете које расправља Суд, б) предложена решења подводе под *општи модел* постојеће судске праксе и ц) ако је могуће, назначавају обрисе даљег развоја *судске праксе*.[80] Правобранилац излаже своје образложено мишљење после завршетка усменог саслушања странака, а пре изрицања пресуде Суда.

Секретар Суда се бира тајним гласањем судија и општих правобранилаца на период од шест година, са правом поновног бирања. Суд усваја прописе који уређују његов положај (ех чл. 168). Улога секретара је да се стара о процедуралним питањима достављања свих докумената Суду и странама у спору и да присуствује састанцима Суда приликом разматрања административних и финансијских питања, без права гласа.

13.2. Делокруг Европског суда правде

Европски суд правде делује у оквирима надлежности прописаних Уговором о ЕУ.[81] Одатле проистиче да Суд нема изворну, већ само ***ограничену надлежност***, коју му додељује

---

[76] Тако је Савет повећао број судија на 15 после уласка Аустрије, Шведске и Финске у чланство ЕУ, 1995.г. Одлука Савета од 1. јануара 1995. (чл. 10), OJ L 1, 1995.

[77] Чл. 4. Статута Суда.

[78] Ако су били позвани да одлучују као чланови суда истражне комисије, чл. 16. (1) Протокола о Статуту Суда.

[79] „Serving the European Union - A Citizen‘s Guide to the Institutions of the EU”, Second edition, Luxembourg, Office for Official Publications of the EC, 1999, p. 18.

[80] Lasok and Bridge, *op. cit.*, p. 250. Код нас Р. Вукадиновић, *оп. цит.*, стр. 85. и В. Кнежевић - Предић, *оп. цит.*, стр. 363.

[81] У чл. 4. (Први део: Начела Уговора о оснивању ЕЗ) Уговора о ЕУ из Мастрихта наведени су основни органи за остваривање задатака поверених Заједници: Европски парламент, Савет, Комисија, Суд правде и Финансијски суд (додат Уговором о ЕУ). Такође је утврђено да сваки од ових органа делује у оквирима надлежности прописаних овим Уговором.

конститутивни Уговор[82]. У ех чл. 164. Уговора о ЕУ утврђена је улога Суда као чувара и надзорника поштовања права при ликом ***тумачења и примене оснивачког Уговора***. У чл. 172. Уговора из Мастрихта предвиђено је да надлежност Суда може бити утврђена и уредбама, које заједнички доносе Парламент и Савет, или само Савет - у погледу санкција предвиђених тим уредбама.

То значи да надлежност Суда може бити одређена и секундарним комунитарним законодавством тј. ***уредбама,*** за санкције утврђене тим уредбама. Судска пракса је, међутим, настојала да прошири надлежност Суда, широко тумачећи и примењујући оснивачки Уговор. При томе, Суд се најчешће руководио телеолошким тумачењем одредби Уговора, полазећи од духа и принципа на којима почивају темељи европских заједница.[83] Европски суд правде је развио схватање по коме у изворе комунитарног права спадају и општа правна начела (поред Уговора, секундарног законодавства и међународних споразума). У ***општа правна начела*** спадају: основна људска права, правна сигурност (забрана ретроактивног деловања прописа, заштита стечених права, легитимна очекивања), начело пропорционалности, једнакости, право на поверљиво обављање адвокатске делатности, начело пресуђеног предмета (*Non bis in idem*) и др.

Пре свега, ***надлежност*** Европског суда дели се на ***а)*** надлежност у ***споровима,*** која обухвата давање пресуда и ***б)*** надлежност давања ***мишљења*** Суда. У оквиру надлежности у споровима, према предмету тужбе, надлежност Суда је подељена на директне тужбе и на одлуке Суда о претходним питањима.

а) Подела делокруга Суда заснива се на одређивању да ли се спор окончава пред Судом (директне тужбе, где Суд има улогу прве и последње инстанце) или се завршава пред националним судом (претходна питања), где Суд даје прелиминарне одлуке.

а1) У категорију спорова по ***директним тужбама*** спадају спорови које покреће Комисија или други орган ЕУ и државе чланице о следећим питањима:

- неиспуњавање обавеза држава чланица које проистичу из конститутивног Уговора (169-171);
- поништај аката комунитарних органа због незаконитости (чл. 173-4);
- нечињење или пропуштање органа ЕУ да предузму мере против кршења Уговора (чл.176);
- накнада штете из вануговорне одговорности Заједнице (чл. 178);
- арбитражне клаузуле из јавноправних или приватноправних уговора Заједнице (чл. 181);
- спорови између Заједнице и њених службеника (чл. 179, радноправни спорови);
- спорови у вези Европске инвестиционе банке и Европске централне банке (чл. 180);
- спорови између држава чланица у вези са предметом конститутивног Уговора, који се подносе Суду на основу посебног споразума заинтересованих држава чланица (чл. 182);
- разрешење од дужности члана Комисије (чл. 160).

а2) Друга категорија надлежности Суда обухвата ***одлуке о претходним питањима,***[84] које на захтев националних судова Суд даје у виду тумачења комунитарног права и његовог дејства на интерне прописе држава чланица (директно дејство) и у облику мишљења о ваљаности аката органа ЕУ и Европске централне банке.

Код доношења одлука Суда правде о претходним питањима предвиђена је обавезна надлежност Суда када се постави *претходно питање у спору пред врховним националним судом* државе чланице (чије одлуке не подлежу правном леку унутрашњег права). Надлежност Суда правде није обавезна када се претходно питање постави у предмету пред националним судовима ниже инстанце. Тада тај национални суд може да се обрати Суду правде, ако сматра да је одлука о претходном питању потребна за доношење његове пресуде.

---

[82] Сличан став износи Hartley T., „The Foundations of EC Law", 1988, p. 56.

[83] Види: T. Hartley, *op. cit.*, pp. 129-152.; H. G. Schermers and M. Waelbroeck, „Judicial Protection in the EC", Kluwer, 1992, pp. 37-63.

[84] То су тзв. preliminary rulings.

Специфичност доношења одлуке о претходним питањима је у томе да Суд правде не доноси пресуду о меритуму спора, већ само о претходном питању, док се основни поступак о конкретном предмету води пред националним судом државе чланице. У чл. 177. Уговора о ЕУ утврђена је *листа претходних питања*: а) тумачење Уговора, б) ваљаност и тумачење аката које су однели органи Заједнице (Комисија и Савет) и Европска централна банка и ц) тумачење статута тела основаних актом Савета, ако то ови статути предвиђају.

Суд правде је, међутим, својом праксом тежио да прошири своју надлежност доношења одлука о претходним питањима и на међународне уговоре између ЕЗ и њених држава чланица и држава нечланица (пример Уговора о приступању Грчке).[85] Велика заступљеност одлука Суда правде о претходним питањима је резултат потребе униформног спровођења комунитарног права у државама чланицама.

Посебно је битно да Суд, приликом тумачења и примене комунитарног права полази не само од позитивног права у одредбама Уговора и других извора комунитарног права,[86] него и од општих правних принципа. ***Извори комунитарног права*** обухватају а) ***примарне*** изворе: оснивачки уговори европских заједница и ЕУ, конвенције између држава чланица, споразуми између Заједнице и трећих држава или међународних организација; б) ***секундарне и***зворе: правила (уредбе), упутства, одлуке); ц) ***општа правна начела*** и општа правила међународног права. Неки аутори у изворе комунитарног права убрајају и ***одлуке Суда правде***, мада у теорији нема јединственог става о томе. На тај начин, Суд својим тумачењима делује и као стваралац комунитарног права, пружајући у својим пресудама путоказе за будућу примену тог права и правни основ за решавање будућих спорова.[87] Новији пример такве улоге Суда налази се код тумачења примене принципа супсидијарности.[88] Проистиче да је Суд заштитиник интереса Заједнице и промотор европске интеграције, што је последица његовог наднационалног састава и специфичне функције као суда *sui generis*.

Имајући у виду да се развојем европских заједница и њиховим прерастањем тј. стапањем у Унију, паралелно одвијала и еволуција улоге Суда у смеру јачања његовог статуса и ширења надлежности заједно са надлежностима Заједнице, проистиче још једна посебна карактеристика Суда, која га одваја од уобичајене типологије надлежности. Тако Суд има, поред класичне надлежности у споровима, такође и саветодавну надлежност.

б) При томе, ***саветодавна мишљења*** Суда обавезују комунитарне институције и производе правне последице у комунитарном праву. На захтев Савета, Комисије или државе чланице, Суд даје *мишљење о усклађености предлога споразума* (који ЕУ закључује са једном или више држава или међународном организацијом) са одредбама Уговора (чл. 228. тач. 6).
У случају да је мишљење Суда *негативно,* такав споразум може да ступи на снагу само под одређеним условима утврђеним у чл. Н Уговора о ЕУ из Мастрихта. Ради се о поступку измена и допуна основних уговора (чл. Н). То представља новину унету одредбама чл. 228. у Уговор

---

[85] Haegeman Case 181/73, ECR 449 1974. Тада је Суд правде подвео Уговор о приступању Грчке под акте које су донели органи Заједнице (чл. 177, б), иако предмет тумачења није била одлука Савета о закључењу Уговора о приступању, већ одредбе Уговора.

[86] Шире: Вукадиновић Р, „Право ЕУ", Београд, 1996, стр. 47.; Lasok and Bridge, *op. cit,* pp. 135-148. Супротно мишљење износи T. Hartley, *op. cit.,* pp. 74-76. Hartley сматра да се правна доктрина *stare decisis* (доктрина преседана) не примењује у Европском суду, иако Суд често следи своје претходне одлуке. Према континенталној теорији преседани не могу бити формални извор права. Суд је, међутим, пресудама у неким водећим случајевима наступао у улози стваралаца комунитарног права. Као разлоге због чега се преседани не могу сматрати формалним извором права, Хартлеу наводи суштинска одступања од праксе енглеских судова: Суд правде не примењује праксу анализирања ранијег случаја да би открио разлог одлучивања (*ratio decidendi*), Суд није обавезан да се позива на раније одлуке, такође, Суд често и одступа од својих преседана (услед промењених ололности или промене ставова). Изворе права Заједнице Hartley класификује на писане и неписане. Сходно томе, он као изворе комунитарног права наводи: 1. акте држава чланица, 2. акте Заједнице, 3. опште правна начела Заједнице (неписани извори) и 4. међународне споразуме са државама нечланицама (*оп. цит.*, pp. 85-86).

[87] Тако су настали принципи директне примене комунитарног права и примата комунитарних над националним прописима држава чланица. Суд правде је ове принципе уобличио и образложио у бројним својим пресудама. У случајевима спорења око надлежности, одлуке Суда су правни основи за будуће тумачење и примену комунитарног права.

[88] Grainne de Burca, „The principle of Subsidiarity and the Court of Justice as an Institutional Actor", JCMS No. 2, June 1998, pp. 217 - 235.

из Мастрихта. Уговор из Мастрихта је ојачао улогу Суда правде дајући му овлашћење да, на захтев Комисије (чл. 171), наложи некој држави чланици плаћање новчане казне (или паушалног износа), у случају њеног непоштовања одлуке Суда. То значи да односна држава није донела мере за извршење одлуке Суда у утврђеном року, када је Суд овлашћен да наложи тој држави да плати казну.

Коначно, овде је битно истаћи да се надлежност Суда правде према Уговору о ЕУ из Мастрихта простире само на *комунитарне области*, односно бивши први стуб Уније. Прецизније речено, чл. Л Уговора искључује надлежност Суда правде из некадашњег другог и бившег трећег стуба ЕУ (заједничке спољне и безбедносне политике - други стуб ЕУ и сарадње држава чланица у области правосуђа и унутрашњих послова - трећи стуб ЕУ). Ипак, Суд правде је надлежан за *завршне одредбе Уговора о ЕУ*. Ове одредбе се односе на *конвенције* које Савет може припремати и препоручити на усвајање државама чланицама у складу са њиховим уставним правилима, а тичу се сарадње држава чланица на пољу правосуђа и унутрашњих послова. Тим конвенцијама може се предвидети надлежност Суда правде за њихово тумачење, као и пресуђивање у споровима у вези са њиховом применом, према модалитетима који се у њима буду утврдили.

13.3. Првостепени суд (1989)

До ступања на снагу Јединственог европског акта - ЈЕА (1987), Европски Суд правде је био суд прва и последња судска инстанца. Одлуке Суда су биле коначне. Суд је, међутим, од Савета затражио формирање помоћног суда у циљу растерећења и боље ефикасности судске заштите комунитарног права. Према чл. 11 ЈЕА предвиђено је оснивање Првостепеног суда на чију је пресуду дозвољено право жалбе Суду правде, у случају погрешне примене материјалног права и у складу са условима предвиђеним Статутом.

Савет је 1988. године једногласно одлучио о формирању Првостепеног суда (Court of First Instance - ***CFI***)[89], који је почео да делује од септембра 1989. године. После ступања на снагу Уговора из Мастрихта (1993), правни основ формирања и активности Првостепеног суда чине одредбе чл. 168 А Уговора о ЕЗ, чл. 32 Д Уговора о ЕЗУЧ и чл. 140 А Уговора о ЕУРАТОМ.

Првостепени суд није самостални орган ЕУ, што истичу одредбе чл. 168 А Уговора из Мастрихта[90], већ је ***придружен Суду правде***. Тиме је у правни систем ЕУ уведена двостепена судска заштита. Сагласно овим одредбама, Првостепени суд није надлежан да суди о претходним питањима по основу чл. 177. тј. да тумачи Уговор или акте комунитарних органа.
Циљ оснивања Првостепеног суда је ***јачање судске заштите физичких и правних лица*** у односу на примену комунитарног права и омогућавање Суду правде да своју пажњу у раду усмери превасходно на суштински задатак контроле једнаке примене и тумачења комунитарног права.

Савет је био овлашћен да, на захтев Суда правде и после консултовања ЕП и Комисије, утврди једногласном одлуком врсте спорова у надлежности Првостепеног суда и састав тог суда[91].

Првостепени суд је ***надлежан*** за следеће спорове:

- *спорови између Заједнице и њених службеника* (чл. 179. Уговора о ЕЗ и чл. 152. Уговора о ЕУРАТОМ); Почев од 2006. ови спорови су у надлежности новоформираног Радно-правног трибунала (Civil Service Tribunal);
- *тужбе за контролу законитости* које подносе *физичка или правна лица*, али не и органи ЕУ или државе чланице (чл. 173, 175. Уговора о ЕЗ и чл. 33, 35. Уговора о ЕЗУЧ и чл. 146, 148. Уговора о ЕУРАТОМ);
- тужбе за *накнаду штете* по вануговорној одговорности Заједнице које подносе

[89] CFI - Court of First Instance, Council Decision 88/591/ECSC, EEC, EURATOM, OJ L 215, 21. 08. 1989.
[90] Чл. 168 А (1) гласи: „Суду правде се придодаје Првостепени суд надлежан за вођење првостепеног поступка, против чијих пресуда се може улагати Суду правде жалба ограничена само на правне околности. Првостепени суд суди под условима утврђеним статутом, о предметима и по процедурама тач.2.”
[91] Одлука Савета 93/350, OJ L 144/21, 1993.

физичка или правна лица (чл. 178. Уговора о ЕЗ, чл. 40. Уговора о ЕЗУЧ и чл. 151. уговора о ЕУРАТОМ);

- тужбе на основу *арбитражне клаузуле* из јавноправног или приватноправног уговора, које подносе физичка или правна лица (чл. 181. Уговора о ЕЗ, чл. 42. Уговора о ЕЗУЧ и чл. 153. Уговора о ЕУРАТОМ) и

- *спорови услед пропуштања* органа ЕУ да предузму одређене мере или донесу прописе (нечињење).

Циљ овако формулисане надлежности Првостепеног суда састоји се у тежњама за ***растерећењем Суда правде***, што је Првостепени суд делимично и извршио. Уколико је неко питање покренуто у два спора и пред Првостепеним и пред Европским судом, Првостепени суд *обуставља* свој поступак све док Европски суд не донесе одлуку.[92] Уколико, пак Европски суд одлучи да обустави свој поступак у таквом случају, поступак се наставља пред Првостепеним судом.

Састав суда чини 27 судија Првостепеног суда, почев од јануара 2007. По један судија потиче из сваке земље чланице ЕУ, споразумно их именују државе чланице на период од шест година и могу бити поново бирани. Иако *судије* Првостепеног суда бирају свог *Председника,* нису заступљени општи правобраниоци као код Суда правде.

Као и код Суда правде, ***независност*** судија мора бити ван сваке сумње. Судије морају имати *квалификације* за именовање на судске функције за разлику од судија Европског суда, који могу бити и истакнути правници признате стручности. Првостепени суд је надлежан за све тужбе физичких или правних лица из држава чланица усмерених против одлука комунитарних органа. Рад суда одвија се у већима од по три или пет судија или у пленарним седницама, које се одржавају када Првостепени суд одлучи (у важним случајевима) или када то затраже држава чланица или комунитарни орган као странке у поступку.

Поступак пред Првостепеним судом је исти као код Суда правде. Разлика је у томе што пресуде Првостепеног суда подлежу поступку жалбе пред Судом правде, али само у питањима примене комунитарног права. ***Жалба*** може бити поднета у року од два месеца од дана достављања одлуке Првостепеног суда због: ненадлежности Првостепеног суда, повреде правила поступка којим су ошетећени интереси странке и кршења комунитарног права од стране суда.

Првостепени суд поступа у споровима везаним за питања из области, као што су: пољопривреда, државне субвенције (помоћ, Стате аид), конкуренција, трговинска политика, регионална политика, социјална политика, институционално право, патентно право, саобраћај и др.

Жалбу против пресуде Првостепеног суда може поднети странка (физичко или правно лице) или заинтересовано лице. Државе чланице или комунитарни органи могу поднети жалбу на пресуду Првостепеног суда чак и када нису странке у поступку, осим у случајевима радноправних спорова службеника и Заједнице. Заинтересована лица су овлашћена на подношење жалбе када одлука Првостепеног суда непосредно задире у њихове интересе. Подношење жалбе Европском суду одлаже поништај неког акта Заједнице до момента док се жалба не одбаци. Такође, поништај акта Заједнице не ступа на снагу док не истекне рок за подношење жалбе. ***Поступак по жалби*** пред Европским судом подељен је на *писмени* и *усмени* део. Уколико Европски суд прихвати наводе жалбе, укида одлуку Првостепеног суда. Тада може или сам да донесе коначну пресуду или да врати предмет Првостепеном суду на поновно решавање (када је Првостепени суд везан одлуком Суда правде).

Након усвајања Лисабонског уговора ***промењена је номенклатура судова*** Заједнице, па тако појам ***Суд правде ЕУ*** обухвата Суд правде (ECJ), Општи суд (наследник CFI – Суда прве инстанце) и специјализоване судове (нови назив за судска већа).[93]

---

[92] Сходно чл. 47. (3) Статута Европског суда.

[93] Craig and De Burca, EU Law, 5 th Ed.. Према: Људска права у Европи, Правни билтен бр.4/11, The AIRE Centre, London 2011., стр. 41-43.

14. Ревизорски суд у ЕУ

Ревизорски суд (енгл. *The Court of Auditors*) представља финансијску савест ЕУ, јер је задужен да провери све приходе и расходе Уније у виду независне ревизорске институције. Важно је истаћи да Финансијски суд нема судску функцију, упркос свом називу, већ врши рачуноводствену контролу. Његова улога је фокусирана на ефикасно финансијско управљање средствима ЕУ и у том смислу врши контролу пословања институција ЕУ.

Финансијска контрола Ревизорског суда односи се на обављање *финансијских операција* у органима ЕУ, њихову легалност и правилно извршавање, у циљу обезбеђивања економичности пословања у интересу грађана ЕУ и ефикасног функционисања читаве Уније. Посебно је значајна новија тзв. комуникациона стратегија Финансијског суда, којом је овај суд обавезан да резултате ревизорске контроле учини јавним кроз публиковање објективних и благовремених ревизорских извештаја.

Ревизорски суд је основан Бриселским буџетским споразумом од 22 јула 1975, а почео је са радом у октобру 1977, са седиштем у Луксембургу. Уговор о ЕУ из Мастрихта (потписан 7. фебруара 1992) озваничио је положај Европског ревизорског суда у својству ***комунитарне институције***. На овај начин је ојачана независност и надлежност овог суда. Суд је обавезан да објави годишњи Извештај (познатији по скраћеници DAS према француском изразу: *déclaration d'assurance* или на енглеском: Statement of Assurance), којим утврђује поузданост свих рачуна у ЕУ, њихову легалност и регуларност трансакција.

Уговор о ЕУ из Амстердама (потписан 2. октобра 1997, ступио на снагу 1. маја 1999.) промовисао је улогу Ревизорског суда као институције читаве ЕУ и тиме и формално проширио надлежност овог суда на други и трећи стуб међувладине сарадње земаља чланица ЕУ (тј. заједничка спољна и безбедносна политика и област правосудне и полицијске сарадње). Истакнута је улога Ревизорског суда у поштовању регуларности финансијских операција и мера *спречавања превара***.** Поред тога, Уговор из Амстердама је потврдио право Ревизорског суда да износи спорове пред Европски суд правде, како би заштитио своја овлашћења у односу на остале институције ЕУ.

Уговор о ЕУ из Нице (потписан 26 фебруара 2001, ступио на снагу 1. фебруара 2003.) предвидео је да Ревизорски суд буде састављен од по једног члана из сваке од земаља чланица ЕУ. Уговор из Нице је омогућио Ревизорском суду да усваја одређене врсте ***извештаја и мишљења*** приликом заседања у већима, чешће него у пуном саставу Суда. Такође је озваничена пракса овог суда да објављује специфичне годишње извештаје (специфиц ДАС аппраисалс[94]) посебно за сваку од главних области политика и активности Уније. Истакнута је и важност сарадње Ревизорског суда са врховним ревизорским институцијама земаља чланица.

Овлашћења Ревизорског суда су:

- *контрола свих прихода и расхода* ЕУ и пословања сваког органа основаног од стране Уније, ако није другачије предвиђено**;**
- *провера законитости* и регуларности свих прихода и расхода ЕУ и исправности финансијског пословања у смислу економичности и ефикасности;
- саставља *годишњи извештај* после закључења пословне године о спровођењу буџета ЕУ, укључујући и тзв. Изјаву о законитости и регуларности ЕУ рачуна и ЕУ финансијских трансакција за ту годину;
- може да припреми *специјалне извештаје* о специфичним питањима са својим запажањима;
- *извештава о утврђеним случајевима неправилности или сумње на превару* које су откривени током рачуноводствене контроле;
- доставља *званична мишљења* на предлоге прописа ЕУ који имају финансијске импликације;
- *консултован* је поводом било које мере за спречавање финансијских превара;
- помаже Европском Парламенту и Савету у обављању њихове функције контроле извршења кроз објављивање рачуноводствених извештаја и мишљења ЕУ буџета.

[94] www.eca.europa.eu

Ревизорски суд нема правосудну функцију. Стога ***извештаји и мишљења Ревизорског суда нису правно обавезујући,*** као што је то случај са пресудама Европског суда правде и Првостепеног суда. То значи да, у случају откривања финансијске неправилности или преваре, овај суд хитно ***прослеђује*** такав проблем на даљи поступак надлежним правосудним органима [95]. Искуство у ЕУ је показало да је велики број финансијских неправилности потекао из Заједничког пољопривредног фонда, као и из фондова техничке помоћи ЕУ. *Запослени* у ЕУ су такође злоупотребљавали своја овлашћења за рано пензионисање. Суд је проценио да су такве финансијске неправилности и преваре коштале пореске обвезнике у ЕУ годишње око 54 милиона eur.

Извештаји Ревизорског суда значајни су за побољшање укупног финанисијског функционисања и управљања Унијом (финансијски програми и *фондови ЕУ).* ***Овлашћења*** Суда се зато простиру не само према ЕУ институцијама и земљама чланицама, већ и према земљама корисницама ЕУ фондова техничке помоћи. Наиме, иако се ради о извршавању буџета Уније, за који је непосредно одговорна Комисија, око 90% тих прихода и трошкова се у пракси извршава посредством националних надлежних органа.

Ревизорски суд је састављен од по једног члана из сваке од земаља чланица ЕУ, које именује Савет министара, после консултовања са Европским Парламентом, на бази предлога за именовање које дају државе чланице. Чланови овог суда потичу, по правилу, из ревизорских институција у земљама чланицама или су посебно квалификовани у области рачуноводства. Мандат чланова овог суда је 6 година, са правом реизбора.

Чланови Ревизорског суда потпуно ***самостално*** обављају своје функције у општем интересу ЕУ. У извршавању својих задатака, они не траже нити прихватају упутства било које владе или органа. Они се уздржавају од сваке радње која није у складу са природом њихових функција. То значи да они не могу, за време трајања њиховог мандата, да обављају било коју, плаћену или неплаћену професионалну делатност.

Чланови овог суда заседају у већу приликом доношења одлука (усвајање ревизорских извештаја и мишљења), на бази већинског одлучивања, а сваком од чланова Суда помаже специјализовани рачуноводствени кадар. ***Састанци Суда нису јавни***. Председника Финансијског суда бирају сами чланови између себе, са мандатом од три године и правом реизбора. Улога Председника је да делује по принципу: *Примус интер парес*, односно: Први међу једнакима. То значи да ***Председник*** председава састанцима Суда, стара се о примени његових одлука и о томе да се Судом управља на правилан начин. Председник представља Ревизорски суд у спољним односима, посебно у погледу буџетских прихода и исплата, према осталим ЕУ институцијама и према врховним националним установама рачуноводствене контроле земаља чланица ЕУ.

Председнику Ревизорског суда у раду помаже ***Генерални секретар***, кога именује сам Суд и одговоран је за управљање администрацијом и службеницима у Суду, укључујући и професионално усавршавање запослених и одељење за превођење докумената на сваки од званичних језика ЕУ. Такође је одговоран и за ***секретаријат*** Суда. Данас Ревизорски суд има преко 800 запослених, које чине овлашћени ***ревизори*** (око трећина), преводиоци и административно особље. Ревизорски стручњаци, запослени у Суду поседују огромно *професионално искуство у ревизорској контроли,* како у јавном, тако и у приватном сектору, укључујући и рачуноводствену праксу, интерну и спољну ревизију, право и економију. Они преипремају предлоге ревизорских извештаја и мишљења, која касније усваја Суд. Суд запошљава држављане из свих земаља чланица, како би се омогућило ефикасно ширење професионалних и лингвистичких вештина кадра. Отуда политика запошљавања у овом Суду, као и услови рада, следе опште принципе који важе у овом домену код осталих ЕУ институција, тј. пријем на основу јавних конкурса, које организује Одељење ЕУ за избор персонала.[96] Ревизорски суд обезбеђује усавршавање ограниченом броју запослених са факултетским дипломама (у трајању 3 – 5 месеци).

Рад Ревизорског суда регулише посебан ***Пословник о раду***, који се подноси Савету ЕУ на одобрење. Суд је организован у ***посебне ревизорске групе***, које се састоје из ***специјализованих***

---

[95] Детаљније код Г. Гасми, „Право и основи права ЕУ“, Београд, 2010, стр. 249.

[96] EPSO – European Personnel Selection Office, www.eca.europa.eu

одељења за одређена подручја буџета ЕУ. CEAD ревизорска група[97] је одговорна за координацију годишњег извештаја Суда, квалитет ревизорске контроле и развој методологије Ревизорског суда. Поред тога, ***Административни комитет,*** састављен од чланова из свих ревизорских група, задужен је за административна питања у компетенцији формалног одлучивања Суда. Почев од 2004. године, Суд може усвајати извештаје и мишљења без дискусије, на основу одлуке две трећине чланова ревизорске групе или Административног комитета. Постоји и ***интерни ревизор***, кога именује сам Суд, а који одговара Ревизорском комитету, састављеном од три члана Суда и једног спољног експерта.

Као и за друге ЕУ институције, обим средстава из буџета ЕУ намењених раду Суда, зависи од одлуке Европског Парламента. На сопствену иницијативу, финансијско пословање Суда контролише *спољна ревизорска фирма,* а резултати ове ревизије се затим достављају Европском Парламенту и Савету министара. Поред тога, финансијски извештаји о пословању овог суда и пратеће ревизорске процене о његовом раду се објављују у Службеном листу ЕУ и на web адреси Суда. То доприноси транспарентности рада Ревизорског суда и олакшава ширу друштвену контролу функције коју овај суд врши у ЕУ.

14.1. Институционална улога Ревизорског суда у ЕУ

У извршавању наведених овлашћења контроле финансијског пословања ЕУ институција и других комунитарних органа, Ревизорски суд врши контролу на основу ***документације*** и ***по потреби, на лицу места*** код других ЕУ институција и органа који управљају прходима или исплатама у име ЕУ. Контрола у земљама чланицама обавља се у сарадњи са националним врховним установама финансијске контроле у духу поверења и уз међусобно поштовање независности.

Ради ефикасног обављања предвиђених задатака Суда, неопходно је да Ревизорски суд остане ***независан и самосталан*** у раду у односу на остале ЕУ институције и органе. Истовремено, ради ефикасности финансијске контроле, потребно је да постоји стални контакт и сарадња Суда са свим ЕУ институцијама и органима. Управо се овде огледа суштина независне позиције Ревизорског суда у институционалној структури ЕУ.

Значајно је нагласити и кључну институционалну улогу Суда да помаже Европском Парламенту и Савету министара у обављању њихове функције ***контроле извршавања ЕУ буџета***. Суд презентира ***годишњи финансијски извештај*** и његови коментари и оцене имају важно место код ***одлучивања Парламента*** да ли да одобри или оспори како је Комисија управљала буџетом Уније. Уколико је Ревизорски суд задовољан, шаље Парламенту и Савету ***изјаву осигурања*** (Статемент оф Ассуранце) да је новац пореских обвезника у ЕУ правилно коришћен.

Значајна је и улога Ревизорског суда да даје ***мишљења о предлогу правних аката ЕУ која имају финансијске импликације,*** пре њиховог усвајања. То чини на сопствену иницијативу или на захтев неке од ЕУ институција (Комисије, Савета министара или ЕП). Може се закључити да институционална улога и вршење овлашћења Ревизорског суда знатно доприносе укупној легитимности и транспарентности деловања Уније и њених институција у очима грађана ЕУ. Свакако да се овде ради о ефикасном и одговорном *извршавању буџета ЕУ,* које контролише Ревизорски суд, док подручје политичке контроле остаје у домену рада Европског Парламента и Савета, као и националних парламената земаља чланица. Поред тога, активности Ревизорског суда повећавају ниво одговорности ЕУ институција, утичу на легално и правилно *коришћење ЕУ фондова*, мишљења и извештаји Суда јачају општи ниво финансијског управљања у ЕУ, те коначно доприносе процесу демократске ***контроле*** коришћења ЕУ средстава, контроле коју врше Европски Парламент и Савет.

[97] CEAD audit group (Coordination, Evaluation, Assurance and Development)

15. Право ЕУ, примарни извори права ЕУ, секундарни извори права ЕУ
15.1. Право ЕУ

Пренос суверенитета држава чланица на органе ЕУ шири се на све већи број области, у циљу економског и политичког просперитета држава чланица ЕУ. На тај начин комунитарне институције добијају аутохтона (самостална) правна овлашћења за регулисање различитих области привредног, а у новије време и политичког живота (област заједничке спољне политике). Тиме је створен засебни ***правни систем*** који регулише начин функционисања ЕУ, њен однос према државама чланицама и другим субјектима, медјусобни однос органа и положај правних и физичких лица на територији држава чланица.

Схватање о аутономном, тј. *суи генерис* карактеру правног система ЕУ је опште прихваћено у савременој теорији.[98] Томе у прилог говоре два истовремено фундаментална и специфична принципа правног система ЕУ: принцип супрематије или наднационалности правног система ЕУ и принцип непосредне примене и директног дејства.

а1) Принцип примата комунитарног правног система над националним – наднационалност

Правни систем ЕУ тј. комунитарни прописи имају предност над националним правима држава чланица и то: *оснивачки уговори* (одредбе), *секундарно комунитарно законодавство* (упутства, уредбе и одлуке), *међународни споразуми* и *општи принципи комунитарног права*. Да би појединци могли имати користи од принципа непосредне примене и директног дејства комунитарних прописа, морају постојати гаранције да национални судови држава чланица ЕУ дају предност примени комунитарном праву у односу на националне прописе. Отуда потиче принцип примата тј. наднационалности комунитарног правног система. Многи аутори га с правом називају и ***принцип супериорности***.[99] Овај принцип проистиче и чврсто је везан за принципе непосредне примене и директног дејства комунитарних норми.

Када се дефинише принцип примата комунитарног права над националним, подразумева се комплетан национални правни систем држава чланица почев од устава, преко закона и свих подзаконских аката на националном нивоу. То практично значи да се обавезујућа снага правног система ЕУ простире на све нивое националних норми (уставне, регионалне, локалне). У случају усвајања националног прописа супротног комунитарном правилу или код примене националних мера које крше комунитарне прописе, национални законодавац мора укинути такве националне мере и прописе.

Упркос великом значају овог принципа, комунитарно законодавство не садржи експлицитно одредбу о томе. Европски суд правде је својом чувеном пресудом „Costa v. ENEL" почетком 60-тих година озваничио принцип примата комунитарног права:

„Приоритет комунитарног права потврђен је одредбама чл. 189. Уговора о оснивању Европске економске заједнице (ЕЕЗ), формулацијом да су ***уредбе*** обавезујуће и директно примењиве у свим државама чланицама. Оваква одредба, која није ничим условљена, остала би без значења ако би држава могла једнострано поништити њено дејство путем путем легислативних мера којима би се признала супериорност над комунитарним правом."[100]

Принципом примата комунитарног над националним правом држава чланица обезбеђује се такође и једнообразна примена правног система ЕУ у свим државама чланицама. Без принципа супериорности комунитарног права, функционисање институција ЕУ би било угрожено, а интензивирање интеграционих кретања у оквиру ЕУ и ван Уније не би било могуће.

Правна последица принципа примата комунитарног права огледа се у случају њеног сукоба са националном нормом. Наиме, чак и кад је национална норма донета после

---

[98] Вукадиновић, Р. „Право ЕУ", Крагујевац, 2006, стр. 73; Стефановић, З. „Право ЕУ", Београд, 2003, стр. 150; Турчиновић, Ф. „Право ЕУ", Београд, 2005, стр. 126; Lasok & Bridge, „Law and Institutions of the European Communities, London, 1987, p. 149; Louis, C. „The Community Legal Order", Luxembourg, 1990., p. 72; Hartley T., „The Foundations of European Community Law", Oxford, 1988, p. 85., etc.

[99] Вукадиновић, Р., „Право ЕУ", Београд, 2006, стр. 156; Mathijsen, p.153; Borchardt, p. 100 – 103.

[100] Case 6/64, op.cit.

комунитарне, долази до обавезног укидања националне норме у случају ***колизије*** са комунитарним прописом. Штавише, ниједан нови национални пропис не може бити донет ако је супротан комунитарним правилима.

Суд је потврдио овај принцип и у односу на националне уставне норме држава чланица. Томе су се у пракси дуги низ година противиле Француска, Немачка и Италија, чији су уставни судови у много случајева одбили да примене принцип примата комунитарног права,[101] а посебно када се радило о заштити основних људских права и слобода. Тако је октобра 1993. године Уставни суд Немачке у својој пресуди поводом Уговора о ЕУ из Мастрихта потврдио своју надлежност у питањима заштите људских права и слобода, коју врши у сарадњи са Европским судом правде, те на овај начин оспорио примат комунутарног права у питањима заштите основних људских права и слобода.

Насупрот томе, ***Европски суд правде*** је у својој пракси[102] инсистирао на оцени да примат комунитарног права потиче из самог духа оснивачких уговора о Европским заједницама и аутохтоних принципа комунитарног правног поретка као аутономног система, а не из одредби националних устава држава чланица. Суд је посебно истицао да је комунитарно право потпуно независно од законодавних аката држава чланица.[103]

Проистиче закључак да је проблем доследне примене принципа примата комунитарног права уско везан са одговором на питање до које мере су државе чланице спремне да се одрекну својих суверених овлашћења, посебно оних која потичу из националних устава. На ово питање пракса функционисања ЕУ није дала дефинитиван одговор, али тиме правни значај и примена принципа наднационалности тј. предности комунитарног над националним правом није умањена.

а2) Принцип непосредне примене и директног дејства

Принцип непосредне примене представља једну од основних карактеристика правног система ЕУ и значи да прописи комунитарног права стварају права и обавезе директно према органима ЕУ, државама чланицама и према њиховим грађанима. Права и обавезе настале комунитарним прописима примењују се *директно*, без интервенције и помоћи националних органа власти држава чланица. Обавезна снага комунитарних прописа (правилника, упутстава и одлука) значи да се они примењују *непосредно* на територији држава чланица ЕУ, без обавезе њиховог уношења у националне правне системе да би добили на правној важности (поступци ратификације, итд.). Државе чланице су обавезане уговорима о оснивању Европских заједница да се уздрже од било које мере која угрожава постизање циљева оснивачких уговора.[104]

Принцип директне примене у суштини одражава аутономност комунитарног права у односу на националне прописе држава чланица ЕУ. Основа поретка правног система ЕУ (*raison d'etre*) лежи у стварању јединственог тржишта држава чланица на коме функционишу слобода кретања роба, капитала, услуга, као и радне снаге (основне слободе). У циљу географски омедјеног подручја на коме се примењују предности јединственог тржишта ЕУ, државе чланице су прихватиле принцип директне примене који омогућава једнообразну примену правила комунитарног права и њихово ***униформно тумачење,***[105] од стране Европског суда правде. На овај начин је уједно обезбеђена правна сигурност и владавина права на територији свих држава чланица.

Једнообразна примена комунитарних прописа укључује и прилагођавање локалним специфичностима држава чланица, али до мере очувања основних принципа функционисања јединственог тржишта. Тако је правна природа комунитарних упутстава оптимално усмерена на прилагођавање националним условима држава чланица, којима се препушта избор метода и правних мера за примену комунитарних упутстава (directions). За разлику од њих, комунитарни

---

[101] Borchardt, op.cit. p. 102.
[102] Case Simmenthal 106/77 (1978) ECR 629 i dr.
[103] Case 28/68 Molkerei (1968) ECR 143
[104] Шире: Чл. 5. Уговора о оснивању Европске заједнице, садашњи чл. 10. Уговора о ЕУ, консолидоване верзије, Лопандић, Д., „Оснивачки уговори ЕУ“, „Уговор о ЕУ из Нице са амандманима”, Бгд. 2003.стр. 51.
[105] Слично објашњење вид. код: Mathijsen, p. 150.

правилници тј. уредбе (regulations) и одлуке (decisions) не остављају не остављају такву слободу прилагођавања државама чланицама у њиховој непосредној примени.

Европски суд правде (European Court of Justice – ECJ) је својим пресудама озваничио и учврстио принцип непосредне примене комунитарних прописа, упркос почетном противљењу неких држава оснивача. Једна од најпознатијих пресуда ECJ датира још из 1964. године: *„*Costa v. ENEL*”,* када је г. Коста уложио тужбу против национализације компаније за дистрибуцију електричне енергије у Италији ЕНЕЛ. Том приликом Суд је усвојио далекосежно тумачење да: „Оснивачки Уговор о Европској економској заједници ствара сопствени правни поредак, интегрисан у правне системе држава чланица, од тренутка ступања на снагу Уговора, који је обавезујући за њихове правосудне органе.”[106]

Следећа битна пресуда ECJ у смислу директне примене комунитарног права је у случају *„Van Gend* & *Loos”*[107], у коме је холандски трговац тужио холандску царину због увећане царинске стопе на увезени хемијски производ (формалдехид) из Немачке (8%, уместо 3%). Суд правде је заузео став да: „Заједница успоставља нови правни поредак међународног права, у чију корист су државе ограничиле, иако у ограниченом обиму, своја суверена права, чији су субјекти не само државе чланице, већ и њихови грађани. Независно од законодавстава држава чланица, право Заједнице намеће појединцима не само обавезе, већ је замишљено да преноси на њих и права која постају део њиховог правног наслеђа. Ова права настају не само када су изричито гарантована Уговором о оснивању, већ и на основу обавеза које Уговор намеће на јасно одређен начин, како појединцима, тако и државама чланицама и институцијама Заједнице.”[108]

Поставља се питање који су то ***прописи комунитарног права директно примењиви***. Суд је, у односу на примарно комунитарно законодавство, одредио да су појединци обавезани одредбама оснивачких уговора које поседују следеће особине: а) садрже апсолутне услове, б) комплетни су у правном смислу и ц) не захтевају разраду тј. правну меру државе чланице или комунитарних институција да би постигле правно дејство.

Полазећи од овога, Суд је укинуо одлуку холандских царинских органа о увећаној царинској стопи и пресудио у корист холандског увозника *Van Gend* & *Loos*, јер је одлука холандске царине била у супротности са одредбама чл.12. оснивачког Уговора о ЕЕЗ. Ова пресуда ECJ је утрла пут потоњој пракси Суда у односу на остале одредбе оснивачког Уговора о ЕЕЗ (слобода кретања, оснивања радње, пружања услуга, кретања роба, општа забрана дискриминације, заштита конкуренције, итд). Поред примарног законодавства, Суд правде је директну примену признао и секундарним комунитарним нормама – упутствима, када је истекао рок за њихову примену у националним правима држава чланица. Остали акти секундарног комунитарног законодавства: правилници тј. уредбе и одлуке, самим правним карактером, *ипсо иуре*, имају непосредну примену, јер није потребно доносити додатне националне акте за њихову примену[109].

Практични значај принципа директне примене комунитарних прописа је изузетно велики, посебно у односу на ***право појединца да се позива на ова правила*** директно пред својим националним судом у држави чланици ЕУ. На тај начин апстрактне економске слободе јединственог тржишта ЕУ постају правно брањива овлашћења за правна и физичка лица са територије ЕУ пред националним судовима држава чланица. Отуда потиче опште уврежено схватање да принцип непосредне примене представља један од стубова правног система ЕУ и фундаменталну карактеристику комунитарног права.

Директно дејство комунитарних норми подразумева да таква норма мора бити довољно ***јасна и прецизна***. То значи да не сме остављати могућности за њена различита тумачења државама чланицама и институцијама ЕУ. У пракси се принцип непосредне, директне примене преплиће са директним дејством комунитарног права, чему је допринела и пракса Европског суда правде. Директно дејство практично значи могућност директног позивања од стране

---

[106] Case Costa v. ENEL 6/64 (1964) ECR 585

[107] Case 26/62, CMLR (1963 – 64) 82.

[108] Borchardt, K.D:, „The ABC of Community Law”, Brussels, 2000, p. 97-98.

[109] Регулисано ех чл. 249 (2) оснивачког Уговора о ЕУ

правних и физичких лица, на права настала на основу комунитарних норми пред националним судовима држава чланица (утужива права и обавезе).

Отуда ***заштита индивидуалних права*** гарантованих комунитарним прописима чини срж принципа директног дејства. Поред тога, директно дејство обезбеђује ефективну примену комунитарног правног система у националним правима држава чланица посредством националних судова. Управо стога је предуслов примене директног дејства захтев да комунитарни пропис буде јасан и прецизан.

Код директног дејства разликује се ***тзв. „вертикално" директно дејство***, када се појединац пред националним судом позива на комунитарни пропис *против државе чланице* и ***тзв. „хоризонтално"*** директно дејство, када се појединац позива на комунитарне норме пред националним судом у поступку *против другог појединца.*

15.2. Примарни извори права ЕУ

Према актуелној доктрини и пракси примарно законодавство ЕУ чине:

- оснивачки уговори које су установиле Европске заједнице и
- међународни споразуми (конвенције између држава чланица и споразуми Заједнице са трећим државама, нечланицама и међународним организацијама).

Примарно комунитарно законодавство стварају државе чланице и Заједница тј. комунитарне институције на основу сопствених правних овлашћења и уговорне способности Заједнице, као субјекта међународног права (закључивање споразума са трећим државама и међународним организацијама).

1. Оснивачки уговори обухватају три конститутивна уговора, са разним протоколима и анексима и каснијим амандманима ових уговора, који чине њихове саставне делове:

а) Уговор о оснивању Европске заједнице за угаљ и челик (*ЕЗУЧ*, 1951 Париз, ступио на снагу 1952.) са ограниченим трајањем од 50 година;

б) Уговор о оснивању Европске економске заједнице (*ЕЕЗ,* 1957 Рим, ступио на снагу 1958), са неограниченим трајањем и

в) Уговор о оснивању Европске заједнице за атомску енергију (*ЕУРАТОМ,* 1957 Рим, ступио на снагу 1958), са неограниченим трајањем.

Оснивачки уговори су више пута ***мењани и допуњавани***: Јединствени европски акт, 1986 (ступио на снагу 1987), затим Уговор о ЕУ из Мастрихта 1992, ревидирани Уговор о ЕУ из Амстердама, 1997. и допуњени Уговор о ЕУ из Нице, 2000, који је ступио на снагу фебруара 2003. године и коначно, нови Лисабонски Уговор о функционисању ЕУ који је на снази од децембра 2009.године.

Статути о оснивању Европске инвестиционе *банке* (ЕИБ) и Европске централне банке (ЕЦБ) такође чине саставни део оснивачких уговора и имају статус примарног законодавства. Саставни део оснивачких конститутивних уговора представљају и касније донете *конвенције:*

– Конвенција о одређеним институцијама које су заједничке Европским заједницама из 1957. и Уговор о спајању одређених органа Европских заједница из 1965. године;

– Први и други споразум о буџетским питањима (1970. и 1975.);

– Уговори о приступању држава чланица са анексима;

– Акт Савета о избору представника Европског парламента на непосредним и општим изборима (1976.).

2. Међународни споразуми обухватају конвенције између држава чланица и споразуме Заједнице са трећим државама и међународним организацијама.

А) Конвенције међу државама чланицама закључују се ради међусобног омогућавања погодности држављанима држава чланица у погледу следећих питања: избегавања двоструког опорезивања, узајамног признања трговачких друштава, поједностављења поступка узајамног признања и извршења судских и арбитражних одлука.

Поред тога, државе чланице су користиле овлашћења закључивања међусобних конвенција и у следећим областима: Конвенција о праву које се примењује на обавезе настале по основу уговора (1980); Шенгенске конвенције о граничној контроли (1985,1990); Конвенција о јурисдикцији и извршењу пресуда у цивилним и трговачким питањима (1968); Конвенција о узајамном признавању компанија и корпорација (1968) и Конвенција о европском патенту (1975) и др.

Примена конвенција је наишла на препреке због дуготрајних поступака ратификације у државама чланицама, те су тиме изгубиле на значају у пракси.

Б) Споразуми Заједнице са трећим државама обухватају споразуме о придруживању држава нечланица и споразуме о сарадњи.

Б1. Споразуми о ***придруживању*** (асоцијацији) укључују интензивну економску сарадњу са трећом државом, финансијску подршку Заједнице држави нечланици, као и дугорочан оквир ове сарадње.

Разликују се споразуми о асоцијацији којима се успостављају:

а) Специјалне везе између неких држава чланица и треће земље, нечланице – најчешће прекоморске земље;

б) Припрема приступања ЕУ или ради установљавања царинске уније:

– Приступање: Грчка (од 1962) и тзв. Европски споразуми са Чешком, Пољском, Мађарском, Словачком, Словенијом, балтичким земљама, Румунијом и Бугарском (од 1990).

– Царинска унија: Малта (1971), Кипар (1973) и Турска (1996).

в) Споразум о Европском економском простору (ЕЕА) – преостале ЕФТА чланице: Норвешка, Исланд, Швајцарска и Лихтенштајн су преко ЕЕА укључене у јединствено тржиште ЕУ и у процес хармонизације са правним системом ЕУ (око две трећине комунитарних прописа),[110] чиме се врши припрема за њихово евентуално будуће приступање ЕУ.

Б2. Споразуми о с***арадњи*** са трећим државама, нечланицама су мање обухватни по интензитету економске сарадње са ЕУ, у односу на споразуме о придруживању. ЕУ има такве споразуме о кооперацији са земљама Магреба (Мароко, Алжир и Тунис), Машрека (Египт, Јордан, Либан и Сирија), као и са Израелом. *СФР Југославија* је такође имала Споразум о сарадњи, из 1980. (ступио на снагу 1983, укинут 1991.), којим је била успостављена интензивна економска и финансијска сарадња на основу једностраних преференцијала додељених од стране Заједнице.

Б3. ***Трговински*** споразуми са трећим државама, групама држава или међународним организацијама односе се на трговинску политику и царине. Један од најважнијих трговинских споразума представља Споразум о оснивању Светске трговинске организације (WTO) и мултилатерални трговински споразуми засновани на овом споразуму: (Општи споразум о царинама и трговини, GATT 1994), Кодекс о антидампингу и субвенцијама, Општи споразум о трговини услугама (GATS), Споразум о трговинским аспектима права интелектуалне својине (TRIPS) и Меморандум о правилима и процедурама решавања спорова.[111] Примери трговинских споразума са трећим земљама представљају нпр. Први и Други трговински протокол Заједнице са СФРЈ (1970,1973).

15.3. Секундарно законодавство

Секундарно комунитарно законодавство обухвата следеће изворе права ЕУ:

- уредбе (regulations),
- директиве (directives),
- опште и појединачне одлуке (decisions) и
- препоруке и мишљења (recommendations and opinions).

За разлику од примарног, секундарно законодавство искључиво стварају ***институције ЕУ***, превасходно Савет министара са Европским парламентом и Комисија, као овлашћени предлагач секундарних комунитарних аката. Наведене институције ЕУ доносе секундарне

[110] Borchardt, оп. цит., p. 59 – 60.
[111] Ibidem, p. 60 – 61.

норме на основу ***овлашћења*** која су им поверена оснивачким уговорима од стране држава чланица. Из тог разлога се ова категорија прописа назива секундарним, односно изведеним дериватвним правилима.

1. Уредбе (енгл. regulations) имају обавезну правну снагу и *директно се примењују* у свим државама чланицама. Доносе се у *Савету министара*, уз обавезно или саветодавно мишљење Европског парламента. Према садржини и правној природи својих одредби, у теорији се уредбе означавају и као наднационални, европски закони.[112]

Непосредна примена и директно дејство уредби значи да се комунитарне уредбе непосредно примењују, као важеће право од дана ступања на снагу у свим државама чланицама. При томе није потребно доносити било које националне прописе или административне мере. Објављују се у *Службеном листу ЕУ* и ступају на снагу двадесетог дана од њиховог објављивања, осим ако самом уредбом није другачије прописано.

2. Директиве (directives) такође поседују обавезну правну снагу, али се *не примењују непосредно* и немају директно дејство. У циљу имплементације комунитарне директиве, неопходно је доношење националног прописа или административне мере у одређеном року. Директиве дефинишу *циљеве* које треба постићи у одређеној области, док избор метода и форме њиховог спровођења препуштају државама чланицама. Такође се објављују у Службеном листу ЕУ.

У *пракси ЕУ* и функционисања њених опргана, управо су се директиве показале као ***најоптималнија и најфлексибилнија правна средства*** у процесу усклађивања националних прописа држава чланица. Европски суд правде је признао директно дејство директива само после истека рока за њихову имплементацију у државама чланицама. Велики број случајева судске праксе Европског суда правде потиче из неодговарајућег или неблаговременог поступка државе чланице у примени комунитарних директива. Тада су се физичка и правна лица на територији држава чланица позивали пред националним судовима на права установљена комунитарним директивама (тзв. вертикално директно дејство).

3. Одлуке (decisions) су секундарни комунитарни појединачни акти који такође имају обавезну правну снагу у државама чланицама. Њихово основно својство је да *обавезују само оне којима су упућени*, најчешће физичка лица, али могу бити обухваћени и шири круг лица (правна лица, државе чланице), када се ради о општим одлукама.

Одлуке поседују директно дејство када се односе на *физичка лица,* те за њихово спровођење није потребно доносити посебне националне прописе или мере. Када су упућене државама чланицама, одлуке добијају директно дејство пред националним судовима тек након њиховог увођења у национални правни систем држава чланица.[113]

4. Препоруке и мишљења (recommendations and opinions) *немају обавезну правну снагу*. Представљају *допунске секундарне изворе* комунитарног законодавства у случајевима када расветљавају значење националних прописа донетих ради примене комунитарних мера и правила. Тада их национални судови морају узети у обзир.

Препоруке и мишљења Комисије и Савета министара, као и Економског и социјалног комитета и Комитета региона[114] имају политичку тежину, јер често садрже *смернице* које могу бити основа будућих правних аката. Мишљења Европског парламента, иако саветодавног карактера, често су обавезна у поступку доношења комунитарних упутстава и уредби, у смислу да је тражење *мишљења ЕП* обавезно у процедури одлучивања.

15.4. Неписани извори
- Општа правна начела и правни обичаји –

У неписане изворе правног система ЕУ спадају:
- општа правна начела и
- правни обичаји.

---

[112] Lenz, „The Court of Justice of the European Communities", 7 E.L. Review (1989), p. 128, нав. Према Вукадиновић, Р., „Право ЕУ", Београд, 2006, стр. 115.
[113] Вукадиновић, Р, оп. цит., стр. 118.
[114] Економски и социјални комитет и Комитет региона су саветодавне институције Европске уније

1. Општа правна начела представљају *апстрактна правила* веће правне снаге од секундарних комунитарних норми. Врло често се општа правна начела сврставају у категорије *тзв. природног права,* јер представљају елементарне норме и вредности које треба да поштује сваки правни поредак. Отуда општи правни принципи чине један од најбитнијих извора правног система ЕУ.

Европски суд правде је услед непотпуности примарног и секундарног законодавства у својим пресудама стварао нова правна начела. Државе чланице су прихватале ова начела, јер су се базирала на опште прихваћеним појмовима правде и вредносним категоријама познатим свим правним системима држава чланица. На тај начин је Суд правде попуњавао постојеће правне празнине комунитарног права, а то чини и данас.

Посебан значај општих правних начела огледа се у обезбеђивању једнообразног ***тумачења*** постојећих прописа оснивачких уговора од стране Суда правде ЕУ и јачању *правне сигурности* у њиховој примени у различитим државама чланицама. Имајући у виду да се ради о принципима заједничким за све правне системе држава чланица, позивањем на њихово значење и вредност, Европски суд правде обезбеђује *владавину права* у оквиру ЕУ.

Најчешће се ради о следећим општим правним начелима:

- заштита људских права и слобода,
- начело једнакости (недискриминације),
- начело пропорционалности,
- начело заштите легитимних очекивања и правне сигурности,
- право на саслушање и исправну процедуру и
- начело да су државе чланице одговорне за кршење комунитарног права.[115]

2. Правни обичаји представљају такође неписане изворе комунитарног права. То значи да обухватају праксу која се дуго понавља и која је прихваћена, те је на тај начин правно установљена. Улога правних обичаја је да допуњавају или мењају примарно и секундарно комунитарно законодавство.

Имајући пак у виду ипак новији карактер комунитарног права, у односу на националне правне системе, тешко се може говорити о довољно дугој ***пракси понављања*** одређених обичаја, како би добили правни карактер. Отуда је значај правних обичаја као неписаних извора комунитарног права ограничен. Само државе чланице могу установити одређене правне обичаје, а не и комунитарне институције које су правно обавезане оснивачким уговорима.

15.5. Допунски извор – судска пракса Европског суда правде

Судска пракса Европског суда правде (ECJ) није изричито наведена у Уговору о оснивању. Упркос томе, када ECJ и Првостепени суд *усвајају ставове или начелна мишљења* у водећим случајевима, таква судска пракса (***јуриспруденција***) непосредно утиче на примену прописа ЕУ у поступку пред националним судовима држава чланица.

Национални судови држава чланица су обавезни да поштују и спроводе пресуде ECJ донете у поступку тумачења комунитарног права, по претходним питањима. Такве пресуде ECJ представљају заправо допунски извор права ЕУ, јер се њима не само тумаче постојећа правила ЕУ, него се формулишу веома често иновативна правна начела и принципи примене прописа ЕУ.

Поред тога, усвојени ставови или начелна мишљења ECJ директно доприносе једнообразној примени комунитарних прописа на нивоу ECJ и Првостепеног суда у будућој судској пракси на нивоу ЕУ.

15.6. Правне тековине ЕУ - ACQUIS COMMUNAUTAIRE

Израз ***acquis communautaire*** означава правне тековине Европске уније (ЕУ), тачније комунитарно право.

Обухвата права и обавезе земаља чланица ЕУ, али представља ***шири појам*** од

[115] Borhardt, оп.цит., p. 61.

уобичајеног схватања примарних и секундарних извора права, јер укључује и садржај, начела и политичке циљеве и вредности оснивачких уговора, затим секундарно законодавство, јуриспруденција Европског суда правде, декларације и резолуције које је усвојила ЕУ, мере у домену заједничке спољне и безбедносне политике, мере у области правосуђа и полицијске сарадње земаља чланица, као и међународне уговоре и конвенције које је закључила ЕУ.

Свака држава чији је циљ чланство у ЕУ, мора прихватити одредбе оснивачких уговора и усвојити acquis communautaire.

16. Структура ЕУ до усвајања Лисабонског Уговора о ЕУ – три стуба ЕУ

16.1. Бивши „Први стуб“ ЕУ

Први стуб ЕУ чине две постојеће Европске заједнице, заснива се на комунитарним прописима са принципима директног дејства и примата над националним и обухвата следеће области:

1. Европска заједница (у моменту доношења Уговора о ЕУ, преименована од: Европска економска заједница, у Европску заједницу, ради истицања политичких обележја новог ентитета и проширених надлежности):

- царинска унија и јединствено тржиште, базирано на четири слободе (слободно кретање роба, услуга, капитала и радне снаге) и на правилима о слободној конкуренцији,
- пољопривредна политика,
- структурна политика,
- трговинска политика.

Нове и допуњене надлежности у првом стубу:

- ЕУ грађанство,
- економска и монетарна унија (јединствена валута),
- образовање и култура,
- транс-европске мреже,
- заштита потрошача,
- здравље,
- истраживање и заштита средине,
- социјална политика,
- политика азила,
- спољне границе,
- миграциона политика.

2. Европска заједница за атомску енергију (ЕУРАТОМ).

Током установљавања ***ЕУ комунитарне институције*** су такође прилагодиле своје називе: Савет Европских заједница је постао *Савет ЕУ* (од 08.11.1993.ступања на снагу Уговора о ЕУ); Комисија Европских заједница је постала *Европска Комисија*; а почев од јануара 1994. Ревизорски суд је постао *Европски ревизорски суд*. Променом назива се није променила суштина деловања комунитарних институција, као ни карактер правних аката који доносе.

Карактеристика првог стуба ЕУ је да се одлуке доносе по принципима *наднационалног функционисања,* односно претежно квалификованом и простом већином, јер се углавном ради о економским и социјалним питањима из надлежности комунитарних органа Европских заједница.

16.2. Бивши „Други стуб“ ЕУ

Други стуб обухвата заједничку спољну и безбедносну политику и одликује се функционисањем на основама *међувладине сарадње*, односно на бази *консензуса и координације* националних политика. У том смислу веома подсећа на активности у оквиру класичних међународних организација. Разлози одступања од наднационалних модела доношења одлука леже у деликатности питања усклађивања спољно-полтичких ставова држава

чланица, као и у домену безбедности, који традиционално спадају у сфере искључиве националне јурисдикције, коју државе чланице љубоморно чувају.

У моменту доношења Уговора о ЕУ из Мастрихта(1993), ***заједничка спољна политика*** обухвата: сарадњу, заједничке ставове и мере, мировне операције, људска права, демократија, помоћ државама нечланицама.

Безбедносна политика је укључила следећа питања: јачање Западно-европске уније, као безбедносне компоненте ЕУ; разоружање, финансијски аспекти одбране и дугорочни циљ стварања европске одбрамбене политике.

Реалности насилне дезинтеграције бивше СФРЈ, распад СССР, рат у Заливу и остале међународне кризе утицале су на општи пораст свести о *слабости и одсуству заједничке спољне и безбедносне политике,* у односу на далекосежне *трговинске и економске резултате* држава чланица. Овај ***диспаритет*** државе чланице су настојале да отклоне увођењем сарадње у другом стубу ЕУ, на принципу једногласности.

Истовремено су биле једнодушне у дефинисању циљева које треба на овај начин постићи. Превасходно се ради о циљу ***очувању заједничких вредности, интереса и независности ЕУ***. Поред тога, јачање ***безбедности ЕУ*** и њених држава чланица је у фокусу интензивирања сарадње у правцу будуће заједничке одбрамбене политике ЕУ. Обезбеђивање *међународног мира и безбедности* у духу Повеље УН и Хелсиншког финалног акта, Париске Повеље 1990 и принципа ОЕБС (1994), заједно са унапређивањем *међународне сарадње, демократије, заштите људских права и слобода* чини срж активности држава чланица у оквиру другог стуба ЕУ.

С обзиром да ЕУ није федерална држава, наведени циљеви се могу постићи само постепено. Посебно деликатно питање је ***усклађивање националних интереса*** у области спољне политике и безбедности у правцу заједничких ставова држава чланица. У домену одбране само Француска и Велика Британија поседују нуклеарно оружје, те и у војном смислу постоји неравнотежа међу државама чланицама. То чини задатак формулисања и примене заједничке одбрамбене политике још комплекснијим у оквиру ЕУ. Упркос сложености примене заједничка спољна политика бележи позитивне резултате, те се може правити паралела између оквирних одлука у овој области и упутстава тј. директива, с тим што оквирне одлуке и заједнички ставови нису правно обавезни и директно примењиви као што је то случај са комунитарним упутствима у државама чланицама.

Европски суд правде није надлежан за решавање питања у области другог стуба ЕУ. Основни разлог је свакако у заштити искључивих атрибута националне суверености држава чланица, те стога нису желеле да препусте ова питања у домен правне заштите Европског суда правде као наднационалног органа, већ су задржале механизме класичног медјувладиног договарања, координације и консензуса у одлучивању.

16.3. Бивши „Трећи стуб“ ЕУ

Трећи стуб ЕУ обухвата сарадњу у питањима ***правосуђа и унутрашњих послова***, а од доношења ревидираног и допуњеног Уговора о ЕУ из Нице (2003) трећи стуб је теминолошки и концепцијски преиначен у ***област безбедности, слободе и правде***. Такође, као и други стуб ЕУ, ова област заснива се на принципима *међувладине сарадње и консензуса*, из истих разлога заштите ексклузивне националне јурисдикције држава чланица у питањима полицијске и правосудне сарадње.

Следећа конкретна питања обухваћена су трећим стубом ЕУ: сарадња националних *судова* у грађанским и кривичним стварима, *полицијска сарадња*, сузбијање расизма и ксенофобије, сузбијање трговине дрогом и оружјем, борба против организованог криминала, спречавање тероризма, сузбијање трговине људима и децом и др.

Основни циљ успостављања сарадње држава чланица у ех трећем стубу ЕУ је у обезбеђивању простора слободе, безбедности и правде кроз ***заједничке акције*** сузбијања организованог криминала и тероризма и путем унапређивнаја ***сарадње правосудних органа***. Томе је значајно допринело стварање Европске полиције- ЕУРОПОЛ-а, организације која је

делимично оперативна почев од 1998.године.[116] Постепено су се надлежности проширили и на питања сузбијања привредног криминала и спречавање прања новца на територији ЕУ.

16.4. Структура ЕУ према Лисабонском Уговору о ЕУ (2009) – стапање три стуба

Европска унија (ЕУ) у најновијем периоду, почев од ступања на снагу новог Лисабонског Уговора о ЕУ (1. децембра 2009) губи трипартитну структуру која је била уведена Уговором о ЕУ из Мастрихта (1993).

Три стуба се према одредбама Лисабонског Уговора стапају у један – Унију, којој је додељено својство правног лица.

ЕУ коначно постаје ***правно лице,*** што подразумева закључивање међународних уговора и чланство у међународним организацијама Уније као целине. До сада је то било резервисано за две европске заједнице (ЕЗ и ЕУРАТОМ), које су имале својство правног лица.

После доношења и ступања на снагу Лисабонског Уговора о ЕУ, израз Заједница се више не помиње, јер се оснивачки Римски Уговор о стварању ЕЗ мења и постаје Уговор о функционисању Европске уније. На тај начин је и у правном смислу укинут термин и постојање Европске заједнице, који је иначе у пракси изазивао конфузију својим паралелним коришћењем са термином: ***Унија.***

17. Придруживање, критеријуми за чланство и приступање ЕУ

17.1. Споразум о стабилизацији и придруживању Европској унији (ССП)

Споразум о стабилизацији и придруживању (ССП) је основни уговорни инструмент за земље западног Балкана, као елемент Процеса стабилизације и придруживања који је лансирала ЕУ у 1999. години. Представља ***билатерални уговорни аранжман*** са сваком од земаља са територије бивше СФРЈ, осим Словеније, али је придодата Албанија. То је ***преференцијални*** трговински споразум који има и политичке елементе. Циљ је стварање ***зоне слободне трговине*** са ЕУ.

Садржи следеће кључне елементе, као што су:

- политичка сарадња са ЕУ,
- регионална сарадња,
- стварање зоне слободне трговине (10, одн. 6 година од ступања Споразума на снагу),
- усвајање “acquis”-а (правних тековина ЕУ),
- општа политика сарадње и др.

Сходно томе, Споразум о стабилизацији и придруживању (ССП) између ЕУ и Србије ССП обухвата следећа поглавља и питања:

- Политички дијалог (остварује се у органима придруживања),
- Регионалну сарадњу,
- Слободно кретање роба,
- Слободно кретање радника, услуга и капитала,
- Усклађивање права,
- Правосудје и унутрашње послове,
- Области сарадње,
- Финансијску сарадњу,
- Институције придруживања и др.

Споразума о стабилизацији и придруживању (ССП) ЕУ са Србијом усаглашен је априла 2008. године, али је потписивање од стране ЕУ било замрзнуто због противљења Холандије у Савету министара све до октобра 2010.године. Након одмрзавања поступка и пуштања у процедуру, Европски парламент је јануара 2011. године одобрио ССП са Србијом, а потом су уследили национални поступци ратификације (усвајања) ССП у земљама чланицама ЕУ.

[116] Шире: Никач Ж., Транснационална сарадња држава у борби против криминалитета – Еуропол и Интерпол, Завод за уџбенике и наставна средства Србије, Бгд.2003.г.

На основу ССП Србија је стекла статус придружене чланице и потенцијалног кандидата за чланицу ЕУ. Након претходно упућеног захтева ЕУ, ***Србија*** је 2. марта 2012.године Одлуком Савета министара ЕУ стекла ***статус кандидата*** за чланицу ЕУ.

17.2.Критеријуми за чланство у ЕУ

Европска унија (ЕУ) је на седници Европског савета на нивоу шефова држава и влада у Копенхагену, јуна 1993. дефинисала тзв. Критеријуме из Копенхагена за приступање ЕУ на захтев тадашњих земаља кандидата из Централне и Источне Европе.

Као критеријуми за чланство у ЕУ наведени су следећи елементи:

а) економски

- тржишна економија, конкурентност дрзаве кандидата да равноправно усетвује на јединственом трзисту ЕУ,

б) политички

- владавина права и стабилне демократске институције, поштовање људских права,

в) правни

- прихватање комунитарног права и аццуис-а (тековина ЕУ),

г) административни

- седница Европског савета (Мадрид, 1995), способност јавне управе дрзаве кандидата да учествује у функционисању институција ЕУ.

Прва три критеријума се позната као ***„критеријуми из Копенхагена“*** (1993) према месту заседања Европског савета тадашњих чланица ЕУ. У то време тек основана Унија је била под политичким притиском тадашњих земаља кандидата за чланство са подручја Централне и источне Европе, који су убрзано куцали на врата Уније. Отуда је било неопходно дефинисати параметре будућег прихватања нових чланица ЕУ, који су се појавили у форми политичког документа,односно у виду закључака са заседања Европског Савета.

Утврђени су и **додатни критеријуми** који се односе пре свега на ЕУ, као што су способност ЕУ да одговори на изазове ширења чланства (енгл. *absorption capacity*). Ређе се, међутим, помиње и пети критеријум, дефинисан такође од стране Европског савета који се односи на саму ЕУ: тзв. капацитет интеграције (енгл. *integration capacity*) као способност саме Уније да прихвати нову чланицу, а да притом задржи подстицај европској интеграцији.[117] То практично значи проширење ЕУ, али не на штету постигнутих резултата у продубљивању европских интеграционих кретања. Овај критеријум који је Унија себи поставила, све чешће се помиње и као апсорпциона способност ЕУ, која се сагледава у контексту императива очувања целокупног Acquis communautaire (тековина Заједнице).

У погледу политике проширења показало се да је то био камен спотицања у процесу ратификације Предлога Устава ЕУ, посебно у Француској и Холандији. Било је јасно да ***политика проширења ЕУ*** захтева појашњења и преиспитивања на нивоу ЕУ. Отуда Лисабонски Уговор по први пут у примарном законодавству помиње ***критеријуме за приступање Унији***. Ради се о политичким, економским и о критеријуму тзв. Acquis communautaire. Политички критеријум захтева стабилност демократских институција, владавину права, заштиту људских права и слобода, као и поштовање права мањина. Економски критеријум подразмева да држава кандидат за чланство мора имати тржишну привреду и способност да се бори са конкуренцијом на јединственом тржишту ЕУ. Трећи критеријум подразмева способност испуњавања обавеза које проистичу из чланства, укључујући приврженост циљевима политичке, економске и монетарне уније.

17.3. Приступање ЕУ

Лисабонски Уговор о ЕУ (2009) не цитира директно критеријуме из Копенхагена, али се позива на њих (одредбе чл. 49.). Земље кандидати за чланство морају поштовати вредности ЕУ,

[117] Шире код: Г. Гасми, „Право и сонови права ЕУ“, Бгд, 2010, стр. 357.

посебно заштиту људског достојанства, слободе, демократије, владавину права, као и националних мањина.

У поступку приступања, земља ***кандидат*** упућује свој захтев Савету, који о томе одлучује једногласно. *Комисија ЕУ* о томе припрема мишљење, тј. Avis – које садржи оцену о испуњености свих критеријума за приступање ЕУ. После *одговора на* ***упитник Комисије***, који обухвата стиотине конкретних питања из домена правних и економских реформи и важећих прописа, Комисија даје савету своје ***мишљење*** о спремности земље кандидата да отпочне преговоре о приступању ЕУ. Савет затим даје ***препоруку*** Комисији да отпочне преговоре са конкретном земљом. Комисија припрема ***преговарачки оквир,*** тзв. Мандат који мора да одобри Савет министара и потом води преговоре у име ЕУ.

Новост из Лисабонског уговора о ЕУ је да о томе земља кандидат мора такође обавестити ***Европски парламент*** и националне парламенте држава чланица, иако они не играју никакву улогу у процесу приступања.

Одлуку о пријему нове чланице доноси Савет једногласно. Израдјује се Уговор о приступању ЕУ који дефинише од ког момента почиње пуноправно чланство ЕУ, као и рокови извршења преузетих обавеза чланства у ЕУ (нпр. Увођење јединствене валуте или слобода кретања радника и сл.) и др.

Уговор о приступању, после добијене *сагласности* Европског парламента, *одобрава* Савет једногласно и затим закључује са будућом чланицом ЕУ. Да би уговор о приступању ступио на снагу, подноси се такође на националне поступке *ратификације* у свакој од постојећих земаља чланица ЕУ.

Л и т е р а т у р а:

- Бабић Благоје (уредник), „Водич кроз право ЕУ“, Службени гласник Србије, Београд, 2009.
  Бабић Б., Илић Г. - editors: „Yugoslavia and the European Union”, Бгд, 1997.
  Бабић Б., „Финансијски односи са европским окружењем”, Бгд, 2000.
- Barrass R., Shobhana M., „European Economic Integration and Sustainable Development – Institutions, Issues and Policies”, McGraw-Hill Book Company, London, 1998.
- Bertelsamnn Foundation and Center for Applied Policy Research (eds.), „Bridging the Leadership Gap - A Strategy for Improving Political Leadership in the EU”, Munich, December 2002.
- Borchardt K. D, „The ABC of Community Law”, Brussels - Luxembourg, 2000.
- Brown L.N. and Jacobs F. G., „The Court of Justice of the European Communities”, Sweet – Maxwell, London, 1989.
- Brusis M, Emmanouilidis J.A., Editors, „Thinking Enlarged - The Accession Countries and the Future of the European Union”, Europa Union Verlag, Munich Contributions to European Unifica tion, edited by Werner Weidenfeld, Volume 7, Bonn, 2002.
- Cartou L, „Communautes europeennes”, Dalloz, Paris, 1991.
- Corbett R, „The European Parliament’s Role in Closer EU Integration”, Foreword by Klaus Hansch, President of the European Parliament, 1994 -97, Palgrave, Grat Britain, 2001.
- Dehousse R. - Editor, „Europe after Maastricht - An Ever Closer Union?”, Munchen, 1994.
- Dinan D, „Све ближа Унија – Увод у евопску интеграцију“, Службени гласник, Бгд, 2009.
- Dobre A. M., Gistelinck, Polacek M.M. and Hunink R. (edit), „Handbook on EU affairs”, Bucharest, EU Project, European Institute of Romania, Sept. 2005.
- Dony M, „Droit de l’Union Europeenne“, Universite de Bruxelles, 2008.
- Favre Jean-Mark, „Основи ЕУ и комунитарног права”, Београд, 2004.
- Hartley T. C., „The Foundations of European Community Law”, Oxford, Clarendon Press, 1988.
- Hiks S, „Политички систем ЕУ“, Службени гласник, Бгд, 2007.
- Илић – Гасми Г, „Реформе ЕУ – Институционални аспекти”, Friedrich Ebert Stiftung, Prometej, Бгд, 2004.
  Илић Г., „EU Policy towards Western Balkans and the Position of Serbia”, GTZ GmBH, G17 Institute, Belgrade, 2002. (in English)
  Илић-Гасми Г „Право Европске уније“, Универзитет Сингидунум, Бгд. 2006.
  Гасми Г. „Право и институције ЕУ“, Универзитет Сингидунум, Бгд.2009.
  Гасми Г. „Право и основи права ЕУ“, Универзитет Сингидунум, Бгд. 2010.
- Јањевић М.и Лопандић Д „,Споразум из Шенгена – За Европу без граница”,Бгд.1996.
- Kent P, „Law of the European Union”, London, 1996.
- Кнежевић - Предић В., „Оглед о суверености - сувереност и Европска унија”, Институт за политичке студије, Бгд, 2001.
- Lasok D. and Bridge J. W., „Law and Institutions of the European Union”, London, 1994.
- Лопандић Д. и Јањевић М., приређивачи, „Уговор о Европској унији - од Рима до Мастрихта”, Бгд. 1995.
- Mathijsen P., „A Guide to European Union Law”, London, 1995.
- Mouton Jean-Denis & Vandamme Jacques (eds), „L’Avenir de l’Union Europeenne: Elargir et Approfondir”, Bruxelles, 1995.
- Никач Ж., Транснационална сарадња држава у борби против криминалитета – Еуропол и Интерпол, Завод за уџбенике и наставна средства Србије, Бгд. 2003..
- Noel E, „Working Together: the Institutions of the European Community”, Luxembourg, 1988.
- Peterson J., Shackleton M, „The Institutions of the European Union”, Oxford University Press, 2002.
- Самарџић С., „Европска унија као модел супранационалне заједнице”, Бгд. 1999.
- Shaw J., „The Law of the EU”, 3rd Edition, London, 1999.
- Сиђански Д, „Федералистичка будућност Европе”, Просвета Бгд, 1996.
- Сиђански Д, „У трагању за новим европским федерализмом”, Бгд, 2002.
- Сиђански Д, „At the heart of the European Constitution: a two-headed presidency and bicameral legislative power”, Geneva, www.eurofederalism. com, May 2003.
- Стојановић Р, „Спољна политика ЕУ”, Бгд, 1998.
- Вукадиновић Р, „Право Европске уније”, Бгд, 2010.

III Одељак

УПРАВНО ПРАВО

Систем државне управе
Управно право

СИСТЕМ ДРЖАВНЕ УПРАВЕ

С а д р ж а ј

1. Извршна власт у Републици Србији
2. Састав Владе и положај чланова Владе
3. Уређење Владе
(Кабинет председника Владе и Кабинет потпредседника Владе, Савети председника Владе, Генерални секретаријат Владе, Службе Владе и Радна тела Владе)
4. Акти Владе
5. Појам државне управе
6. Облици и врсте органа управе
6.1. Облици органа управе
6.2. Врсте органа управе
7. Положај органа државне управе и начела на којима се заснива њихов рад у Републици Србији
8. Прописи које доносе органи државне управе
9. Руковођење радом органа државне управе и структура руковођења
10. Унутрашње уређење органа државне управе
11. Управни окрузи
12. Послови државне управе
12.1. Опште напомене
12.2. Врсте послова органа управе
12.2.1. Учествовање у обликовању политике Владе
12.2.2. Праћење стања
12.2.3. Извршавање закона, других прописа и општих аката
12.2.4. Инспекцијски надзор
12.2.5. Старање о јавним службама
12.2.6. Развојни послови
12.2.7. Остали стручни послови
13. Поверавање послова државне управе недржавним субјектима
13.1. Категорије недржавних вршилаца управе
13.2. Предузећа, установе и друге организације
13.2.1. Јавне агенције
13.3. Органи управе територијалне аутономије и органи локалне самоуправе
14. Сукоб надлежности, решавање о жалби и изузеће
15. Однос органа државне управе према другим државним органима, недржавним субјектима и грађанима
15.1. Однос органа државне управе и Скупштине, Председника Републике и Владе
15.2. Однос органа државне управе, судова и јавног тужилаштва
15.3. Међусобни односи органа државне управе
15.3.1. Унутрашњи надзор
15.3.2. Управна инспекција (организација, послови, поступак рада
15.4. Однос органа државне управе и недржавних субјеката (ималаца јавних овлашћења)
15.5. Однос органа државне управе и грађана
16. Појам и врсте контроле управе
16.1. Опште напомене
16.2. Контрола од стране повереника за информације од јавног значаја
16.3. Парламентарни опуномоћеник –заштитник грађана- омбудсман

Литература

Проф. др Драган Васиљевић

СИСТЕМ ДРЖАВНЕ УПРАВЕ

1. Извршна власт у Републици Србији

Сходно Уставу Републике Србије (члан 4.) правни поредак је јединствен. Уређење власти почива на подели власти на законодавну, извршну и судску. Однос три гране власти заснива се на равнотежи и међусобној контроли. Судска власт је независна.

Влада је носилац извршне власти у Републици Србији. Део те власти чини и државна управа која врши управне послове у оквиру права и дужности Републике Србије.

Као носилац извршне власти Влада је надлежна да: утврђује и води политику; извршава законе и друге опште акте Народне скупштине; доноси уредбе и друге опште акте ради извршавања закона; предлаже Народној скупштини законе и друге опште акте и даје о њима мишљење кад их поднесе други предлагач; усмерава и усклађује рад органа државне управе и врши надзор над њиховим радом; врши и друге послове одређене Уставом и законом.Уоквиру својих надлежности Влада је одговорна Народној скупштини за политику Републике Србије, за извршавање закона и других општих аката Народне скупштине и за рад органа државне управе.

2. Састав Владе и положај чланова Владе

Владу чине председник Владе, један или више потпредседника и министри. Председник Владе води и усмерава рад Владе, стара се о уједначеном политичком деловању Владе, усклађује рад чланова Владе и представља Владу. Министри су за свој рад и за стање у области из делокруга министарства одговорни председнику Владе, Влади и Народној скупштини. Председник Владе одређује једног потпредседника Владе за првог потпредседника Владе-заменика председника Владе, који га замењује за време одсуства или спречености са свим овлашћењима председника Владе, изузев овлашћења на предлагање избора или разрешења члана Владе. Први потпредседник Владе - заменик председника Владе помаже председнику Владе у вођењу и усмеравању Владе, старању о јединству политичког деловања Владе и усклађивању рада чланова Владе. У свему осталом на положај првог потпредседника Владе-заменика председника Владе сходно се примењују одредбе Закона о Влади које се односе на потпредседника Владе.

Кандидата за председника Владе Народној скупштини предлаже председник Републике, пошто саслуша мишљење представника изабраних изборних листа. Кандидат за председника Владе Народној скупштини износи програм Владе и предлаже њен састав. Народна скупштина истовремено гласа о програму Владе и избору председника и чланова Владе. Влада је изабрана ако је за њен избор гласала већина од укупног броја народних посланика.

Мандат Владе траје до истека мандата Народне скупштине која ју је изабрала, и он почиње да тече даном полагања заклетве пред Народном скупштином. Влади престаје мандат пре истека времена на које је изабрана, изгласавањем неповерења, распуштањем Народне скупштине, оставком председника Владе и у другим случајевима утврђеним Уставом. Влада којој је престао мандат може да врши само послове одређене законом, до избора нове Владе, и не може да предложи распуштање Народне скупштине.

Председник Владе може поднети оставку Народној скупштини и то председнику Народне скупштине а истовремено о њој обавештава председника Републике и јавност. Народна скупштина на првој наредној седници констатује оставку председника Владе. Влади престаје мандат даном констатације оставке. Када Народна скупштина констатује оставку, председник Републике је дужан да покрене поступак за избор нове Владе. Уколико Народна скупштина не изабере нову Владу у року од 30 дана од дана констатације оставке, председник Републике је дужан да распусти Народну скупштину и распише изборе.

Најмање 50 народних посланика може поднети интерпелацију у вези са радом Владе или појединог њеног члана. Влада има обавезу да одговори на интерпелацију у року од 30 дана.

Народна скупштина расправља и гласа о одговору који су на интерпелацију поднели Влада или члан Владе коме је интерпелација упућена. Изгласавањем прихватања одговора Народна скупштина наставља да ради по усвојеном дневном реду. Ако Народна скупштина гласањем не прихвати одговор Владе или члана Владе, приступиће се гласању о неповерењу Влади или члану Владе, уколико претходно, по неприхватању одговора на интерпелацију, председник Владе односно члан Владе не поднесе оставку. О питању које је било предмет интерпелације не може се поново расправљати пре истека рока од 90 дана.

Устав предвиђа да гласање о неповерењу Влади или појединoм члану Владе може затражити најмање 60 народних посланика. Овај предлог Народна скупштина разматра на првој наредној седници, а најраније пет дана по подношењу предлога. Након окончања расправе приступа се гласању о предлогу. Народна скупштина је прихватила предлог за изгласавање неповерења Влади или члану Владе ако је за њега гласало више од половине од свих народних посланика. Ако Народна скупштина изгласа неповерење Влади, председник Републике је дужан да покрене поступак за избор нове Владе. Ако Народна скупштина не изабере нову Владу у року од 30 дана од изгласавања неповерења, председник Републике је дужан да распусти Народну скупштину и распише изборе. Ако Народна скупштина изгласа неповерење члану Владе, председник Владе је дужан да покрене поступак за избор новог члана Владе, у складу са законом. Уколико Влади или члану Владе не буде изгласано неповерење, потписници предлога не могу поднети нови предлог за гласање о неповерењу пре истека рока од 180 дана.

Устав предвиђа и могућност да Влада може и сама затражити гласање о свом поверењу. Предлог за гласање о поверењу Влади може се, на захтев Владе, разматрати и на седници Народне скупштине која је у току, а ако Влада није поднела такав захтев, предлог се разматра на првој наредној седници, а најраније пет дана од његовог подношења. Након окончања расправе приступа се гласању о предлогу. Народна скупштина је прихватила предлог за изгласавање поверења Влади ако је за њега гласало више од половине од свих народних посланика. Ако Народна скупштина не изгласа поверење Влади, онда Влади престаје мандат, а председник Републике је дужан да покрене поступак за избор нове Владе. Уколико Народна скупштина не изабере нову Владу у року од 30 дана од дана неизгласавања поверења, председник Републике је дужан да распусти Народну скупштину и распише изборе.

Сходно Уставу и члан Владе може поднети оставку председнику Владе. Председник Владе ту оставку доставља председнику Народне скупштине, а Народна скупштина на првој наредној седници констатује оставку. Такође, Устав предвиђа да председник Владе може предложити Народној скупштини разрешење појединог члана Владе. Народна скупштина разматра и гласа о предлогу за разрешење члана Владе на првој наредној седници. Одлука о разрешењу члана Владе донета је ако је за њу гласала већина од укупног броја народних посланика. Члану Владе који је поднео оставку мандат престаје даном констатације оставке, а члану Владе који је разрешен, даном доношења одлуке о разрешењу. Председник Владе је дужан да по престанку мандата члана Владе због подношења оставке или разрешења, у складу са законом, покрене поступак за избор новог члана Владе. Положај и овлашћења члана Владе који је поднео оставку или у односу на кога је поднет предлог за разрешење, до престанка мандата, уређује се законом.

Устав је предвидео да председник Владе и члан Владе не одговарају за мишљење изнето на седници Владе или Народне скупштине, или за гласање на седници Владе. Председник и члан Владе уживају имунитет као народни посланик. О имунитету председника и члана Владе, одлучује Влада. Што се члана Владе тиче он не може бити народни посланик у Народној скупштини, посланик скупштине аутономне покрајине и одборник у скупштини јединице локалне самоуправе,нити члан извршног већа аутономне покрајине или извршног органа јединице локалне самоуправе. Законом се уређује које су друге функције, послови или приватни интереси у сукобу са положајем члана Владе.

3. Уређење Владе
(Кабинет председника Владе и Кабинет потпредседника Владе, Савети председника Владе, Генерални секретаријат Владе, Службе Владе и Радна тела Владе)

Начин рада и одлучивања Владе, и акти које доноси председник Владе, детаљније се уређују пословником Владе. Влада одлуке доноси на седници, већином гласова свих чланова Владе. У случају да Влада има паран број чланова, одлука Владе је донета и ако за њу гласа најмање половина свих чланова Владе, под условом да је за одлуку гласао председник Владе.

Председник владе и потпредседници Владе имају кабинете, који по њиховом налогу врше стручне и друге послове за њихове потребе. Председник и потпредседник Владе могу унутар кабинета именовати саветнике. Радни однос у кабинету заснива се на одређено време, док траје дужност председника Владе односно потпредседника Владе. Права и обавезе саветника који не буду засновали радни однос уређују се уговором, према општим правилима грађанског права, а накнада за рад – према мерилима која одреди Влада. Кабинете воде шефови кабинета, које постављају и разрешавају председник Владе односно потпредседник Владе. Шефу кабинета престаје мандат са престанком мандата председника Владе односно потпредседник Владе, оставком или разрешењем.

Председник Владе може да оснује савет за економски развој и савет за државне органе и јавне службе, са по највише пет чланова. Савет предлаже председнику Владе развојну политику у области за коју је основан, даје му мишљења о предлозима осталих чланова Владе, припрема предлоге које председник Владе износи ради разматрања на седници Владе и по налогу председника Владе разматра остала питања у области за коју је основан, Чланове савета поставља и разрешава председник Владе и они нису у радном односу у Влади.

Влада има Генерални секретаријат Владе, који је задужен за стручне и друге послове за потребе Владе. Делокруг Генералног секретаријата Владе детаљније се уређује уредбом и пословником Владе. Влада има Генералног секретара Владе, кога поставља и разрешава Влада на предлог председника Владе. Генерални секретар одговоран је председнику Владе и Влади. Генерални секретар Владе води генерални секретаријат Владе, стара се о извршавању аката Владе и о припреми седница Владе и помаже председнику Владе у другим пословима Владе. Генералном секретару Владе мандат престаје са престанком мандата председника Владе, оставком или разрешењем.

Влада уредбом оснива службе за стручне или техничке послове за своје потребе или за послове заједничке за све или више органа државне управе, и прописује њихово уређење и делокруг. На службе Владе примењују се прописи о уређењу, начину рада, финансирању и радним односима у органима државне управе, ако посебним прописом није што друго одређено. Службу Владе води директор који је одоворан председнику Владе или Генералном секретару Владе, а може је водити и министар без портфеља. Директора службе Владе који је одговоран председнику Владе поставља Влада на предлог председника Владе. Остале директоре служби Владе поставља Влада на предлог Генералног секретара Владе. Председник Владе може потпредседнику Владе пренети своја овлашћења према директору службе који му је одговоран.

Влада образује стална радна тела, ради давања мишљења и предлога у питањима из надлежности Владе и усклађивања ставова органа државне управе пре разматрања неког предлога на седници Владе. Влада може да образује повремена радна тела, ради разматрања појединих питања из своје надлежности и давања предлога, мишљења и стручних образложења. Стална радна тела образују се пословником, а повремена радна тела одлуком којом се утврђују и њихов задатак и састав. Влада може пословником овластити стална радна тела састављена искључиво од њених чланова за доношење појединих аката из своје надлежности, изузев за постављања и разрешења функционера у органима државне управе и службама Владе.

4. Акти Владе

У складу са Законом о Влади, Влада је овлашћена да у вршењу послова и задатака из своје надлежности доноси следеће акте: уредбе, пословник, одлуке, решења, закључке, меморандум о буџету, стратегије развоја и декларације.

Влада уредбом подробније разрађује однос уређен законом, у складу са сврхом и циљем закона.

Влада доноси пословник којим у складу са Законом о Влади прописује уређење, начин рада и одлучивања Владе.

Влада одлуком оснива јавна предузећа, установе и друге организације, предузима мере и уређује питања од општег значаја и одлучује о другим стварима за које је законом или уредбом одређено да их Влада уређује одлуком.

Влада решењем одлучује о постављењима, именовањима и разрешењима, у управним стварима и у другим питањима од појединачног значаја.

Када не доноси друге акте, Влада доноси закључке.

Влада усваја меморандум о буџету, који садржи основне циљеве политике јавних финансија и макроекономске политике.

Стратегијом развоја Влада утврђује стање у области из надлежности Републике

Србије и мере које треба предузети за њен развој.

Декларацијом се изражава став Владе о неком питању.

Уредбе, одлуке, пословник, меморандум о буџету и решења којима се поништавају и укидају прописи органа државне управе објављују се у „ Службеном гласнику Републике Србије“. Остали акти Владе и председника Владе могу се објавити у „ Службеном гласнику Републике Србије“ ако је по Закону о Влади или другим прописом одређено или ако тако при њиховом доношењу одлучи Влада.

5. Појам државне управе

Одређивање појма управе је веома сложено и по садржини се веома тешко одређује и несумњиво представља једно од најспорнијих питања међу писцима управног права. Уобичајено је мишљење да о појму управе има онолико схватања колико и аутора. Ова тврдња није без основа, само што су разлике у схватањима појединих аутора много мање суштинског карактера, а знатно више се тичу неких нијанси, промењене терминологије или различитих аспеката исте појаве.

Наспрам теоријског појма управе који је резултат достигнућа правне науке, позитивноправни појам управе говори да се ради о појму који је садржан у важећем праву. Утврђивање позитивноправног појма управе подразумева анализу важећег права. Он мора полазити од позитивноправног режима којим се регулише обављање појединих државних делатности.

Пре свега, Устав Републике Србије из 2006. године организује државну власт на начелу поделе власти, и у члану 4 предвиђа: „Правни поредак је јединствен. Уређење власти почива на подели власти на законодавну, извршну и судску. Однос три гране власти заснива се на равнотежи и међусобној контроли. Судска власт је независна“.

Део Устава Републике Србије који уређује положај државне управе и поверавање јавних овлашћења и јавне службе, у члану 136 предвиђа: „Државна управа је самостална, везана Уставом и законом, а за свој рад одговорна је Влади. Послове државне управе обављају министарства и други органи државне управе одређени законом. Послови државне управе и број министарстава одређују се законом. Унутрашње уређење министарстава и других органа државне управе и организација прописује Влада“. А члан 137 предвиђа: „У интересу ефикаснијег и рационалнијег остваривања права и обавеза грађана и задовољавања њихових потреба од непосредног интереса за живот и рад, законом се може поверити обављање одређених послова из надлежности Републике Србије аутономној покрајини и јединици локалне самоуправе. Поједина јавна овлашћења се могу законом поверити и предузећима, установама, организацијама и појединцима. Јавна овлашћења се могу законом поверити и посебним органима преко којих се остварује регулаторна функција у појединим областима или делатностима. Република Србија, аутономне покрајине и јединице локалне самоуправе могу

основати јавне службе. Делатности и послови због којих се оснивају јавне службе, њихово уређење и рад прописује се законом“.

Закон о државној управи Републике Србије из 2005. године чланом 1 уређује положај и састав државне управе и предвиђа: „Државна управа је део извршне власти Републике Србије која врши управне послове у оквиру права и дужности Републике Србије (у даљем тексту: послови државне управе). Државну управу чине министарства, органи управе у саставу министарстава и посебне организације (у даљем тексту: органи државне управе)“.

Члан 2 уређује питање образовања и делокруга органа државне управе и предвиђа: „Органи државне управе образују се законом. Делокруг органа државне управе уређује се законом“.

Члан 4 уређује питање поверавања послова државне управе и предвиђа: „Поједини послови државне управе законом се могу поверити аутономним покрајинама, општинама, градовима и граду Београду, јавним предузећима, установама, јавним организацијама и другим организацијама (у даљем тексту: имаоци јавних овлашћења)“.

Члановима од 12 до 21 уређено је питање послова државне управе. У те послове спада: учествовање у обликовању политике Владе; праћење стања; извршавање закона, других прописа и општих аката; инспекцијски надзор; старање о јавним службама; развојни послови; остали стручни послови.

На основу изложених уставних и законских решења да се закључити да је државна управа део извршне власти Републике Србије. Њу, у организационом смислу, чине органи државне управе, који су образовани законом. Такође, законом се могу поверити на вршење послови државне управе и другим субјектима. Што се тиче самих послова државне управе, они су бројни и разноврсни и у њих спадају: учествовање у обликовању политике Владе; праћење стања; извршавање закона, других прописа и општих аката; инспекцијски надзор; старање о јавним службама; развојни послови и остали стручни послови.

6. Облици и врсте органа управе

6.1. Облици органа управе

Различити су организациони облици органа управе. Какви ће они бити то зависи од позитивног права сваке земље. Ако ствар посматрамо упоредноправно, можемо констатовати да су најраспрострањенији облик министарства.

У Републици Србији „послове државне управе обављају министарства и други органи државне управе одређени законом“ (члан 136, став 2 Устава Републике Србије). Закон о државној управи (члан 1, став 2) предвиђа да: „државну управу чине министарства, органи управе у саставу министарстава и посебне организације (у даљем тексту – органи државне управе)“. Исти закон у члану 29, став 1 предвиђа: „врсте органа у саставу су управе, инспекторати и дирекције“, док члан 34, став 1 предвиђа: „врсте посебних организација су секретаријати и заводи, а законом се могу образовати и посебне организације с другачијим називом“.

Као што видимо, у правном систему Републике Србије органи државне управе се појављују у више организационих облика: као министарства, као органи управе у саставу министарстава (управе, инспекторати и дирекције) и као посебне организације (секретаријати, заводи, а законом се могу образовати и са другачијим називом).

Министарства – У Републици Србији, сходно Закону о министарствима, има седамнаест министарстава. То су: 1. Министарство унутрашњих послова; 2. Министарство финансија и привреде; 3. Министарство спољних послова; 4. Министарство одбране; 5. Министарство регионалног развоја и локалне самоуправе; 6. Министарство саобраћаја; 7. Министарство грађевинарства и урбанизма; 8. Министарство правде и државне управе; 9. Министарство пољопривреде, шумарства и водопривреде; 10. Министарство просвете, науке и технолошког развоја; 11. Министарство здравља; 12. Министарство енергетике, развоја и заштите животне средине; 13. Министарство културе и информисања; 14. Министарство природних ресурса, рударства и просторног планирања; 15. Министарство рада, запошљавања и социјалне политике; 16. Министарство омладине и спорта; 17. Министарство спољне и унутрашње трговине и телекомуникација.

Министарства, као самостални органи државне управе, образују се за послове државне управе у једној или више међусобно повезаних области. Треба имати у виду да се приликом конституисања нове Владе доноси и Закон о министарствима, а број министарстава, њихови називи и области у којима ће се оснивати зависиће од става владајуће странке или коалиционог договора више странака које формирају нову Владу.

Органи управе у саставу министарстава – Закон о државној управи предвиђа могућност оснивања органа управе у саставу министарстава. Тако, министарство може да има један или више органа управе у свом саставу. Орган управе у саставу образује се за извршне, односно инспекцијске, и с њима повезане стручне послове, ако њихова природа или обим захтевају већу самосталног од оне коју има сектор као организациона јединица у министарству. Орган у саставу може стећи својство правног лица само када је то законом одређено.

Закон о државној управи познаје три врсте органа у саставу и то: управе, инспекторати и дирекције. Управа се образује за извршне и с њима повезане инспекцијске и стручне послове, инспекторат за инспекцијске и с њима повезане стручне послове, а дирекција за стручне и с њима повезане извршне послове који се, по правилу, односе на привреду. Међутим, Закон о министарствима, поред наведене три врсте органа у саставу, познаје још и службу и агенцију као органе у саставу.

Немају сва министарства органе у свом саставу, али један број их има и то: 1. Министарство одбране као органе у свом саставу има: а) Инспекторат одбране; б) Војнобезбедносну агенцију и Војнообавештајну агенцију; 2. Министарство финансија и привреде као орган у свом саставу има Пореску управу, Управу царина и Дирекцију за мере и драгоцене метале; 3. Министарство пољопривреде, шумарства и водопривреде као органе у свом саставу има: а) Управу за ветерину; б) Управу за заштиту биља; в) Републичку дирекцију за воде; г) Управу за шуме; 4. Министарство рада, запошљавања и социјалне политике као орган у свом саставу има: а) Инспекторат за рад; б) Управу за родну равноправност; 5. Министарство енергетике, развоја и заштите животне средине у свом саставу има Агенцију за заштиту животне средине; 8. Министарство спољне и унутрашње трговине и телекомуникација као орган у свом саставу има Управу за дигиталну агенду.

Посебне организације – Посебне организације спадају у органе државне управе и образују се за стручне и са њима повезане извршне послове чија природа захтева већу самосталност од оне коју има орган у саставу министарства. Посебна организација може стећи својство правног лица само када је то законом одређено.

Врсте посебних организација су секретаријати и заводи, а законом се могу образовати и посебне организације са другачијим називом. Тако су Законом о министарствима образоване још и дирекција, агенција и центар.

Секретаријат се образује за стручне послове значајне за све органе државне управе и с њима повезане извршне послове, а завод за стручне послове који изискују примену посебних метода и сазнања, и с њима повезане извршне послове.

Као што видимо дирекција и агенција се могу образовати и као орган у саставу министарства, али и као посебна организација. Између њих, посматрано са формалне стране, не уочава се никаква разлика с обзиром да су им исти називи. Међутим, разлика свакако постоји у садржинском смислу и манифестује се у врсти послова за чије вршење се образују, и у степену самосталности који уживају у односу на министарства.

Према Закону о министарствима Републике Србије, у Србији постоје следеће посебне организације: 1. Републички секретаријат за законодавство; 2. Републичка дирекција за робне резерве; 3. Републички завод за статистику; 4. Републички хидрометеоролошки завод; 5. Републички геодетски завод; 6. Републичка дирекција за имовину Републике Србије; 7. Центар за разминирање; 8. Завод за интелектуалну својину; 9. Завод за социјално осигурање.

6.2. Врсте органа управе

Органи управе се могу, применом различитих критеријума, поделити на различите врсте. Ти критеријуми су комбинација апстрактних, националних и историјских околности. Принципијелно посматрано, класификација органа управе на поједине врсте има за циљ да се правилније разуме њихова суштина и да се они јасније одвоје од других државних органа. Тако, најчешће помињане врсте органа управе, добијене применом различитих критеријума, су следеће: 1. централни и нецентрални (подручни и локални) органи управе; 2. федерални и органи управе федералних јединица; 3. виши и нижи органи управе; 4. органи управе вишег степена и органи управе нижег степена; 5. инокосни и колегијални органи управе; 6. самостални и органи управе у саставу самосталних органа управе; 7. општи и посебни органи управе; 8. цивилни и оружани органи управе

7. Положај органа државне управе и начела на којима се заснива њихов рад у Републици Србији

Модерни концепт управе, као скупа ауторитативних и неауторитативних активности, заснива се на принципима правне државе. При томе се не мисли само на правну државу у формалном смислу, већ на правну државу либерално-демократског типа, односно правну државу у материјалном смислу која, рекли бисмо, одговара ономе што се данас подразумева под појмом владавине права. Концепт правне државе претпоставља, између осталог, одговарајући квалитет важећег законодавства које треба да буде израз колективног разума друштва и огледало правде, правичности и правне сигурности.

Према Уставу Републике Србије из 2006. године у општинама, градовима и граду Београду се остварује локална самоуправа, а у аутономним покрајинама територијална аутономија. То значи да државну власт, самим тим и управну, врше само државни органи Републике Србије. Тако послове државне управе обављају министарства и други органи државне управе одређени законом (члан 136, став 2). Покрајински органи управе, органи управе града Београда, градски органи управе и општинска управа не постоје као органи власти, него као органи одређеног облика територијалне аутономије и локалне самоуправе, којима се законом може поверити обављање одређених послова из надлежности Републике Србије. Устав Републике Србије у члану 137, ставу 2 и 3 предвиђа да: „Поједина јавна овлашћења се могу законом поверити и предузећима, установама, организацијама и појединцима. Јавна овлашћења се могу законом поверити и посебним органима преко којих се остварује регулаторна функција у појединим областима или делатностима“. С обзиром да послове државне управе обављају органи државне управе, самим тим у њихову корист установљена је и претпоставка надлежности, а остали наведени субјекти раде само оно што им је законом поверено. Њима послови државне управе нису својствени, него су им делегирани.

Посматрајући начелно положај органа државне управе у односима са другим државним органима, можемо констатовати да се управи гарантује самосталност. Устав Републике Србије у члану 136, став 1 предвиђа: „Државна управа је самостална, везана уставом и законом, а за свој рад одговорна је Влади“. Самосталност управе је појачана у односу на Скупштину, али умањена у односу на Владу. Државна управа је део извршне власти Републике Србије, који врши управне послове у оквиру права и дужности Републике Србије, а рад органа државне управе подлеже надзору Владе, док Народна скупштина надзире рад органа државне управе преко надзора над радом Владе и чланова Владе.

Органи државне управе делују у складу са одређеним начелима. У та начела могу се уврстити: самосталност и законитост; стручност, непристрасност и политичка неутралност; делотворност у остваривању права странака; сразмерност и поштовање странака; јавност рада.

Самосталност и законитост – Органи државне управе самостални су у вршењу својих послова и задатака што подразумева правно обезбеђену могућност доношења одлука без ичијег утицаја приликом решавања у конкретним управним стварима и приликом предузимања управних радњи. С друге стране, самосталност у односу на друге државне органе креће се у границама Устава и закона. Заправо, органи државне управе и раде у оквиру и на основу Устава, закона, других прописа и општих аката, при чему сви појединачни акти, радње и мере тих

органа морају бити засновани на закону, другом пропису, односно општем акту донетом на основу закона. Органи управе могу доносити подзаконске прописе (правилнике, наредбе и упутства) за извршавање закона, других прописа и општих аката само на основу и у оквиру тих прописа и аката, при чему не могу тим прописима одређивати своје или туђе надлежности, нити физичким и правним лицима установљавати права и обавезе које нису већ установљене законом.

Стручност, непристрасност и политичка неутралност – Поред поштовања начела законитости у раду, органи државне управе имају и обавезу да поступају према правилима струке, непристрасно и политички неутрално. Такође су дужни да свакоме омогуће једнаку правну заштиту у остваривању права, обавеза и правних интереса.

Делотворност у остваривању права странака – Законом је конституисана обавеза за органе државне управе да странкама омогуће брзо и делотворно остваривање њихових права и правних интереса. На то их обавезују и европски стандарди у поступању, јер странке, пре свега, полажу право на квалитетну управу.

Сразмерност и поштовање странака – Закон о државној управи предвиђа да када решавају у управном поступку и предузимају управне радње, органи државне управе дужни су да користе она средства која су за странку најповољнија ако се и њима постижу сврха и циљ закона. При томе су дужни да поштују личност и достојанство странака. Сличне одредбе садрже и посебни закони који се доносе у појединим управним областима. Тако Закон о полицији, у члану 11, ст. 2 и 3 предвиђа: „Обављање полицијских послова заснива се на начелима професионализма, сарадње, законитости у раду и сразмерности у примени полицијских овлашћења, као и на принципу супсидијарности, односно рада са најмањим штетним последицама. У обављању полицијских послова могу се примењивати само мере принуде, односно употребљавати само средства принуде која су предвиђена законом и којима се најпрофесионалније резултат постиже без непотребних штетних последица или губљења времена“. Исти закон у члану 84, ст. 2 и 3 такође предвиђа: „Овлашћено службено лице средства принуде употребиће само ако се на други начин не може извршити задатак, и то суздржано и сразмерно опасности која прети законом заштићеном добру и вредности, односно тежини дела које се спречава или сузбија. Овлашћено службено лице ће увек употребити најблаже средство принуде које јамчи успех, сразмерно разлогу употребе и на начин којим се службени задатак извршава без непотребних штетних последица“.

Јавност рада – Јавност у раду свих државних органа је једно од општих начела. И рад органа државне управе подлеже поштовању овог начела, у смислу да су они дужни да јавности омогуће увид у свој рад, према закону којим се уређује слободан приступ информацијама од јавног значаја. Овим посебним законом је ближе уређено поштовање овог принципа у раду органа државне управе. Сходно Закону о државној управи, органи државне управе имају обавезу да обавештавају јавност о свом раду преко средстава јавног информисања и на други прикладан начин. Запослени који су овлашћени за припрему информација и података везаних за обавештавање јавности одговорни су за њихову тачност и благовременост.

Јавност у раду мора бити заступљена и у поступку припреме закона. Тако су министарства и посебне организације дужни да у припреми закона којим се битно мења правни режим у једној области или којим се уређују питања која посебно занимају јавност спроведу јавну расправу на начин који је уређен пословником Владе.

Закон о државној управи уводи једну новину у раду органа државне управе кроз тзв. управне дане. Они могу да врше поједине послове у месту изван свог седишта и седишта подручне јединице, у управним данима. Послове који се предузимају у управним данима, и време и место одржавања управних дана одређује руководилац органа државне управе. Управни дани оглашавају се у местима у којима се одржавају како би јавност са тим била упозната.

Такође, за штету коју својим незаконитим или неправилним радом органи управе проузрокују физичким и правним лицима одговара Република Србија. Средства за рад органа управе обезбеђују се у буџету, а средства која они остваре својом делатношћу користе се под условима и на начин који су утврђени законом. Органи управе у оквиру свог делокруга обављају послове државне управе који се односе на закључивање и примену међународних уговора, остварују међународну сарадњу и старају се о њеном унапређењу, и обезбеђују усклађивање прописа са правом Европске уније.

На наведеним принципима, глобално посматрано, заснива се укупна управна делатност у нашој земљи. Подразумева се да су у нормативној разради ових принципа могући, чак и пожељни,

одређени модалитети услед специфичних околности и актуелних потреба, али одступања ни у ком случају не би могла, ни смела бити у супротности са европским и међународним стандардима.

8. Прописи које доносе органи државне управе

Закон о државној управи је предвидео да министарства и посебне организације доносе правилнике, наредбе и упутства.

Правилником се разрађују поједине одредбе закона или прописа Владе.

Наредбом се наређује ији забрањује неко понашање у једној ситуацији која има општи значај.

Упутством се одређује начин на који органи државне управе и имаоци јавних овлашћења извршавају поједине одредбе закона или другог прописа.

Правилници, наредбе и упутсрва објављују се у „Службеном гласнику Републике Србије“.

Органи државне управе решавају у управним стварима и доносе управне акте. Додуше, управни акти не спадају у прописе односно опште правне акте, већ су то појединачни правни акти.

Такође, органи државне управе овлашћени су да у вршењу надзора над радом издају инструкције. Инструкцијом се усмерава организација послова и начин рада запослених у органу државне управе и имаоцу јавних овлашћења у вршењу поверених послова државне управе. Инструкцијом се не може одређивати начин поступања и решавања у управној ствари.

9. Руковођење радом органа државне управе и структура руковођења

Министарства. Министарством, као органом државне управе, руководи министар. Министар представља министарство, доноси прописе и решења у управним и другим појединачним стварима и одлучује о другим питањима из делокруга министарства. Министри су за свој рад, за рад министарства и за стање у свим областима из делокруга министарства одговорни председнику Владе, Влади и Народној скупштини.

Министар је члан Владе. Он не може бити народни посланик у Народној скупштини, посланик скупштине аутономне покрајине и одборник у скупштини јединице локалне самоуправе, нити члан извршног већа аутономне покрајине или извршног органа јединице локалне самоуправе. Законом се уређује које су друге функције, послови или приватни интереси у сукобу са положајем министра као члана Владе.

Министар као члан Владе не одговара за мишљење изнето на седници Владе или Народне скупштине, или за гласање на седници владе. Министар ужива имунитет као народни посланик. О имунитету министра као члана Владе одлучује Влада.

Министарство може да има једног или више државних секретара, који за свој рад одговарају министру и Влади. Државни секретар помаже министру у оквиру овлашћења која му он одреди, с тим што министар не може овластити државног секретара за доношење прописа (општих правних аката), нити за гласање на седницама Владе. Ово је и разумљиво јер државни секретар није члан Владе.

У ситуацији када министарство има више државних секретара, министар писмено овлашћује једног од њих да га замењује док је одсутан или спречен.

Државни секретар је функционер кога поставља и разрешава Влада на предлог министра и његова дужност престаје с престанком дужности министра.

Државни секретар подлеже истим правилима о неспојивости и сукобу интереса као члан Владе, односно министар, а не може бити ни народни посланик.

Министарство има помоћнике министра, који за свој рад одговарају министру. Помоћник министра руководи заокруженом облашћу рада министарства за коју се образује сектор. Помоћника министра поставља Влада на пет година, на предлог министра, према закону којим се уређује положај државних службеника.

Министарство може да има секретара министарства, који за свој рад одговара министру. Секретар министарства помаже министру у управљању кадровским, финансијским,

информатичким и другим питањима, и у усклађивању рада унутрашњих јединица министарства, и сарађује са другим органима. Секретара министарства поставља Влада на пет година, на предлог министра, према закону којим се уређује положај државних службеника.

Министарство може имати највише три посебна саветника министра. Посебни саветник министра по налогу министра припрема предлоге, даје мишљења и врши друге послове за министра. Права и обавезе посебног саветника министра уређују се уговором, према општим правилима грађанског права, а накнада за рад према мерилима која одреди Влада. Број посебних саветника министра одређује се актом Владе за свако министарство.

Органи управе у саставу министарстава. Органом у саставу руководи директор, који за свој рад одговара министру. Директор решава у управним стварима из делокруга органа у саставу и одлучује о правима и дужностима запослених у органу у саставу. Директора поставља Влада на пет година, на предлог министра, према закону којим се уређује положај државних службеника.

С обзиром на природу и обим послова, орган у саставу може имати једног или више помоћника директора. Помоћник директора руководи пословима у једној или више међусобно повезаних области рада органа у саставу и за свој рад одговара директору и министру. Поставља га Влада на пет година, на предлог министра, према закону којим се уређује положај државних службеника.

Посебне организације. Посебном организацијом руководи директор, који за свој рад одговара Влади. Поставља га Влада на пет година, на предлог председника Владе, према закону којим се уређује положај државних службеника.

Посебна организација може имати заменика директора, који за свој рад одговара директору. Заменик директора помаже директору у оквиру овлашћења које му он одреди и замењује га док је одсутан или спречен. Директор не може овластити заменика на доношење прописа. Заменика директора поставља Влада на пет година, на предлог директора, према закону којим се уређује положај државних службеника.

Посебна организација има једног или више помоћника директора, који за свој рад одговарају директору. Помоћник директора руководи заокруженом облашћу рада посебне организације за коју се образује сектор. Њега поставља Влада на пет година, на предлог директора, према закону којим се уређује положај државних службеника.

На основу изложеног, ако посматрамо кадрове који руководе органима државне управе (министарствима, органима у њиховом саставу и посебним организацијама), можемо констатовати да они нису сви у истом статусу. Статус функционера имају министри, као изабрана лица и државни секретари, као постављена лица. Министре као чланове Владе бира Народна скупштина. Одговорност министра је, пре свега, политичког карактера, која не искључује, када за то постоје услови, и друге облике одговорности (кривичну, материјалну). Политичка одговорност је одговорност за нецелисходан рад и она се сноси пред скупштином као органом који је изабрао министре и дао им министарски мандат.

Државни секретари као функционери имају статус постављених лица. Они, у ствари, замењују министре у случају одсутности или спречености, али не и у свим овлашћењима која су предвиђена за министре. Престанак њихове дужности везује се за престанак дужности министра. Њих поставља Влада, али не према закону којим се уређује положај државних службеника, па, самим тим, они у радноправном статусу нису државни службеници него функционери. Они за свој рад сносе одговорност пред Владом, која их може разрешити од дужности.

Остале категорије кадрова који руководе у органима државне управе (помоћници министра, секретар министарства, директор органа у саставу, помоћник директора органа у саставу, директор посебне организације, заменик и помоћници директора посебне организације) имају статус државних службеника на положају. Остали запослени у органима државне управе имају статус државних службеника на извршилачким радним местима или статус намештеника.

Запослени у органима државне управе су лица која послове и задатке обављају као своје трајно и редовно занимање, као своју професију. У Републици Србији њихов радноправни статус је уређен Законом о државним службеницима. За овај тип радног односа употребљава се термин „службенички однос“, а запослени у државним органима називају се „државни службеници“. Службенички радни однос није класичан радни однос. Државни службеник не врши службу као своје право, већ као своју надлежност и дужност. Не врши је у своје име, већ као државни орган. За разлику од радног односа који је пре свега уговорни однос, службенички однос спада у

јавноправне односе. Држава је сама, путем закона, одредила општи положај, права и дужности службеника, висину плате, напредовање, одговорност, пензије и друга питања, и све то може да мења без учешћа службеника. Дакле, ту нема никаквог двостраног уговарања.

Закон о државним службеницима уређује права и дужности две категорије запослених лица у државним органима и то: државних службеника и намештеника. Поједина права и дужности државних службеника у појединим државним органима могу се посебним законом уредити и другачије ако то произлази из природе њихових послова. Пример за то је Закон о полицији који предвиђа да се на положај, дужности, права и одговорности запослених у Министарству унутрашњих послова примењују прописи о радним односима у државним органима, ако Законом о полицији и прописима донетим на основу њега није другачије одређено.

Закон о државним службеницима дефинише појам државног службеника и намештеника. Државни службеник је лице чије се радно место састоји од послова из делокруга следећих државних органа: органа државне управе, судова, јавних тужилаштава, Републичког јавног правобранилаштва, служби Народне скупштине, председника Републике, Владе, Уставног суда и служби органа чије чланове бира Народна скупштина, или с њима повезаних општих правних, информатичких, материјално-финансијских, рачуноводствених и административних послова. Закон децидирано одређује ко није државни службеник. Тако, државни службеници нису народни посланици, председник Републике, судије Уставног суда, чланови Владе, судије, јавни тужиоци, заменици јавних тужилаца и друга лица која на функцију бира Народна скупштина или поставља Влада, и лица која, према посебним прописима, имају положај функционера.

Намештеник је лице чије се радно место састоји од пратећих помоћно-техничких послова у државном органу.

Из оваквог статуса државних службеника и намештеника произлази да је њихов послодавац Република Србија. Права и дужности послодавца у име Републике Србије врши руководилац државног органа, ако Законом или других прописом није другачије одређено.

На права и дужности државних службеника који нису уређени Законом о државним службеницима или посебним законом или другим прописом примењују се општи прописи о раду и посебан колективни уговор за државне органе. Овај уговор закључују Влада и репрезентативни синдикати који су основани за територију Републике Србије. На права и дужности намештеника примењују се општи прописи о раду и посебан колективни уговор, ако Законом о државним службеницима или посебним законом није другачије одређено.

10. Унутрашње уређење органа државне управе

Органи државне управе имају своју унутрашњу организациону структуру. Сваки орган државне управе, посматран као организација, може се рашчланити на своје саставне елементе. Најужи елемент је посао који се састоји од различитих радних операција. Више повезаних послова у једну целину чине радно место, а више повезаних радних места формира организациону јединицу. Термин „организациона јединица“ је заједнички назив за све организационе целине у оквиру унутрашње организационе структуре органа државне управе.

Унутрашње уређење и систематизација радних места у органима државне управе заснивају се на начелима која одређује Влада уредбом.

Поменутом уредбом Владе прописују се начела за унутрашње уређење и систематизацију радних места у министарствима, посебним организацијама, Генералном секретаријату Владе, кабинетима председника и потпредседника Владе и осталим службама Владе, Управи за заједничке послове републичких органа и стручним службама управних округа. Овом уредбом прописују се и начин припреме и доношења правилника о унутрашњем уређењу и систематизацији радних места у наведеним органима и службама. Уредба допушта могућност да унутрашње уређење неког органа посебним прописом буде другачије уређено, а, у том случају, одредбе уредбе примењиваће се само на она питања која тим посебним прописом нису уређена.

Сходно уредби Владе, унутрашње уређење и систематизација радних места морају:

1. да се заснивају на делокругу органа и радним процесима у њему;
2. да буду прилагођени целини послова органа;

3. да обезбеде делотворан и складан рад органа и делотворан надзор над радом унутар органа;

4. да обезбеде брзо и делотворно остваривање права и правних интереса странака;

5. да омогуће груписање истоврсних или сродних међусобно повезаних послова у одговарајуће унутрашње јединице у органу;

6. да обезбеде јавност рада органа.

На основу ове уредбе, унутрашње уређење органа и систематизација радних места у њему одређују се актом о унутрашњем уређењу и систематизацији радних места који се доноси у форми правилника. Овај правилник доноси министар, директор посебне организације, генерални секретар Владе. Ако министарство има орган управе у свом саставу, део правилника који се односи на орган у саставу министру предлаже директор органа у саставу.

Овај правилник не може ступити на снагу док на њега Влада не да сагласност.

Садржина правилника се састоји од дела којим се одређује унутрашње уређење органа и дела којим се систематизују радна места. Део правилника о унутрашњем уређењу органа садржи:

1. унутрашње јединице у органу, њихов делокруг и међусобни однос;

2. руковођење унутрашњим јединицама;

3. овлашћења и одговорности руководилаца унутрашњих јединица;

4. начин сарадње органа с другим органима и организацијама.

Део правилника о систематизацији радних места садржи:

1. број државних секретара и државних службеника који раде на положају и опис њихових послова;

2. број радних места по сваком звању (за државне службенике) и свакој врсти радних места (за намештенике);

3. називе радних места, описе послова радних места и звања (за државне службенике), односно врсте (за намештенике) у које су радна места разврстана;

4. потребан број државних службеника и намештеника за свако радно место;

5. услове за запослење на сваком радном месту.

Правилник мора бити усклађен са донесеним кадровским планом.

Врсте унутрашњих јединица и услови за њихово образовање – Унутрашње јединице образују се као основне, посебне и уже унутрашње јединице. Основна унутрашња јединица је сектор. Посебне унутрашње јединице су секретаријат, кабинет министра, а у Министарству одбране и Генералштаб Војске Србије. Уже унутрашње јединице су одељење, одсек и група.

Сектор се образује да би вршио послове који представљају заокружену област рада у министарству, посебној организацији, Генералном секретаријату Владе и Управи за заједничке послове републичких органа. Сектор може да се образује и у органу у саставу ако то налажу природа и обим његових послова, а у служби Владе ако је уредбом којом је она основана прописано да њен директор има помоћника или више њих. Ако се у органу или у органу у саставу не образује сектор, могу да се образују одељења, одсеци и групе.

Ако послови европских интеграција нису непосредно у делокругу органа, он је дужан да одреди сектор у којем ће се они вршити, а то је, по правилу, сектор чији је делокруг највише повезан са европским интеграцијама.

Сектором руководи помоћник руководиоца. Сектором у органу у саставу, односно у служби Владе, чији је директор одговоран Генералном секретару Владе, руководи помоћник директора органа у саставу, односно помоћник директора службе Владе. Помоћник директора органа у саставу не мора да буде постављен да би руководио сектором, већ пословима у више међусобно повезаних области рада органа у саставу.

Секретаријат – Секретаријат може да се образује само у министарству да би вршио послове који су везани за кадровска, финансијска и информатичка питања, усклађивање рада унутрашњих јединица и сарадњу с другим органима. Секретаријат може да врши послове и за орган управе у саставу министарства. Секретаријатом руководи секретар министарства.

Кабинет министра – Кабинет министра се образује да би вршио саветодавне и протоколарне послове, послове односа са јавношћу и административно-техничке послове који су значајни за рад министра. Радни однос у кабинету заснива се на одређено време – најдуже док траје дужност министра. Изузетак су посебни саветници министра, који уопште не заснивају радни однос.

Укупан број државних службеника и намештеника у кабинету сваког министра одређује Влада, на предлог Министарства за државну управу и локалну самоуправу, водећи рачуна о броју државних службеника и намештеника у сваком министарству.

Кабинетом руководи шеф кабинета, који за свој рад и рад кабинета одговара министру.

Одељење, одсек и група – Одељење, одсек и група могу да се образују у сектору или секретаријату, или изван њих. Одељење, одсек и група образују се изван сектора или секретаријата да би вршили послове из појединих области рада који нису у делокругу сектора, или ако то налажу посебни прописи, или да би пружали подршку спровођењу пројеката.

У кабинетима председника и потпредседника Владе и у стручним службама управних округа могу да се образују једино одељења, одсеци и групе.

Изузетно, ако природа и обим послова налажу, у одељењу може да се образује више одсека и група, а у одсеку више група.

Одељење се образује да би вршило међусобно повезане послове на којима ради најмање осморо државних службеника или намештеника, или и једних и других заједно. Одсек се образује да би вршио међусобно сродне послове који захтевају непосредну повезаност и организациону посебност и најмање петоро државних службеника или намештеника, или и једних и других заједно. Група се образује да би вршила међусобно повезане послове на којима ради најмање троје државних службеника или намештеника, или и једних и других заједно.

Одељењем руководи начелник одељења, одсеком руководи шеф одсека, а групом руководилац групе.

Начелник одељења, шеф одсека и руководилац групе за свој рад и рад уже унутрашње јединице одговарају руководиоцу и помоћнику руководиоца ако је ужа унутрашња јединица у сектору, односно руководиоцу и секретару ако је ужа унутрашња јединица у секретаријату, односно само руководиоцу ако ужа унутрашња јединица није ни у сектору ни у секретаријату, или ако је у саставу органа који нема ни сектор ни секретаријат.

Ако је одељење, одсек или група у органу у саставу или у служби Владе, чији је директор одговоран генералном секретару Владе, тада начелник одељења, шеф одсека, и руководилац групе за свој рад и рад уже унутрашње јединице одговарају:

– директору органа у саставу, односно директору службе Владе – ако орган у саставу, односно служба Владе нема секторе, нити орган у саставу има помоћника директора који руководи пословима у области рада за коју је ужа унутрашња јединица образована;

– директору органа у саставу и помоћнику директора који руководи сектором, односно директору службе Владе и помоћнику директора службе Владе – ако је ужа унутрашња јединица у сектору у органу у саставу, односно у сектору у служби Владе;

– директору органа у саставу и помоћнику директора који не руководи сектором – ако орган у саставу нема секторе, али има помоћника директора који руководи пословима у области рада за коју је ужа унутрашња јединица образована.

Ужа унутрашња јединица не мора да се образује под називом одељење, одсек или група, већ јој орган може дати другачији, посебан назив који боље одражава његов делокруг, али при томе треба да буду испуњени услови за образовање одељења, одсека или групе. Ужа унутрашња јединица која је образована под посебним називом мора правилником да се уподоби одељењу, одсеку или групи.

У Министарству одбране може се, као ужа унутрашња јединица, образовати и управа, којом руководи начелник управе. Управа се образује да би вршила послове којима се обезбеђује усклађен рад одељења, одсека и група који су образовани у њеном саставу. Оно што смо претходно рекли о одговорности начелника одељења, шефа одсека и руководиоца групе примењује се и на начелника управе.

Самостални извршилац – Самостални извршилац је државни службеник или намештеник чије је радно место изван свих унутрашњих јединица јер његови послови због своје природе не могу бити сврстани ни у једну унутрашњу јединицу. Он ради по упутствима и надзором руководиоца, односно директора органа у саставу, односно директора службе Владе који је одговоран генералном секретару Владе.

Подручне јединице органа – Правилником могу да се образују окружне јединице и друге подручне јединице да би вршиле послове из делокруга органа ван његовог седишта, према Уредби о управним окрузима. У окружној или другој подручној јединици могу да се образују

одељења, одсеци и групе. Ужа унутрашња јединица која је у подручној јединици образована под посебним називом мора правилником да се уподоби одељењу, одсеку или групи.

Правилником Министарства одбране могу да се образују подручне јединице независно од Уредбе о управним окрузима.

У Министарству спољних послова правилником се утврђују организационе јединице у иностранству: дипломатско-конзуларна представништва Републике Србије (амбасаде, сталне мисије, генерални конзулати, конзулати и конзуларне агенције) и културно-информативни центри, сагласно акту о њиховом отварању у иностранству.

Групе које се оснивају посебним актима (координационо тело, пројектна група, заједничко тело, посебна радна група) – Влада може одлуком основати координационо тело да би усмеравало поједине послове из делокруга више министарстава и посебних организација. Координационо тело састављено је од министара, а њиме руководи председник Владе, потпредседник Владе или министар који руководи министарством у чијем делокругу је претежан део послова због којих је координационо тело основано. Одлуком којом оснива координационо тело Влада одређује и његов састав, задатке, рок у коме оно подноси извештаје Влади и друга питања која су везана за његов рад. О питањима која не буду споразумно решена унутар координационог тела одлучује Влада.

Пројектна група може бити основана да би се извршио задатак који налаже сарадњу више органа, односно органа у саставу, а не може бити извршен у оквиру редовних послова државних службеника. Пројектну групу решењем оснива руководилац органа, односно директор органа у саставу у чијем је делокругу задатак пројектне групе. Решењем којим се оснива одређују се њен састав и руководилац, рок за извршење задатка и начин на који ће државни службеници бити растерећени од редовних послова. Државни службеник из другог органа, односно органа у саставу, може да буде члан пројектне групе само уз сагласност свог руководиоца, односно директора органа у саставу, а начин на који ће бити растерећен од редовних послова и друга питања одређују се споразумом руководилаца, односно директора органа у саставу.

Заједничко тело може да буде основано да би извршавало послове чија природа захтева учешће више органа, односно органа у саставу. Заједничким телом руководи представник органа или органа у саставу у чијем делокругу је претежан део послова због којих је оно основано. Састав и задаци заједничког тела и друга питања која су везана за његов рад одређују се споразумом. О спорним питањима која су везана за оснивање и рад заједничког тела одлучује Влада.

Посебну радну групу може да оснује руководилац, директор органа у саставу или директор службе Владе који је одговоран генералном секретару Владе. У њу могу да се именују стручњаци у одговарајућим областима да би пружили стручну помоћ у најсложенијим пројектним задацима. Решењем којим се оснива посебна радна група одређују јој се задаци, састав и руководилац, рок за извршење задатака и друга питања која су везана за њен рад. Финансирање рада посебних радних група одређује се правилником који доноси министар за државну управу и локалну самоуправу, у сагласности са министром финансија.

Припрема и доношење правилника о унутрашњем уређењу и систематизацији радних места – Припреми овог правилника претходи припрема документационе основе. У документационој основи се:

1. наводе одредбе закона и других прописа којима је одређен делокруг органа;

2. наводе послови државне управе које орган врши;

3. приказује обим, врста и сложеност послова органа у години која претходи припреми документационе основе;

4. наводе разлози и образлаже предлог за преуређење органа;

5. наводи број државних секретара и државних службеника који раде на положају у органу, број радних места по сваком звању (за државне службеника) и свакој врсти радних места (за намештенике) и број државних службеника и намештеника који је потребан на сваком радном месту;

6. образлаже потреба за наведеним бројем државних службеника и намештеника.

Руководилац је дужан да правилник заснује на стању које је утврђено у документационој основи.

Ако се правилником предвиђа образовање подручних јединица с подручјем ширим или ужим од подручја управног округа (за два управна округа или више њих, за општину или више њих, односно за град или за аутономну покрајину), у документационој основи обавезно се наводе подаци и разлози због којих се образују такве подручне јединице, а не окружне подручне јединице (доступност правним субјектима, економичност, обим, учесталост и природа послова државне управе и др.).

Руководилац доставља правилник и документациону основу на мишљење Министарству за државну управу и локалну самоуправу, Министарству финансија и Служби за управљање кадровима.

Министарство за државну управу и локалну самоуправу дужно је да у свом мишљењу предложи Влади да не да сагласност на правилник:

1. ако правилник није усаглашен са законом или другим прописом из области уређења државне управе;
2. ако сматра да уређење органа који се предвиђа правилником није рационално;
3. ако се правилником предвиђа образовање подручне јединице органа супротно условима који су одређени уредбом о управним окрузима, или ако се предвиђа да се у окружној подручној јединици врши неки посао државне управе који није допуштен.

Министарство финансија дужно је да у свом мишљењу предложи Влади да не да сагласност на правилник ако у буџету Републике Србије нису обезбеђена средства за све државне службенике и намештенике који су, према правилнику, потребни органу.

Служба за управљање кадровима дужна је да у свом мишљењу предложи Влади да не да сагласност на правилник:

1. ако поступак разврставања радних места државних службеника и намештеника није правилно спроведен, посебно ако су мерила за процену радног места погрешно примењена;
2. ако коначни описи радних места не садрже све прописане елементе или ако је неправилно одређен неки елемент коначног описа радног места;
3. ако се предвиђа да на радним местима у звању вишег саветника и самосталног саветника ради више од 10 процената државних службеника, односно више од 20 процената државних службеника;
4. ако правилник није усклађен са донетим кадровским планом.

Пошто прибави мишљење Министарства за државну управу и локалну самоуправу, Министарства финансија и Службе за управљање кадровима, руководилац доноси правилник и доставља га на сагласност Влади. Влади се, уз правилник, достављају и документациона основа, прибављена мишљења и писмено изјашњавање о разлозима због којих нису прихваћене примедбе које су у својим мишљењима изнели Министарство за државну управу и локалну самоуправу, Министарство финансија и Служба за управљање кадровима.

Правилник на који је Влада дала сагласност орган доставља Министарству за државну управу и локалну самоуправу, Министарству финансија и Служби за управљање кадровима.

11. Управни окрузи

Обављање послова ван седишта органа државне управе – управни окрузи – Управни округ образује се ради вршења послова државне управе изван седишта органа државне управе. Или, прецизније речено, „округ би био подручни центар државне управе који обухвата подручне јединице свих органа државне управе образоване за то подручје“.

У управном округу органи државне управе могу, по сопственој одлуци, да врше један или више следећих послова државне управе: да решавају у управним стварима у првом степену, односно о жалби, када су у првом степену решавали имаоци јавних овлашћења, и да врше инспекцијски надзор. Орган државне управе који одлучи да у управном округу врши један или више послова државне управе, актом о унутрашњем уређењу и систематизацији радних места образује своју окружну подручну јединицу.

Управне округе образује Влада својом уредбом којом одређује подручја и седишта управног округа. Влада је дужна да подручје управног округа тако одреди да оно омогући рационалан и делотворан рад окружних подручних јединица органа државне управе. Уредбом којом образује управне округе Влада одређује и услове под којима органи државне управе могу

образовати подручне јединице за два или више управна округа, једну или више општина, град или аутономну покрајину.

Ако орган државне управе одлучи да у управном округу врши макар један посао државне управе, дужан је да правилником о унутрашњем уређењу и систематизацији радних места образује своју окружну подручну јединицу. Овим актом се одређују и послови државне управе које орган државне управе врши у окружној подручној јединици. Седиште те јединице је у седишту управног округа. Орган државне управе може правилником да образује ужу унутрашњу јединицу, или више њих унутар окружне подручне јединице. Седиште уже унутрашње јединице може бити ван седишта управног округа ако орган државне управе на тај начин постаје доступнији субјектима који пред њим остварују права, обавезе или правне интересе, или које он надзире.

Управни округ има начелника који за свој рад одговара министру надлежном за послове управе и Влади. Начелника управног округа поставља Влада на пет година, на предлог министра надлежног за послове управе, према закону којим се уређује положај државних службеника.

Начелник управног округа:

– усклађује рад окружних подручних јединица органа државне управе;

– прати примену директива и инструкција које су издате окружним подручним јединицама органа државне управе;

– прати остваривање планова рада подручних јединица органа државне управе и стара се о условима за њихов рад;

– прати рад запослених у окружним подручним јединицама органа државне управе и предлаже руководиоцу државног органа покретање дисциплинског поступка против њих;

– сарађује са подручним јединицама органа државне управе које врше послове државне управе на подручју управног округа, а образоване су за подручје шире или уже од подручја управног округа;

– сарађује са општинама и градовима ради побољшања рада окружних подручних јединица органа државне управе и подручних јединица органа државне управе које врше послове државне управе на подручју управног округа, а образоване су за подручје шире или уже од подручја управног округа.

Орган државне управе доставља начелнику управног округа директиве и инструкције које су издате окружним подручним јединицама органа државне управе и изводе из плана рада органа државне управе који се односи на план рада окружне подручне јединице.

У управном округу постоји стручна служба управног округа. Стручна служба управног округа задужена је за стручну и техничку потпору начелнику управног округа и за послове заједничке свим окружним подручним јединицама органа државне управе. Седиште стручне службе је у седишту управног округа. На стручну службу примењују се прописи о државној управи.

Стручном службом управног округа руководи начелник управног округа. Начелник управног округа одлучује о правима и дужностима запослених у стручној служби. Министарство за државну управу и локалну самоуправу надзире сврсисходност рада стручне службе, прати оспособљеност запослених у њој и издаје јој инструкције. Инструкцијама се усмерава организација рада стручне службе и начин рада запослених у њој.

Уредбом о управним окрузима допуштено је органу државне управе да у подручним јединицама с подручјем ширим или ужим од подручја управног округа врши послове који се врше у управном округу, и друге послове државне управе из свог делокруга, само ако се тиме обезбеђују и његова делотворност и његова доступност субјектима који треба да остваре своја права, обавезе или правне интересе. Орган државне управе самостално одлучује о томе да ли ће образовати подручну јединицу с подручјем ширим или ужим од подручја управног округа. Он то чини својим правилником којим се одређују и послови државне управе који се у њој врше.

Орган државне управе може да образује подручну јединицу за подручје два или више управних округа ако то оправдавају обим, учесталост и територијална заступљеност послова државне управе и сарадња са другим органима. Седиште такве подручне јединице може да буде у седишту управног округа који је приближно једнако удаљен свим субјектима који треба да остварују своја права, или у седишту управног округа у којем има највише таквих субјеката. Послове које врши за окружне подручне јединице, стручна служба управног округа врши и за запослене у подручној јединици која је образована за подручје два или више управних округа који раде у њеном управном округу.

Орган државне управе може да образује подручну јединицу за општину или више њих, односно за град, ако су послови државне управе таквог обима и учесталости (порески, геодетски и др.), или такве природе (царински послови, послови лучке капетаније и др.) да би се рационалније, делотворније и благовремено вршили ако би се образовала таква подручна јединица. Под истим условима унутар подручне јединице која је образована за једну или више општина, односно за град, могу да се образују уже унутрашње јединице (експозитуре, испоставе и др.) чије седиште не мора бити у седишту подручне јединице у чијем су саставу.

Орган државне управе може да образује шире подручне јединице које обједињавају рад подручних јединица које су образоване за општину или више њих, односно за град (центри и др.). Шире подручне јединице се образују ако то оправдава број подручних јединица образованих за општине, односно за град, које улазе у њихов састав, број правних субјеката и природа послова државне управе.

Окружне и остале подручне јединице органа државне управе у саставу су основних унутрашњих јединица у седишту органа државне управе из чијег делокруга врше послове, директно или индиректно, преко једне или више ширих подручних јединица.

О томе да ли су испуњени услови који су Владином Уредбом о управним окрузима одређени за образовање подручних јединица органа државне управе, и да ли се у окружној подручној јединици врше послови државне управе који су допуштени наведеном Уредбом, стара се Министарство за државну управу и локалну самоуправу тако што даје мишљење на правилнике министарстава и посебних организација. Министарство за државну управу и локалну самоуправу дужно је да у свом мишљењу предложи Влади да не да сагласност на правилник ако се у њему предвиђа образовање подручне јединице мимо услова одређених овом уредбом, или ако се предвиђа да се у окружној подручној јединици врши посао државне управе који, по наведеној уредби, није допуштен.

Управни округ има Савет управног округа, који усклађује односе окружних подручних јединица органа државне управе и општина и градова са подручја управног округа, и даје предлоге за побољшање рада управног округа и окружних и других подручних јединица које органи државне управе имају на подручју управног округа. Савет управног округа чине начелник управног округа и председници општина и градоначелници градова са подручја управног округа. Начелник управног округа дужан је да све предлоге Савета управног округа проследи министру надлежном за послове државне управе и руководиоцима органа државне управе који имају подручне јединице на подручју управног округа.

Уредбом о управним окрузима образовани су управни окрузи са следећим називима, седиштима и подручјима:

1. Севернобачки управни округ, за територију општина Бачка Топола, Мали Иђош и Суботица, са седиштем у Суботици;

2. Средњобанатски управни округ, за територију општина Житиште, Зрењанин, Нова Црња, Нови Бечеј и Сечањ, са седиштем у Зрењанину;

3. Севернобанатски управни округ, за територију општина Ада, Кањижа, Кикинда, Нови Кнежевац, Сента и Чока, са седиштем у Кикинди;

4. Јужнобанатски управни округ, за територију општина Алибунар, Бела Црква, Вршац, Ковачица, Ковин, Опово, Панчево и Пландиште, са седиштем у Панчеву;

5. Западнобачки управни округ, за територију општина Апатин, Кула, Оџаци и Сомбор, са седиштем у Сомбору;

6. Јужнобачки управни округ, за територију општина Бач, Бачка Паланка, Бачки Петровац, Беочин, Бечеј, Врбас, Жабаљ, Србобран, Сремски Карловци, Темерин, Тител и за град Нови Сад, са седиштем у Новом Саду;

7. Сремски управни округ, за територију општина Инђија, Ириг, Пећинци, Рума, Сремска Митровица, Стара Пазова и Шид, са седиштем у Сремској Митровици;

8. Мачвански управни округ, за територију општина Богатић, Владимирци, Коцељева, Крупањ, Лозница, Љубовија, Мали Зворник и Шабац, са седиштем у Шапцу;

9. Колубарски управни округ, за територију општина Ваљево, Лајковац, Љиг, Мионица, Осечина и Уб, са седиштем у Ваљеву;

10. Подунавски управни округ, за територију општина Велика Плана, Смедерево, и Смедеревска Паланка, са седиштем у Смедереву;

11. Браничевски управни округ, за територију општина Велико Градиште, Голубац, Жабари, Жагубица, Кучево, Мало Црниће, Петровац и Пожаревац, са седиштем у Пожаревцу;

12. Шумадијски управни округ, за територију општина Аранђеловац, Баточина, Кнић, Лапово, Рача и Топола и за град Крагујевац, са седиштем у Крагујевцу;

13. Поморавски управни округ, за територију општина Деспотовац, Јагодина, Параћин, Рековац, Свилајнац, Ћуприја, са седиштем у Јагодини;

14. Борски управни округ, за територију општина Бор, Кладово, Мајданпек, Неготин, са седиштем у Бору;

15. Зајечарски управни округ, за територију општина Бољевац, Књажевац, Зајечар и Сокобања, са седиштем у Зајечару;

16. Златиборски управни округ, за територију општина Ариље, Бајина Башта, Косјерић, Нова Варош, Пожега, Прибој, Пријепоље, Сјеница, Ужице, Чајетина, са седиштем у Ужицу;

17. Моравички управни округ, за територију општина Горњи Милановац, Ивањица, Лучани и Чачак, са седиштем у Чачку;

18. Рашки управни округ, за територију општина Врњачка Бања, Краљево, Нови Пазар, Рашка и Тутин, са седиштем у Краљеву;

19. Расински управни округ, за територију општина Александровац, Брус, Варварин, Крушевац, Трстеник и Ћићевац, са седиштем у Крушевцу;

20. Нишавски управни округ, за територију општина Алексинац, Гаџин Хан, Дољевац, Мерошина, Ражањ и Сврљиг и за град Ниш, са седиштем у Нишу;

21. Топлички управни округ, за територију општина Блаце, Житорађа, Куршумлија и Прокупље, са седиштем у Прокупљу;

22. Пиротски управни округ, за територију општина Бабушница, Бела Паланка, Димитровград и Пирот, са седиштем у Пироту;

23. Јабланички управни округ, за територију општина Бојник, Власотинце, Лебане, Лесковац, Медвеђа и Црна Трава, са седиштем у Лесковцу;

24. Пчињски управни округ, за териорију општина Босилеград, Бујановац, Владичин Хан, Врање, Прешево, Сурдулица и Трговиште, са седиштем у Врању;

25. Косовски управни округ, за територију општина Глоговац, Качаник, Косово Поље, Липљан, Обилић, Подујево, Урошевац, Штимље, Штрпце и за град Приштину, са седиштем у Приштини;

26. Пећки управни округ, за територију општина Дечани, Ђаковица, Исток, Клина и Пећ, са седиштем у Пећи;

27. Призренски управни округ, за територију општина Гора, Ораховац, Призрен и Сува Река, са седиштем у Призрену;

28. Косовскомитровачки управни округ, за територију општина Вучитрн, Звечан, Зубин Поток, Косовска Митровица, Лепосавић и Србица, са седиштем у Косовској Митровици;

29. Косовско-поморавски управни округ, за територију општина Витина, Гњилане, Косовска Каменица и Ново Брдо, са седиштем у Гњилану.

12.Послови државне управе

12.1. Опште напомене

Послови и задаци органа управе дефинисани су важећим правом и представљају заправо њихов делокруг.

Термини послови и задаци се врло често користе као појмови са истим значењем, али постоје и аутори који им дају различита значења. У том смислу, задаци представљају конкретизоване циљеве делатности органа управе, а послови су уже целине на које се задаци рашчлањавају.

У оквиру знатног дела својих послова и задатака органи управе обављају управу као посебну државну власт, због чега су они и основани. Међутим, има послова и задатака који су у делокругу органа управе али се у оквиру њих не врши управа, чак се не врши ни једна власт. То нас наводи на закључке да се послови и задаци органа управе могу поделити на управне и неуправне.

Највећи део послова и задатака органа управе обавља се путем државне власти (ауторитативним) активностима, али постоје и они који се врше неауторитативним активностима. Вршећи ове прве, управа иступа са јачом вољом, док код других иступа са једнаком вољом.

Када врше државну власт, органи управе врше своје послове и задатке доношењем одређених правних и материјалних аката. Када је реч о правним актима, органи управе доносе или прописе (опште правне акте), или појединачне, управне акте. Активност стварања прописа је више облик законодавне власти, док је активност доношења управних аката облик управне власти. Што се тиче материјалних аката које доносе органи управе, они се могу класификовати на ауторитативне и неауторитативне. Ауторитативни материјални акти (управне радње) су, такође, облик вршења управне власти. Другим речима, управном влашћу обавља се претежни део послова и задатака органа управе и она обухвата доношење појединачних (управних аката) и предузимање ауторитативних материјалних аката (управних радњи),

Најшире посматрано, подела послова и задатака органа управе може се извршити на ауторитативне и неауторитативне. У ауторитативне послове улазили би послови извршавања закона: доношење општих правних аката, издавање управних аката и вршење управних радњи. Доношење општих аката не врши се управном делатношћу, док се послови издавања управних аката и вршења управних радњи врше управном делатношћу. Управном делатношћу обавља се и посебан управни посао под називом управни надзор.

Неауторитативни послови органа управе би били послови припремања закона, других прописа и општих аката, и стручни и други послови утврђени законом и другим прописима у чијем вршењу не долази до изражаја државна власт.

Закон о државној управи Републике Србије као послове државне управе одређује (чл. 12–21): 1. учествовање у обликовању политике Владе; 2. праћење стања; 3. извршавање закона, других прописа и општих аката; 4. инспекцијски надзор; 5. старање о јавним службама; 6. развојни послови; 7. остали стручни послови.

12.2. Врсте послова органа управе

12.2.1. Учествовање у обликовању политике Владе

Органи државне управе учествују у обликовању политике Владе на више начина, а пре свега тако што:

- припремају нацрте закона, других прописа и општих аката за Владу;
- предлажу Влади стратегије развоја;
- предлажу друге мере којима се обликује политика Владе.

С обзиром да у систему државне управе имамо органе управе у саставу министарстава, они учествују у обликовању политике Владе преко министарстава у чијем су саставу.

12.2.2. Праћење стања

Органи државне управе имају законску обавезу да прате и утврђују стање у областима из свога делокруга, да проучавају последице утврђеног стања и, у зависности од надлежности, имају обавезу да сами предузимају мере или предлажу Влади доношење прописа и предузимање мера на које је она овлашћена.

12.2.3. Извршавање закона, других прописа и општих аката

Органи државне управе извршавају законе, друге прописе и опште акте Народне скупштине и Владе на тај начин што:

– доносе прописе;
– решавају у управним стварима;
– воде евиденције;
– издају јавне исправе;
– предузимају управне радње.

За поједине органе државне управе, као и за поједине од набројаних активности, постоје извесна законска ограничења. Тако органи управе у саставу министарстава не могу да доносе прописе, док за предузимање управних радњи којима се посеже у личну слободу и безбедност, физички и психички интегритет, имовину и остала људска права и слободе, органи државне управе морају имати непосредни основ у закону.

Министарства и посебне организације доносе следеће прописе: правилнике, наредбе и упутства. Правилником се разрађују поједине одредбе закона или прописа Владе. Наредбом се наређује или забрањује неко понашање у једној ситуацији која има општи значај. Упутством се одређује начин на који органи државне управе и имаоци јавних овлашћења извршавају поједине одредбе закона или другог прописа.

Све три врсте прописа, и правилници, и наредбе и упутства, објављују се у Службеном гласнику Републике Србије. Међутим, при њиховом доношењу постоје извесна ограничења, у смислу да их министарства и посебне организације могу доносити само када су на то изричито овлашћени законом или прописом Владе. Такође, они овим прописима не могу одређивати своје или туже надлежности, нити физичким и правним лицима установљавати права и обавезе које нису већ установљене законом.

Послови решавања у управним стварима и доношења управних аката спадају у активност свих органа државне управе. Такође, у њихову активност спадају и послови решавања о жалбама и ванредним правним средствима на управне акте које су донели они или имаоци јавних овлашћења.

12.2.4. Инспекцијски надзор

Према Закону о државној управи Србије (члан 18), инспекцијским надзором органи државне управе испитују спровођење закона и других прописа непосредним увидом у пословање и поступање физичких и правних лица и, зависно од резултата надзора, изричу мере на које су овлашћени. Инспекцијски надзор уређује се посебним законом. Важно је истаћи да члан 93 Закона о државној управи Србије предвиђа да су остале на снази одредбе чланова 22–33 (инспекцијски надзор) и чланова 34–37 (управна инспекција) ранијег Закона о државној управи.

За вршење инспекцијског надзора образују се посебни органи управе, тзв. инспекторати, који су у саставу других органа управе, односно министарстава. Инспекцијски надзор обављају посебно овлашћена службена лица (инспектори) по посебно прописаном поступку (инспекцијски поступак). Ови органи имају своју организацију, делокруг, надлежност и специфична овлашћења.

Послове непосредног инспекцијског надзора обавља инспектор. Инспектори уживају самосталност у раду у границама овлашћења утврђених законом и другим прописима, а за свој рад су лично одговорни. Инспектор има дужност да чува, као службену тајну, податке до којих дође приликом вршења надзора, или које му органи, организације и грађани доставе у вршењу надзора.

У вршењу послова надзора инспектор има обавезу да сарађује са другим инспекторима, правосудним органима, органима за прекршаје и другим заинтересованим субјектима. С циљем

спречавања повреде закона и других прописа, инспектор је дужан да предлаже и предузима потребне превентивне мере и акције. Поводом доласка ради вршења надзора у органу, предузећу, установи и организацији, инспектор може обавестити функционера који руководи тим органом, односно одговорно лице у предузећу или организацији. Ови субјекти су дужни да инспектору омогуће несметано вршење послова, ставе на увид потребна документа и предмете и пруже другу тражену помоћ. Инспектор је дужан да узме у поступак пријаве грађана, предузећа и других организација у вези са пословима из њихове надлежности и да о резултатима поступка обавести подносиоца пријаве.

Законом је предвиђена посебна одговорност за инспектора ако у вршењу надзора не предузме, не предложи, или не одреди меру за коју је овлашћен, ако не предложи или не покрене поступак пред надлежним органом због утврђене незаконитости, односно неправилности, и ако прекорачи овлашћења.

Приликом вршења послова инспекцијског надзора, инспектор мора имати службену легитимацију којом доказује својство инспектора. Услови које лице треба да испуни да би обављало инспекцијске послове јесу да има високу стручну спрему одговарајућег смера, положен стручни испит за рад у органима управе и најмање три године радног искуства. Изузетно, законом се може предвидети да поједине, мање сложене послове инспекцијског надзора обављају лица која имају вишу стручну спрему.

Поводом извршеног инспекцијског прегледа и предузетих радњи инспектор саставља записник који садржи налаз стања и наложене мере. Записник се обавезно доставља оном субјекту над чијим је пословањем, односно поступањем, извршен увид. Ови субјекти су дужни да обавесте инспектора о предузетим мерама које су наложене у записнику.

Правило је да се против првостепеног решења инспектора може изјавити жалба другостепеном органу. По правилу, ова жалба се изјављује у року од 8 дана од дана достављања решења. Такође, за разлику од општег управног поступка, правило је да жалба нема суспензивно дејство, односно не одлаже извршење наређених мера. Изузетно, орган против чијег решења је изјављена жалба може дозволити одлагање наређених мера.

У појединим прописима којима је регулисан положај одговарајуће инспекцијске службе, предвиђају се овлашћења у случају када предузеће, друга организација или грађанин у одређеном року не изврши мере одређене решењем. Тада инспекцијски орган може поверити извршење тих мера другом субјекту на трошак предузећа, друге организације или грађанина који је био дужан да изврши одређене мере.

У вршењу послова инспекцијског надзора инспектор има права и дужности да:

- прегледа опште и појединачне акте, евиденције и другу документацију;
- саслуша и узима изјаве од одговорних и заинтересованих лица;
- прегледа пословне просторије, објекте, постројења, уређаје, предмете и робу;
- узима узорке робе и других предмета ради анализе и експертизе;
- наређује мерења која обавља друга стручна организација;
- предузима друге мере и радње за које је овлашћен.

Инспектор у границама овлашћења може:

- наложити решењем извршење мера и радњи, уз одређивање за то потребног рока;
- изрећи мандатну казну;
- поднети пријаву надлежном органу за учињено кривично дело или привредни преступ и поднети захтев за покретање прекршајног поступка;
- издати привремена наређења, односно забране, у складу са законом;
- донети мере обезбеђења у случају опасности за живот и здравље људи или за друге јавне интересе;
- обавестити други орган ако постоје разлози за предузимање мера за које је тај орган надлежан;
- покренути иницијативу код овлашћеног органа за обустављање од извршења, односно за поништавање или укидање прописа или другог општег акта органа или организације која врши послове државне управе, односно за обустављање од извршења општег акта предузећа, установе и друге организације ако нису у складу са Уставом и законом;

– предузимати друге мере и радње за које је законом и другим прописом овлашћен.

Уколико инспектор процени да је повредом прописа учињено кривично дело, привредни преступ, прекршај или повреда радне дужности над чијом применом врши надзор, дужан је да, без одлагања, поднесе пријаву за учињено кривично дело или привредни преступ, захтев за покретање прекршајног поступка и захтев за утврђивање одговорности због повреде радне дужности. Орган или организација којој је поднет захтев за покретање прекршајног поступка, односно захтев за покретање поступка за утврђивање одговорности због повреде радне дужности, дужан је да о исходу поступка обавести инспектора.

Поједини послови инспекцијског надзора законом се могу поверити органима општина, града Београда, градова и аутономних покрајина. Када је вршење појединих инспекцијских послова поверено овим органима, тада инспектор има, у односу на њих, право и дужност да:

– издаје обавезне инструкције за извршавање закона и других прописа и за вршење послова, као и да контролише њихово извршавање;

– остварује непосредан надзор над њиховим радом;

– врши непосредан инспекцијски надзор у свим пословима и са свим овлашћењима, ако их ти органи не врше;

– одузме овлашћење појединoм инспектору и предложи утврђивање одговорности у органу општине, града Београда, градова и аутономних покрајина за оне који послове не обављају благовремено, стручно, законито и савесно;

– организује заједничке акције са инспекторима у органима општине, града Београда, градова и аутономних покрајина, увек кад то потребе захтевају;

– тражи извештаје, податке и обавештења о вршењу поверених послова инспекцијског надзора.

12.2.5. Старање о јавним службама

Органи државне управе имају законску обавезу старања о јавним службама како би се њихов рад одвијао према закону. При томе, органи државне управе врше послове из своје надлежности и предузимају мере на које су овлашћени законом.

12.2.6. Развојни послови

Законска је обавеза за органе државне управе да подстичу и усмеравају развој у областима из свог делокруга, а све то у складу са политиком Владе.

12.2.7. Остали стручни послови

Органи државне управе имају обавезу да прикупљају и проучавају податке у областима из свога делокруга, сачињавају анализе, извештаје, информације и друге материјале и врше друге стручне послове којима доприносе развоју области из свог делокруга.

13. Поверавање послова државне управе недржавним субјектима

13.1. Категорије недржавних вршилаца управе

Као вршиоци управе, односно управне функције, у правном систему Србије се јављају бројни и разноврсни органи и организације јавне управе. Њихова основна подела је на државне органе и недржавне субјекте. У државне вршиоце управе спадају органи државне управе и државни неуправни органи. Недржавни вршиоци управе били би јавна предузећа, установе, јавне агенције, друге организације, органи територијалне аутономије и органи локалне самоуправе.

Ако би требало да дефинишемо појам недржавних субјеката управе, пре би се могла дати једна негативна дефиниција, у смислу да су то они субјекти који су носиоци одређених овлашћења управне власти а не спадају у државне органе. Они не врше државну власт, него неке друге делатности.

Тако је Народна банка Србије недржавни субјект, али су у природи њених основних функција садржана управна овлашћења.

Друга категорија недржавних субјеката – јавна предузећа, установе, јавне агенције, и друге организације, постају недржавни субјекти управе тек када им се законом повере одређена управна овлашћења (члан 137, став 2 Устава Републике Србије и члан 4 Закона о државној управи). Ови недржавни субјекти оснивају се, пре свега, за обављање привредне или ванпривредне, односно стручне активности. Њима се законом поверавају јавна овлашћења, односно овлашћења за вршење управне власти која се углавном манифестују у издавању управних аката и предузимању управних радњи. Овим субјектима управна овлашћења служе само као помоћно средство за успешно и квалитетно обављање њихове основне делатности.

Трећу категорију недржавних вршилаца управе представљају органи управе територијалне аутономије и органи локалне самоуправе. И овим субјектима законом се могу поверити јавна овлашћења (члан 137, став 1 Устава Републике Србије и члан 4 Закона о државној управи).

Имајући у виду друштвени значај послова које обављају наведени недржавни субјекти, држава настоји да поспеши сигурност и успешност њиховог рада. Из тог разлога она им поверава извесна јавна овлашћења која су у вези са њиховом основном делатношћу. Поверити јавна овлашћења значи да онај субјект који их изворно поседује додели на вршење ономе који таква овлашћења нема. То се може чинити искључиво законом. Другим речима, иступати са јавним овлашћењима значи ауторитативно деловати, исто као и државни орган (са јачом вољом), према другој страни у правном односу.

Што се врста јавних овлашћења тиче, она су двојака:

1) управно-јавна овлашћења

2) неуправно-јавна овлашћења

Управно-јавна овлашћења се манифестују у законом признатом праву на доношење управноправних и управноматеријалних аката. Неуправно-јавна овлашћења значе законом допуштену могућност да недржавни субјекти могу доносити опште правне акте којима у оквиру своје делатности могу уредити неке односе од ширег друштвеног значаја и интереса.

Другим речима, јавна овлашћења (управна и неуправна) представљају могућност доношења општих подзаконских правних аката, решавања у управним стварима и доношење управних аката, вршење управног надзора, вођење јавних евиденција, издавање јавних уверења и предузимање других материјалних аката (управних радњи). Закон о државној управни Републике Србије изричито предвиђа да „послови инспекцијског надзора могу да буду поверени једино органима аутономне покрајине, општине, града и града Београда“ (члан 54, став 2).

13.2. Предузећа, установе и друге организације

Предузећа, установе и друге организације за своју основну делатност немају вршење државне власти, него обављање неке привредне, ванпривредне или стручне активности. Када је вршење делатности ових субјеката од општег друштвеног интереса и значаја, онда држава њима поверава јавна овлашћења. Тако они стичу могућност ауторитативног иступања како би своје основне делатности што успешније обављали. Правни основ за вршење јавних овлашћења мора бити закон.

Јавна овлашћења могу бити регулаторна, тј. овлашћења на издавање општих правних аката. Ови субјекти својим општим правним актима уређују, у домену своје основне делатности, неке односе од ширег интереса. Ова овлашћења се још називају и неуправна јавна овлашћења.

Предузећа, установе и друге организације у оквиру законом поверених јавних овлашћења, доносе управне акте и предузимају материјалне акте тако што воде јавне евиденције на основу којих издају одређене јавне исправе. Мада је могуће, само изузетно, и да врше управни надзор и управне радње. Ово због тога што се вршење управног надзора и управних радњи редовно ставља у надлежност државних органа управе, и то не свих, већ одређених. Ова јавна овлашћења се зову и управна јавна овлашћења.

Треба истаћи да се јавна овлашћења не поверавају свим недржавним субјектима, већ само онима чија је основна делатност од виталног интереса за цело друштво. У питању су делатности које се врше у одређеним областима друштвеног живота (просвета, здравство, саобраћај и сл.) и чије се стално и неометано вршење мора обезбедити јавним овлашћењима. У противном, застојем у њиховом функционисању дошло би до кризе у друштвеном животу земље, обзиром да се као њихови

корисници јављају сви или велики број грађана. Овакве делатности се називају још и јавним службама.

На основу Закона о јавним службама (члан 1) „јавном службом сматрају се установе, предузећа и други облици организовања утврђени законом, који обављају делатности, односно послове којима се обезбеђује остваривање права грађана, односно задовољавање потреба грађана и организација, као и остваривање другог законом утврђеног интереса у одређеним областима“.

Два су основна организациона облика јавних служби: предузећа и установе. Предузећа се оснивају за обављање делатности, односно послова утврђених законом у области: јавног информисања, ПТТ саобраћаја, енергетике, путева, комуналних услуга и у другим областима одређеним законом. Установе се оснивају ради обезбеђивања: образовања, науке, културе, физичке културе, ученичког и студентског стандарда, здравствене заштите, социјалне заштите, друштвене бриге о деци, социјалног осигурања, здравствене заштите животиња. За обављање делатности, односно послова утврђених законом, који се односе на јавно информисање на језицима националних мањина, могу се оснивати установе или предузећа.

Установу, предузеће и други облик организовања за обављање делатности, односно послова у областима јавне службе, могу основати Република Србија, аутономна покрајина, град, општина и друга правна и физичка лица.

Република Србија, аутономна покрајина, град и општина могу обезбедити обављање делатности, односно послова у областима јавне службе из оквира својих права и дужности оснивањем установа, односно предузећа или поверавањем вршења тих делатности, односно послова другим правним и физичким лицима, у ком случају се њихова међусобна права и обавезе уређују уговором.

Установе, предузећа и други облици организовања обављају делатност, односно послове у областима јавне службе на начин којим се обезбеђује уредно и квалитетно, под једнаким условима, остваривање права грађана и организација и задовољавање потреба корисника.

Средства за обављање делатности, односно послова у областима јавне службе обезбеђују се из буџета, непосредно од корисника, продајом производа и услуга на тржишту, из средстава социјалног осигурања, донаторством и из других извора, у складу са законом. Над обављањем тих делатности врши се управни и стручни надзор, у складу са законом.

Предузећа која обављају делатност од општег интереса, а која оснива држава, односно јединица локалне самоуправе или аутономна покрајина, носе назив јавна предузећа. За делатности од општег интереса сматрају се оне делатности које су као такве одређене законом у области: производње, преноса и дистрибуције електричне енергије, производње и прераде угља; истраживања, производње, прераде, транспорта и дистрибуције нафте и природног и течног гаса; промета нафте и нафтних деривата; железничког, поштанског и ваздушног саобраћаја; телекомуникација; издавања службеног гласила Републике Србије; информисања; издавања уџбеника; коришћења, управљања, заштите и унапређивања добара од општег интереса (воде, путеви, минералне сировине, шуме, пловне реке, језера, обале, бање, дивљач), као и комуналне делатности. У ове делатности спадају још и делатности од стратешког значаја за Републику, као и делатности неопходне за рад државних органа и органа јединица локалне самоуправе.

Јавно предузеће има своје органе у које спадају:

1. управни одбор, као орган управљања;
2. директор, као орган пословођења;
3. надзорни одбор, као орган надзора.

Управу јавног предузећа чине управни одбор и директор.

У случају поремећаја у пословању јавног предузећа, оснивач може предузети мере којима ће обезбедити услове за несметано функционисање предузећа, осим ако је оснивачким актом и законом којим се уређује обављање делатности од општег интереса другачије уређено.

13.2.1. Јавне агенције

Што се јавних агенција тиче, њихов правни режим уређен је Законом о јавним агенцијама. У том смислу, наведени Закон прецизира да је „јавна агенција организација која се

оснива за развојне, стручне или регулаторне послове од општег интереса“ (члан 1, став 1), док став 2 овог члана даје могућност да се „посебним законом могу, сходно сврси јавне агенције, поједина питања положаја јавне агенције уредити друкчије него овим законом“. За разлику од органа државне управе (министарстава, органа управе у њиховом саставу и посебних организација), јавна агенција се оснива „ако развојни, стручни и регулаторни послови не захтевају сталан и непосредан политички надзор и ако јавна агенција може боље и делотворније да их врши него орган државне управе, нарочито ако се у целини или претежно могу финансирати од цене коју плаћају корисници услуга“ (члан 2, став 1).

Примери таквих агенција су: Агенција за приватизацију, Агенција за привредне регистре и др. Посебан положај имају независне јавне агенције регулаторног типа које се, такође, оснивају специјалним законима: Комисија за хартије од вредности, Републичка радиодифузна агенција и друге.

Делатност јавних агенција је разнолика, и она се на општи начин препознаје већ у њиховим називима. Послови јавних агенција су изворни и поверени, а њихова конкретна врста одређена је актом о оснивању јавне агенције сагласно посебном закону. Изворни послови могу бити тројаки:

1. стручни (прикупљање података, сачињавање анализа, и др.);

2. развојни (подстицање и усмеравање развоја у одговарајућој области, додељивање и распоређивање финансијских подстицаја и др.);

3. регулаторни (доношење прописа за извршавање закона и других општих аката Народне скупштине и Владе). Ови прописи по правилу, мада може бити и изузетака, одговарају прописима које доносе органи државне управе (правилници, наредбе, упутства), и објављују се у службеном гласилу.

Међу повереним пословима државне управе јавним агенцијама најважнији су свакако решавање у управним стварима и вршење надзора.

Бројни су разлози који су условили потребу за оснивањем јавних агенција. Свакако треба споменути следеће: повећање броја и врста задатака и послова јавне управе; неопходност поједностављења управних процедура; преоптерећеност органа државне управе; потреба за новим формама децентрализације јавне управе у савремено доба; потреба за суптилнијим инструментима сталног и контролисаног државног утицаја на тржишту.

Устав Републике Србије у члану 137, став 3 између осталог предвиђа да се поједина јавна овлашћења могу законом поверити и појединцима. Према мишљењу неких аутора, ту се по свој прилици имала на уму нотарска (јавно бележничка) служба, која у упоредном праву има своју традицију. Замисао је да јавни бележници пружају стручне правне услуге грађанима како би растеретили судове. Реч је о важном јавном овлашћењу које се састоји нарочито у погледу састављања и издавања различитих јавних исправа.

13.3. Органи управе територијалне аутономије и органи локалне самоуправе

Територијалну организацију Републике Србије чине општине, градови и град Београд, као територијалне јединице, и аутономне покрајине као облик територијалне аутономије.

Општина представља основну територијалну јединицу у којој се остварује локална самоуправа и која је способна да преко својих органа самостално врши сва права и дужности из своје надлежности, и која има најмање 10.000 становника. Изузетно, када постоје посебни економски, географски и историјски разлози, може се основати нова општина која има мање од 10.000 становника. Територија за коју се оснива општина мора да представља природну и географску целину, економски повезан простор, који поседује развијену и изграђену комуникацију међу насељеним местима, са седиштем као гравитационим центром. Сам поступак оснивања, спајања и укидања општина, као и промена територије општине, уређују се Законом о територијалној организацији Републике Србије (члан 11).

Град је исто тако територијална јединица која представља економски, административни, географски и културни центар ширег подручја и има више од 100.000 становника. Изузетно, када постоје посебни економски, географски и историјски разлози, може се утврдити да је град

територијална јединица која има мање од 100.000 становника, ако испуњава све остале законске критеријуме. Територија за коју се образује град представља природну географску целину, економски повезан простор који поседује изграђену комуникацију међу насељеним местима и са седиштем града као гравитационим центром. Територија града може бити подељена на градске општине, што се утврђује статутом града, у складу са законом.

Закон о територијалној организацији Републике Србије (члан 20) предвиђа да су градови у Републици Србији следећи: Ваљево, Врање, Зајечар, Зрењанин, Јагодина, Крагујевац, Краљево, Крушевац, Лесковац, Лозница, Ниш, Нови Пазар, Нови Сад, Панчево, Пожаревац, Приштина, Смедерево, Сомобор, Сремска Митровица, Суботица, Ужице, Чачак, Шабац.

Град Београд је посебна територијална јединица утврђена Уставом (члан 189, став 5) и законом. Подела града Београда на градске општине утврђује се статутом града Београда, у складу са законом.

Аутономне покрајине су аутономне територијалне заједнице, основане Уставом, у којима грађани остварују право на територијалну аутономију. Република Србија има Аутономну покрајину Војводину и Аутономну покрајину Косово и Метохија. Суштинска аутономија Аутономне покрајине Косово и Метохија уредиће се посебним законом који се доноси по поступку предвиђеном за промену Устава (члан 182, став 1 и 2 Устава Републике Србије).

Већ смо истакли да се локална самоуправа остварује у јединицама локалне самоуправе, а то су општине, градови и град Београд.

У пословима свог изворног делокруга, јединица локалне самоуправе самостално доноси прописе, у складу са својим правима и дужностима утврђеним Уставом, законом, другим прописом и статутом. Вршење изворних послова јединице локалне самоуправе може бити ограничено само у случајевима и под условима утврђеним законом, у складу са Уставом.

Међутим, јединици локалне самоуправе може се законом поверити обављање појединих послова из оквира права и дужности Републике. Такође, може јој се и прописом органа територијалне аутономије поверити обављање појединих послова из оквира права и дужности територијалне аутономије. За обављање поверених послова средства обезбеђује Република, односно територијална аутономија. У повереним пословима јединица локалне самоуправе доноси прописе и друге акте и обавља управне радње на основу и у оквиру овлашћења датог законом, односно прописом територијалне аутономије којим јој се одређени послови поверавају. У сваком случају, јединица локалне самоуправе одговорна је за квалитетно и ефикасно обављање како изворних, тако и поверених послова. Њен основни правни акт је статут.

Статут уређује: права и дужности јединице локалне самоуправе и начин њиховог остваривања, број одборника скупштине јединице локалне самоуправе, организацију и рад органа и служби, начин управљања грађана пословима из надлежности јединице локалне самоуправе, оснивање и рад месне заједнице и других облика месне самоуправе, услове за покретање грађанске иницијативе и друга питања од значаја за јединицу локалне самоуправе.

Општина има своје органе и то су: скупштина општине, председник општине и општинско веће. Ови органи врше бројне задатке и послове. Указаћемо само на неке који су важни за организацију и функционисање општинске управе.

Тако Скупштина општине, између осталог: доноси прописе и друге опште акте, поставља и разрешава начелника општинске управе, односно начелнике управа на предлог председника општине, обавља и друге послове утврђене законом и статутом.

Председник општине врши извршну функцију у општини и председава општинским већем. Између осталог, он: непосредно извршава и стара се о извршавању одлука и других аката скупштине општине, стара се о извршавању поверених послова из оквира права и дужности Републике, односно облика територијалне аутономије, усмерава и усклађује рад општинске управе, предлаже постављање и разрешење начелника општинске управе, односно начелника управе за поједине области, доноси појединачне акте за које је овлашћен законом, статутом или одлуком скупштине, врши и друге послове утврђене статутом и другим актима општине.

Општинско веће је орган који усклађује остваривање функција председника општине и скупштине општине и врши контролно-надзорну функцију над радом општинске управе. Тако општинско веће, између осталог: врши надзор над радом општинске управе, поништава или укида акте општинске управе који нису у сагласности са законом, статутом и другим општим актом или одлуком коју доноси скупштина општине; решава у управном поступку у другом степену о правима

и обавезама грађана, предузећа и установа и других организација из изворног делокруга општине; помаже председнику општине у вршењу других послова из његове надлежности.

Општинска управа образује се као јединствена служба, а могу се образовати и општинске управе за поједине области у општинама са преко 50.000 становника. Општинском управом, као јединственом службом, руководи начелник. Општинска управа може имати организационе јединице за вршење сродних управних, стручних и других послова. Када се општинска управа организује у више управа, радом управе руководи начелник. У оквиру управе, за вршење сродних послова могу се образовати унутрашње организационе јединице. Руководиоце организационих јединица у управи поставља начелник. Начелник за свој рад и рад управе одговара скупштини општине и председнику општине, у складу са статутом општине и одлуком скупштине општине о општинској управи.

Општинска управа: припрема нацрте прописа и других аката које доноси скупштина општине и председник општине; извршава одлуке и друге акте скупштине општине и председника општине; решава у управном поступку у првом степену о правима и дужностима грађана, предузећа, установа и других организација из изворног делокруга општине; обавља послове управног надзора над извршавањем прописа и других општих аката скупштине општине; извршава законе и друге прописе чије је извршавање поверено општини; обавља стручне и друге послове које утврди скупштина општине и председник општине.

У општинској управи може се поставити главни архитекта општине. Њега поставља и разрешава председник општине. У општинској управи могу се поставити и други главни стручњаци за поједине области (примарна здравствена заштита, заштита животне средине, пољопривреда и др.).

Општинска управа у обављању управног надзора може: наложити решењем извршење мера и радњи у одређеном року; изрећи мандатну казну; поднети пријаву надлежном органу за учињено кривично дело или привредни преступ и поднети захтев за покретање прекршајног поступка; издати привремено наређење, односно забрану; обавестити други орган, ако постоје разлози, за предузимање мера за које је тај орган надлежан; предузети и друге мере за које је овлашћена законом, прописом или општим актом.

У поступку пред општинском управом, у коме се решава о правима, обавезама и интересима грађана и правних лица, примењују се прописи о управном поступку.

Акт о организацији општинске управе доноси скупштина општине на предлог председника општине, а акт о унутрашњој организацији и систематизацији општинске управе доноси начелник, уз сагласност председника општине.

14. Сукоб надлежности, решавање о жалби и изузеће

Сукоб надлежности између органа државне управе, између органа државне управе и ималаца јавних овлашћења и између ималаца јавних овлашћења решава Влада. Сукоб надлежности између подручних јединица органа државне управе решава руководилац органа државне управе.

О жалби на првостепено решење подручне јединице органа државне управе решава министар, односно директор органа у саставу у управним стварима из делокруга органа у саставу, односно директор посебне организације. О жалби на првостепено решење органа у саставу решава министар. На првостепено решење министарства и посебне организације жалба се може изјавити само када је то законом изричито одређено. О жалби решава Влада. О жалби на првостепено решење ималаца јавних овлашћења донесено у повереним пословима државне управе решава министар, односно директор органа у саставу у управним стварима из делокруга органа у саставу, односно директор посебне организације, ако законом није друкчије одређено.

О изузећу службеног лица у министарству решава министар, а у органу у саставу и посебној организацији-директор. О изузећу директора органа у саставу решава министар, а о изузећу министра и директора посебне организације решава Влада. О изузећу службеног лица у имаоцу јавних овлашћења решава руководилац надлежног органа имаоца јавних овлашћења.

15. Однос органа државне управе
према другим државним органима, недржавним субјектима и грађанима
15.1. Однос органа државне управе и
Скупштине, Председника републике и Владе

Какав ће бити однос између појединих државних органа зависи од тога које је начело примењено за обављање појединих функција државне власти. Уколико је примењено начело јединства власти, онда су органи државне управе везани за скупштину као највиши орган државне власти. Та веза је и организационе и функционалне природе. Ако је примењено начело поделе власти, онда долази до еманципације органа државне управе од скупштине. С обзиром да се начело поделе власти може појавити у облику парламентаризма, председничког и мешовитог система, то ће утицати и на положај и однос органа управе према другим државним органима. Тамо где је примењено начело поделе власти у облику парламентаризма, влада и управа су ефективни носиоци извршне, парламент законодавне, а судови судске власти. У парламентарном систему, за разлику од председничког, односи између законодавне и извршне власти заснивају се на начелу сарадње. У председничком систему између ове две власти постоји извесна сепарација. Председнички и парламентарни систем власти разликују се по томе до које мере је примењено начело поделе власти. Председнички систем заснива се на „крутој“, а парламентарни на „гипкој“ подели власти. Мешовити систем одликује се тиме што у њему, поред парламента и владе, имамо и шефа државе као институцију која учествује у деоби власти. У парламентарном систему председник републике је сведен на репрезента државе споља и унутра, а у мешовитом систему, захваљујући непосредним изборима, он има својство представничког органа као и парламент.

Када се разматра однос између органа државне управе и скупштине, обично се истиче да скупштина има организациона, персонална и финансијска овлашћења у односу на органе државне управе. Организациона овлашћења огледају се у томе што скупштина оснива и укида органе државне управе. Персонална се манифестују тако што она бира и разрешава министре, а финансијска тако што у Закону о буџету одобрава средства за рад органа државне управе.

У Републици Србији, у складу са Уставом, Република Србија, између осталог, уређује и обезбеђује организацију, надлежност и рад републичких органа (члан 97, став 1, тачка 16). Народна скупштина, као носилац уставотворне и законодавне власти у Републици Србији, надлежна је да доноси законе и друге опште акте из надлежности Републике Србије (члан 99, став 1, тачка 7). У том смислу, она законом уређује организацију и надлежност органа државне управе. Такође је надлежна да усваја буџет и завршни рачун Републике Србије, на предлог Владе, чиме се обезбеђују средства за рад органа државне управе (члан 99, став 1, тачка 11). У оквиру својих изборних права, Народна скупштина бира Владу, надзире њен рад и одлучује о престанку мандата Владе и министара (члан 99, став 2, тачка 1).

Народна скупштина надзире рад органа државне управе преко надзора над радом Владе и чланова Владе (члан 3, став 2 Закона о државној управи).

За односе између органа државне управе и председника Републике у Србији можемо рећи да су више посредни него непосредни. Та посредност се, пре свега, одражава у уставном овлашћењу председника Републике да предлаже Народној скупштини кандидата за председника Владе, пошто саслуша мишљење представника изабраних изборних листа (члан 112, став 1, тачка 3).

Министарства и посебне организације дужни су да Народној скупштини и председнику Републике, преко Владе, проследе обавештења, објашњења и податке везане за њихове надлежности (члан 68, став 2 Закона о државној управи).

Уопштено гледано, односи председника Републике са другим државним органима заснивају се на сарадњи и обавештавању, у складу са Уставом, законом и другим прописима, и одвијају се без одлагања када то изискује несметано извршавање надлежности председника Републике (члан 23, став 1 Закона о председнику Републике).

Са гледишта уставног уређења Србије, Влада је носилац извршне власти и она, у оквиру својих надлежности, усмерава и усклађује рад органа државне управе и врши надзор над њиховим радом (члан 122 и члан 123, став 1, тачка 5). Министри су за свој рад и за стање у области из делокруга министарства одговорни председнику Владе, Влади и Народној скупштини (члан 125, став 3). Унутрашње уређење министарстава и других органа државне управе и организација прописује Влада (члан 136, став 4). Закон о Влади (члан 8) предвиђа да Влада надзире рад органа

државне управе, усмерава органе државне управе у спровођењу политике и извршавању закона и других општих аката и усклађује њихов рад.

Ако орган државне управе не донесе пропис, доноси га Влада ако би недоношење прописа могло изазвати штетне последице по живот или здравље људи, животну средину, привреду или имовину веће вредности.

Влада може поништити или укинути пропис органа државне управе који је у супротности са законом или прописом Владе, и одредити рок за доношење новог прописа.

Закон о државној управи предвиђа да Влада својим закључцима усмерава органе државне управе у спровођењу политике и извршавању закона и других општих аката, усклађује њихов рад, и министарствима и посебним организацијама одређује рокове за доношење прописа ако нису одређени законом или општим актом Владе. На захтев органа државне управе Влада је дужна да закључком заузме став о питању из његовог делокруга. Влада може закључком наложити органу државне управе да проучи неко питање или да предузме неки посао, и да јој о томе припреми посебан извештај (члан 61). Ради усмеравања појединих послова из делокруга више органа државне управе, Влада може оснивати координациона тела којима одређује задатке, начин руковођења и сва друга питања везана за рад координационог тела (члан 62). На другој страни, министарства и посебне организације дужни су да сачине годишњи план рада ради припреме годишњег плана рада Владе. Министарства и посебне организације подносе Влади, најмање једном годишње, извештај о свом раду, који садржи опис стања у областима из њиховог делокруга, податке о извршавању закона, других општих аката и закључака Владе и податке о предузетим мерама и њиховом дејству. Влада својим пословником одређује рокове за подношење годишњег плана рада и извештаја о раду.

15.2. Однос органа државне управе, судова и јавног тужилаштва

Нема сумњи да постоји организациона и функционална раздвојеност органа државне управе и судова. Државна управа је самостална, везана Уставом и законом, а за свој рад одговорна је Влади. „Судови су самостални и независни у свом раду и суде на основу Устава, закона и других општих аката, када је то предвиђено законом, општеприхваћених правила међународног права и потврђених међународних уговора“ (члан 142, став 2 Устава Републике Србије).

Органи државне управе и судови имају потпуно одвојену надлежност и не могу се једни мешати у права и обавезе другима. Органи управе надлежни су за вршење управне, а судови за вршење судске власти. Сукобе надлежности између судова и других државних органа, укључујући и органе државне управе, решава Уставни суд (члан 167, став 2, тачка 1 Устава Републике Србије).

Када се говори о односу управе и судства, постоје два модела – један француски, а други англосаксонски. Ова подела почива на томе да ли коначни управни акт који доноси орган управе подлеже оцени законитости од стране редовних или посебних управних судова. Овде је основно питање да ли је управа подвргнута истом праву и истом суду као и појединци (англосаксонски модел), или за управу постоји посебан правни режим и посебни судови (француски модел).

У нашем правном систему управни акти подлежу оцени законитости у управном спору од стране посебног Управног суда и Врховног суда. По правилу, коначни управни акти подлежу судској контроли законитости у управном спору. Овај институт судске контроле законитости рада управе назива се управни спор и судови га воде по правилима управно-судског поступка.

С циљем ефикасног функционисања правног поретка нужно је да између судова и органа државне управе постоји узајамно признавање правноснажних аката. У том смислу, када се у управном, односно судском поступку, појави као претходно питање од чијег расправљања зависи решавање главне ствари, а о том питању је већ решавано управним или судским актом, таквим актима су ти органи везани. Наиме, судови морају као правоваљане признавати управне акте, док би управа као такве морала признавати судске акте. Тако Закон о општем управном поступку (члан 134, став 3) предвиђа: „у погледу постојања кривичног дела и кривичне одговорности учиниоца, орган који води поступак везан је правноснажном пресудом кривичног суда којом се оптужени оглашава кривим“.

Што се тиче обавезе пружања правне помоћи, органи управе могу од судова тражити правну помоћ само ако је то предвиђено посебним прописима. Закон о општем управном поступку (члан 41, став 3) предвиђа да: „изузетно, орган за решавање у управним стварима, може тражити од

судова да му достави списе који су потребни за вођење управног поступка. Суд је дужан да поступи по том захтеву ако се тиме не омета судски поступак. Суд може одредити рок у коме му се списи морају вратити“.

За однос органа државне управе и судова карактеристичан је и институт правосудне управе.

У Уставу Републике Србије (члан 143, став 1) стоји да: „Судска власт у Републици Србији припада судовима опште и посебне надлежности“. Међутим, за обављање судске функције неопходно је обавити многе радње у вези са унутрашњом организацијом рада суда. Те послове врши судска управа. Под судском управом се подразумевају послови у вези са управљањем судом, организацијом рада у суду, регулисањем права, обавеза и одговорности запослених у суду, руковођење финансијским материјалним и административним пословима. Другим речима, то су послови којима се обезбеђују услови за правилан рад и пословање суда, односно послови који служе вршењу судске власти.

Председник суда руководи пословима судске управе. Председник вишег суда има право да надзире судску управу нижег суда и да тражи од нижег суда обавештења о примени прописа, као и друге податке о раду.

Док је судска управа, у ствари, управна функција у вези са судовима, која се обавља у самим судовима, правосудна управа је управна функција у вези са судовима која се обавља изван судова. Послови правосудне управе су послови државне управе у области правосудног система и поверавају се органу државне управе надлежном за послове правосуђа. Надлежно министарство, вршећи ове послове, не врши непосредно функцију суђења, нити учествује у њој, него обезбеђује услове за њено правилно обављање. Улога овог министарства огледа се и кроз овлашћење над доношењем судског пословника и надзора над његовом применом.

Судски пословник је акт о начину рада, тј. о пословању судова и њиме се регулишу унутрашњи ред и односи у суду приликом вршења судске функције.

Функција правосудне управе се састоји у томе да омогући ефикасно и несметано одвијање судске функције, а не предузимање вршења судске функције која искључиво припада судовима.

Што се тиче односа органа државне управе и органа јавног тужилаштва, треба истаћи да је, према Уставу Републике Србије (члан 156) „јавно тужилаштво самосталан државни орган који гони учиниоце кривичних и других кажњивих дела и предузима мере за заштиту уставности и законитости. Јавно тужилаштво врши своју функцију на основу Устава, закона, потврђеног међународног уговора и прописа донетог на основу закона.

Јасно је да је функција јавног тужилаштва одвојена од других државних функција, укључујући управну функцију. Међутим, јавно тужилаштво, захваљујући функцији улагања правних средстава ради заштите уставности и законитости, може утицати и на вршење управне власти. Тај утицај је првенствено процесног, а не мериторног карактера.

У вези са обављањем управне власти, јавни тужилац има процесна овлашћења у управном и управно-судском поступку. Према члану 42, став 1 Закона о општем управном поступку, јавни тужилац има „у границама овлашћења права и дужности странке, али он не може у управном поступку имати шире овлашћење него што их имају странке, осим ако су му таква овлашћења дата законом. Такође, према Закону о општем управном поступку (члан 213, став 2) јавни тужилац је изричито овлашћен да изјави жалбу, ако је законом предвиђено. Он тада може изјавити жалбу против решења којим је повређен Закон у корист физичког и правног лица, а на штету јавног интереса“.

У управном поступку јавни тужилац може употребити три од укупно шест ванредних правних лекова, и то: 1. понављање управног поступка (члан 240, став 4); 2. поништавање и укидање по основу службеног надзора (члан 254, став 2); 3. оглашавање решења ништавим (члан 258, став 1).

И у управном спору успостављају се односи процесног карактера између јавног тужилаштва и органа државне управе. Тако је јавни тужилац, један од легитимисаних тужилаца у управном спору ако је управним актом повређен закон на штету јавног интереса (члан 11, став 3). Такође, надлежни јавни тужилац овлашћен је и на подношење ванредних правних лекова у управном спору.

Према Закону о јавном тужилаштву (члан 5, став 1), јавно тужилаштво је овлашћено да од државних органа, у које спадају и органи државне управе, захтева да му доставе списе и обавештења који су му потребни за подношење предлога на који је законом овлашћено. Органи којима је упућен овакав захтев, дужни су да по том захтеву поступе.

15.3. Међусобни односи органа државне управе

Међусобни односи органа државне управе могу се посматрати на два начина. У федералној држави то су односи федералних органа управе и органа управе федералних јединица, и тада је реч о вертикалним односима. Затим, као односи између органа управе на истом нивоу државне организације (федералном или федералних јединица у федералним државама), или на централном, односно локалном нивоу, у унитарним децентрализованим државама. У овом случају реч је о хоризонталним односима између органа управе.

Хоризонтални односи органа државне управе обухватају односе равноправних субјеката на истом нивоу државне организације. Ти односи се заснивају на узајамним правима и обавезама. За разлику од њих, вертикални односи између органа управе су, по правилу, хијерархијски, засновани на надређености и подређености, пошто се ради о органима који нису на истом нивоу државне организације и од истог значаја.

У Републици Србији међусобни односи органа државне управе уређени су Законом о државној управи (члан 64–67).

Органи државне управе дужни су да сарађују у свим заједничким питањима и да једни другима достављају податке и обавештења потребна за рад. Они оснивају заједничка тела и пројектне групе ради извршавања послова чија природа захтева учешће више органа државне управе. Уредбом Владе се ближе уређују питања везана за оснивање и рад заједничких тела и пројектних група.

У припреми закона и других општих аката министарства и посебне организације имају обавезу да прибаве мишљење и оних министарстава и посебних организација са чијим делокругом је повезано питање које се уређује. Послом који је у делокругу два или више органа државне управе управља онај орган у чијем делокругу је претежни део посла.

У ситуацијама када је предвиђено да неки правни акт доносе два или више органа државне управе, или један орган уз сагласност другог, па сагласност изостане, о спору одлучује Влада. Она одлучује и о свим другим питањима која органи државне управе не успеју споразумно да реше.

15.3.1. Унутрашњи надзор

Када говоримо о међусобним односима органа државне управе, треба указати и на институт унутрашњег надзора, који је уређен Законом о државној управи (члан 45–50). Овај институт ближе расветљава односе не само између органа државне управе на истом хоризонталном нивоу, него и односе између органа државне управе и недржавних субјеката којима су поверена јавна овлашћења.

У позитивноправном смислу унутрашњи надзор можемо дефинисати као надзор који органи државне управе врше над другим органима државне управе и имаоцима јавних овлашћења, у вршењу поверених послова државне управе.

Унутрашњи надзор испољава се у три облика и то:

– надзор над радом;

– инспекцијски надзор – овај надзор врши управна инспекција која се уређује посебним законом;

– други облици надзора који се регулишу посебним законом.

Надзор над радом састоји се од надзора над законитошћу рада и надзора над сврсисходношћу рада органа државне управе и ималаца јавних овлашћења у вршењу поверених послова државне управе. Надзором над законитошћу рада испитује се спровођење закона и других општих аката, и економичност рада и сврховитост организације послова.

У систему државне управе правило је да министарство не може вршити надзор над радом другог министарства. Надзор над радом органа у саставу врши министарство у чијем саставу је орган, док законом може бити одређено министарство које врши надзор над радом посебне организације.

Општа овлашћења органа државне управе у вршењу надзора над радом других субјеката састоје се у праву да:

– захтева извештаје и податке о раду;

– утврди стање извршавања послова, упозори на уочене неправилности и одреди мере и рок за њихово отклањање;

– издаје инструкције;

– наложи предузимање послова које сматра потребним;

– покрене поступак за утврђивање одговорности;

– непосредно изврши неки посао ако оцени да се другачије не може извршити закон или други општи акт;

– предложи Влади да предузме мере на које је овлашћена.

Извештај о раду који подноси орган над чијим радом се врши надзор треба да садржи приказ извршавања закона, других општих аката и закључака Владе, предузете мере и њихово дејство и друге податке. Што се тиче инструкција које издаје орган који врши надзор, њима се усмерава организација послова и начин рада запослених у органу државне управе. Инструкцијом се не може одређивати начин поступања и решавања у управној ствари.

Када министарство врши надзор над радом органа у свом саставу, оно при томе има сва наведена општа овлашћења. Међутим, када министарство врши надзор над радом посебне организације, ова овлашћења су нешто сужена и састоје се у праву да:

– захтева извештаје и податке о раду посебне организације;

– утврди стање извршавања послова и упозори на уочене неправилности;

– издаје инструкције и предложи Влади да предузме мере за које је овлашћена.

15.3.2. Управна инспекција (организација, послови, поступак рада)

Организација. У основним одредбама Закон о управној инспекцији, између осталог, уређује и питање самог појма управне инспекције. Тако Закон у члану 2. прецизира да је она облик надзора над спровођењем закона и других прописа и поступањем органа државне управе, служби судова, јавних тужилаштава, Републичког јавног правобранилаштва, служби Народне скупштине, Председника Републике, Владе, Уставног суда и служби органа чије чланове бира Народна скупштина, као и органа територијалне аутономије и јединице локалне самоуправе у вршењу поверених послова државне управе и других ималаца јавних овлашћења утврђених Законом о управној инспекцији и посебним законима.

У одредбама које се односе на организацију (члан 9-14) предвиђен је организациони облик у коме ће се вршити послови управне инспекције, услови обављања послова и ограничења инспектора у обављању других послова, као и поверавање послова управне инспекције.

Закон је увео значајне новине у организационом смислу у односу на раније решење. Наиме, уместо да се ови послови обављају у сектору, као основној организационој јединици министарства за послове државне управе, као до сада, Закон предвиђа да се они врше у оквиру Управног инспектората, као органа у саставу министарства надлежног за послове државне управе. Образовањем Управног инспектората, као органа у саставу министарства, доћи ће несумњиво до високе специјализације кадрова, како по начину – методу вршења послова у техничко-технолошком смислу, тако и у делу који се односи на специфично познавање области управе у којој се надзор врши. Оваква организација свакако ће утицати и на повећање степена самосталности у вршењу послова управне инспекције, што произилази из другачијег, свакако самосталнијег статуса органа у саставу у односу на сектор као основну унутрашњу организациону јединицу министарства. А, наравно, свима је корисно да се инспекцијски послови, због своје природе и значаја, обављају што самосталније.

Закон у члану 13. прописује посебна ограничења инспектора у обављању других послова и служби, у сагласности са природом и значајем положаја, послова и одговорности инспектора, имајући у виду, такође, могућности злоупотребе таквог положаја, а нарочито и потребу заштите јавног интереса. Наиме, инспектор не може да обавља привредне или друге делатности и послове за себе или другог послодавца из области у којој врши инспекцијски надзор, учествовати у раду стручних радних група или тела надзираних органа, као и обављати друге службе, послове и поступке који су у супротности са положајем и улогом инспектора и штете његовој самосталности у вршењу посла. Забрана се, наравно, не односи на стручни, научни и педгошки рад инспектора у складу са одредбама прописа којима се уређује статус државних службеника.

Када је реч о поверавању послова (чл.14) предвиђено је, да послове управне инспекције за органе града Београда, органе градских општина града Београда и установе чији је оснивач град Београд, као поверене, обавља управна инспекција Градске управе града Београда. Надзор

над радом управне инспекције Градске управе у обављању поверених послова државне управе утврђених овим Законом врши управни инспекторат. На тај начин се обезбеђује законска одговорност Владе и министарства у чијем је саставу инспекторат за извршавање послова и након њиховог поверавања (члан 51. став 2. Закона о државној управи).

Послови. Делокруг управне инспекције прецизиран је на општи начин у члану 3. тако да она обавља инспекцијски надзор над применом закона и других прописа којима се уређују: државна управа; радни односи у државним органима и органима јединица локалне самоуправе; општи управни поступак и посебни управни поступци; изглед и употреба грба, заставе и химне Републике Србије; службена употреба језика и писма; печат државних и других органа; бирачки спискови и матичне књиге; политичке странке и удружења и слободан приступ информацијама од јавног значаја. Управна инспекција обавља инспекцијски надзор и у другим областима у којима је посебним законом утврђена њена надлежност.

Одредбама о пословима управне инспекције (члан 15-20) утврђена је садржина и предмет инспекцијског надзора.

Чланом 15. Предвиђено је да се инспекцијски надзор обавља: а) предузимањем управних радњи на утврђивању стања спровођења закона и других прописа код надзираних органа, тј. органа који су у обављању својих послова и раду дужни да поступају према прописима чију примену надзире управна инспекција; б) налагањем управних мера ради спречавања и отклањања незаконитости у извршаваању тих прописа; ц) предузимањем других радњи и управних мера одређених законом.

Такође, одређена је и обавеза за управног инспектора да увек код одређивања управне мере надзираном субјекту одреди ону управну меру која је блажа, ако се том мером постиже сврха ради које се мера одређује.

Када је реч о предмету надзора управне инспекције, он је утврђен појединачно за одређену област управног регулисања коју управна инспекција надзире. Тако су, као предмет рада управне инспекције дефинисани, у члановима 16-20. Закона: а) надзор над применом прописа о државној управи; б) надзор над применом прописа о државним службеницима; ц) надзор над применом прописа о управном поступку; д) надзор над применом прописа у органима јединица локалне самоуправе и е) надзор над применом других прописа.

У правно-техничком смислу предмет рада је изражен као надлежност, односно као право и дужност управне инспекције да непосредно поступа увек када за то постоје разлози и законски услови, дакле, самостално и одговорно.

Код регулисања предмета рада, односно надлежности, законодавац је настојао да то питање прецизно утврди, уз тежњу да то буде где год је могуће изражено системом енумерације, полазећи од тога да овакво утврђивање треба да служи као директан правни основ за непосредан рад управне инспекције у регулисању конкретних управних ствари на ауторитативан начин и то управним актима и радњама.

Поступак. Поступак рада управне инспекције прецизиран је члановима 21-37. У овом делу Закона, који је и најобимнији, посебна пажња посвећена је целовитом, благовременом и прецизном вођењу инспекцијског надзора. Ово из разлога што је потпуна уређеност инспекцијског поступка и начина рада основна претпоставка остваривања циља инспекцијског надзора, у коме ће сви учесници имати тачно одређена, правом регулисана права и дужности у свакој фази поступка и која ће остваривати на правилан, ефикасан и правно гарантован начин.

У том смислу ваља истаћи да су у погледу поступка уређена следећа питања: планирање рада; покретање поступка инспекцијског надзора; врсте надзора; облици надзора; обавештење о надзору; учешће надзираног органа; превентивне мере; овлашћења инспектора у спровођењу надзора; записник о спроведеном надзору; примедбе на записник; решење; жалба против решења; извршење решења; иницијативе за поступање других органа; поступање у случају несагласности општег акта; поступање по представкама и евиденције.

Ми ћемо на овом месту детаљнију анализу посветити само најважнијим питањима поступка инспекцијског надзора.

Инспекцијски надзор спроводи управна инспекција у складу са годишњим програмом рада кога усваја Влада. Сам поступак инспекцијског надзора покреће управни инспектор, као овлашћено лице, по службеној дужности, по налогу надлежних органа и на основу иницијативе органа, правних или физичких лица. Управни инспектор спроводи инспекцијски надзор као: а)

непосредни инспекцијски надзор – непосредним увидом у опште и појединачне акте, услове и начин рада надзираних органа; б) посредни инспекцијски надзор – увидом у достављене акте, податке и документацију надзираних органа.

Правило је да је управни инспектор у обавези да о спровођењу инспекцијског надзора обавести руководиоца надзираног органа најкасније три дана пре почетка надзора. Ова обавеза не постоји ако се инспекцијски надзор спроводи на основу налога главног управног инспектора када постоје разлози за неодложно поступање, односно ако такво поступање налаже заштита интереса надзираног органа или заштита запослених од наступања неотклоњивих штетних правних последица по њихов радноправни статус, што се мора посебно образложити у записнику.

Руководилац надзираног органа дужан је да управном инспектору омогући несметано спровођење инспекцијског надзора. У циљу спречавања наступања штетних последица због недостатака и неправилности у спровођењу закона и других прописа чије извршење надзире, управни инспектор може предузимати и одговарајуће превентивне мере као што су упозорење надзираног органа на обавезе из прописа, указивање на могуће штетне последице, предлагање мера за отклањање њихових узрока и сл.

У поступку спровођења надзора управни инспектор је овлашћен да предузме и неке радње, као нпр:

1) да оствари непосредан увид у услове и начин рада у надзираном органу;

2) да узима изјаве и по потреби писана изјашњења од руководиоца и службених лица надзираног органа о чињеницама и подацима значајним за потпуно утврђивање чињеничног стања;

3) да захтева достављање потребних извештаја, података, аката и друге потребне документације и одреди примерен рок за достављање;

4) да тражи достављање, узме или задржи општи или појединачни акт надзираног органа који је предмет инспекцијског надзора, а чија тачност, у случају да се не ради о оригиналу акта, потврђује се потписом руководиоца и печатом надзираног органа.

О спроведеном инспекцијском надзору управни инспектор сачињава записник у који се обавезно уноси:

1) налаз чињеничног стања са описом утврђених незаконитости, неправилности и недостатака у раду са предлогом мера за њихово отклањање.

2) обавеза извештавања управног инспектора о предузетим мерама и рок за достављање извештаја.

Записник се доставља руководиоцу надзираног органа, обавезно се доставља и државном органу који врши надзор над радом надзираног органа, односно коме надзирани орган одговара за рад.

Руководилац надзираног органа има право да стави примедбе у писаном облику на записник у року од три дана од дана достављања записника, које је управни инспектор дужан да размотри и да, према потреби, допуни инспекцијске радње на које се примедбе односе, односно да измени или одустане од предложене мере. О примедбама на записник, управни инспектор не одлучује посебно, већ их цени све заједно и сваку посебно у образложењу решења донетог у предмету инспекцијског надзора.

Уколико надзирани орган у остављеном року није отклонио записником утврђене незаконитости, неправилности и недостатке, управни инспектор дужан је да донесе решење којим налаже мере и одређује рок за њихово отклањање. Решење се обавезно доставља државном органу који је непосредно одговоран за рад надзираног органа.

Против решења управног инспектора може се изјавити жалба главном управном инспектору. Жалба се предаје подручној организационој јединици у којој је распоређен управни инспектор на чије решење је изјављена жалба. Ако је главни управни инспектор примењујући овлашћења управног инспектора спровео инспекцијски назор и донео решење којим налаже мере надзираном органу, против тог решења жалба се изјављује министру. Жалба се изјављује у року од осам дана од дана достављања решења. Жалба нема суспензивно дејсство што значи да не одлаже извршење решења.

Ако управни инспектор у спровођењу инспекцијског надзора оцени да постоји основана сумња да је радњама надзираног органа извршено кривично дело, привредни преступ,

прекршај или повреда службене дужности, дужан је да надлежном органу поднесе одговарајућу пријаву, односно захтев за покретање поступка. Исто тако, ако управни инспектор у спровођењу инспекцијског надзора утврди постојање претпоставки за поништење или укидање управног акта донетог од стране надзираног органа, предложиће надлежном органу да спроведе поступак за поништење или укидање управног акта.

Такође, управни инспектор је дужан да поступа по представкама грађана и правних лица на рад надзираних органа, уколико се представке тичу надлежности управне инспекције. Ако је за поступање по представци надлежан други орган, управни инспектор је у обавези да без одлагања представку достави том органу и о томе обавести подносиоца. Уколико управни инспектор оцени да су наводи изнети у представци основани, затражиће извештај од надзираног органа на чији се рад представка односи о томе и упутити му упозорење ради хитног отклањања могућих незаконитости. Ако, пак, не добије тражени извештај или ако на основу добијеног извештаја не може утврдити основаност навода у представци, управни инспектор дужан је да по службеној дужности спроведе непосредан инспекцијски надзор. Управни инспектор је дужан да обавести у сваком случају подносиоце представке о свом поступању по њој.

15.4. Однос органа државне управе и недржавних субјеката (ималаца јавних овлашћења)

Имаоци јавних овлашћења при вршењу поверених послова државне управе изједначени су у погледу права и дужности са органима државне управе. Међутим, Влада и органи државне управе задржавају, и после поверавања послова државне управе недржавним субјектима, одговорност за њихово извршавање.

Када је имаоцима јавних овлашћења поверено доношење прописа, они, по својој природи и називу, морају да одговарају прописима које доносе органи државне управе, и у обавези су да их објаве у Службеном гласнику Републике Србије.

Не могу се сви послови државне управе поверити на вршење недржавним субјектима. Тако послови везани за обликовање политике Владе не могу бити ником поверени, док се послови инспекцијског надзора могу поверити једино органима аутономне покрајине, општине, града и града Београда.

Законом се одређује орган државне управе који врши надзор над радом ималаца јавних овлашћења у вршењу поверених послова државне управе. Надзорни орган има општа, али и посебна овлашћења у вршењу надзора над радом. О општим овлашћењима већ смо говорили, а што се тиче посебних овлашћења, она обухватају:

– право на преузимање повереног посла и

– надзор над законитошћу прописа ималаца јавних овлашћења.

Што се тиче права на преузимање повереног посла, надзорни орган државне управе дужан је да непосредно изврши поверени посао ако би неизвршење посла могло да изазове штетне последице по живот или здравље људи, животну средину, привреду или имовину веће вредности. Ако ималац јавних овлашћења, и поред вишеструких упозорења, не почне да врши поверени посао, или не почне да га врши правилно или благовремено, надзорни орган државне управе преузима извршење посла, најдуже на 120 дана.

Надзор над законитошћу прописа ималаца јавних овлашћења реализује се тако што је ималац јавних овлашћења дужан да пре објављивања прописа прибави од надлежног министарства мишљење о уставности и законитости прописа, а министарство да њему достави образложен предлог како да пропис усагласи са Уставом, законом, другим прописом или општим актом Народне скупштине и Владе. Ако се догоди да ималац јавних овлашћења не поступи по предлогу министарства, оно је дужно да Влади предложи доношење решења којим се поништава или укида пропис имаоца јавног овлашћења ако он није у сагласности са другим прописом или општим актом Народне скупштине или Владе, а ако он није у сагласности са Уставом или законом, министарство је дужно да предложи Влади да га обустави од извршења и да пред Уставним судом покрене поступак за оцену његове уставности или законитости. Решење Владе о поништавању, укидању или обустави од извршења прописа ступа на снагу када се објави у „Службеном гласнику Републике Србије“.

У недржавне субјекте којима се поверавају јавна овлашћења спадају и органи аутономне покрајине, органи општина, градова и града Београда.

За односе органа државне управе са органима аутономне покрајине можемо рећи да се они заснивају на сарадњи и обавештавању у оквиру Устава, закона и других општих аката. Међутим, те односе прате и надзорна овлашћења. Тако министарства прате уставност и законитост одлука које донесу аутономне покрајине у свом делокругу. Орган аутономне покрајине дужан је да одлуку коју донесе достави у року од 24 сата надлежном министарству које је дужно да у року од 48 сати предложи Влади да покрене поступак за оцену уставности или законитости одлуке ако сматра да она није у складу са Уставом или законом. Ако Влада у року од 72 сата покрене пред Уставним судом поступак за оцену уставности или законитости одлуке, Уставни суд може до доношења своје одлуке да одложи ступање на снагу оспорене одлуке.

Министарства врше надзор и над извршавањем општих аката аутономне покрајине донесеним у њеном делокругу. У том смислу, ако орган аутономне покрајине не извршава општи акт донесен у њеном делокругу, надлежно министарство налаже му да, у року од највише 30 дана, преузме мере потребне за извршавање општег акта. Надлежно министарство може одредити да други орган аутономне покрајине извршава општи акт, или, најдуже на 120 дана, непосредно преузети извршавање општег акта, ако орган не предузме мере које су му наложене. У сваком случају, надлежно министарство дужно је да постави питање одговорности руководиоца органа аутономне покрајине.

При надзору над радом органа аутономне покрајине у вршењу поверених послова државне управе, органи државне управе имају сва општа и посебна овлашћења која имају у надзору над радом других ималаца јавних овлашћења, о чему смо већ говорили.

Међутим, аутономна покрајина има право на судску заштиту. Тако, орган одређен Статутом аутономне покрајине може Уставном суду поднети жалбу за заштиту права аутономне покрајине ако сматра да је појединачним актом, или радњом органа државне управе или органа општине, града или града Београда повређено неко Уставом или законом зајемчено право аутономне покрајине. Жалба се може поднети у року од 30 дана од дана достављања акта, односно учињене радње, а у поступку пред Уставним судом сходно се примењује закон којим се уређују управни спорови.

Што се тиче односа органа државне управе са органима општина, градова и града Београда у питањима из њиховог делокруга, они се заснивају на правима и дужностима одређеним законом, док при надзору над радом органа општина, градова и града Београда у вршењу поверених послова државне управе, органи државне управе имају сва општа и посебна овлашћења која имају у надзору над радом других ималаца јавних овлашћења.

15.5. Однос органа државне управе и грађана

Однос органа државне управе и грађана је заправо однос државе према људским и грађанским правима дефинисаним у Уставу као највишем правно-политичком акту једне земље.

Опште смернице о односу органа државне управе и грађана даје Закон о државној управи Републике Србије, у смислу да је обавеза органа државне управе да странкама омогуће брзо и делотворно остваривање њихових права и правних интереса и да поштују личност и достојанство странке (чл. 9 и 10).

Такође, органи државне управе дужни су да на примерен начин обавештавају странке о њиховим правима, обавезама и начину остваривања права и обавеза, о своме делокругу, о органу државне управе који надзире њихов рад и начину контакта са њим, и о другим подацима битним за јавност рада и односе са странкама. Органи државне управе дужни су да пружају информације путем телефона и других средстава везе којима су технички опремљени.

Органи државне управе дужни су да остваре примерен однос са странкама и да примају странке у току радног времена. На захтев физичких или правних лица дужни су да дају мишљења о примени одредаба закона и других општих аката. Мишљења која у овом случају дају органи државне управе нису обавезујућа.

Органи државне управе имају обавезу да свима омогуће прикладан начин за подношење притужби на свој рад и на неправилан однос запослених. На поднету притужбу орган државне

управе дужан је да одговори у року од 15 дана од дана пријема притужбе, уколико подносилац притужбе захтева одговор. Обавеза органа државне управе је и да најмање једном у 30 дана разматра питања обухваћена притужбама.

Законска је обавеза органа државне управе да обавештавају јавност о свом раду путем средстава јавног информисања и на други прикладан начин. Такође су дужни да у припреми закона којим се битно мења правни режим у једној области, или којим се уређују питања која посебно занимају јавност, спроведу јавну расправу.

Закон о државној управи Републике Србије (члан 78), допушта могућност да органи државне управе врше поједине послове из своје надлежности у месту изван свог седишта и седишта подручне јединице у такозваним управним данима. Послове који се предузимају у управним данима и време и место њиховог одржавања одређује руководилац органа државне управе.

Неке од законских одредаба о односу органа државне управе и грађана су декларативног карактера, док су неке уграђене у процесно законодавство, као права странке у управном поступку.

16. Појам и врсте контроле управе

16.1. Опште напомене

У свакој модерној држави једна од најважнијих функција припада органима државне управе. Они обављају читав низ различитих послова који траже стручну и добро уходану организацију. Због тога је у свим државама, без обзира на њихово друштвено и политичко уређење, посебна пажња посвећена организацији и положају органа државне управе, обиму њихових овлашћења и начину на који та овлашћења остварују и примењују.

Сазнање да је државна управа преко потребан инструмент за обављање читавог низа значајних послова, да има широка овлашћења и снажну организацију, захтева да се над њом успостави систем контроле са задатком да пази на законитост и целисходност управног поступања.

На тај се начин, у државном апарату, обезбеђује поштовање начела законитости у домену управног деловања, као једног од темељних начела идеје правне државе, а истовремено пружа гаранција заштити права и интереса грађана и других субјеката о чијим правима и обавезама органи државне управе одлучују.

Постојање ефикасне контроле над управом налази у томе своју основу. Организовање такве контроле и осигуравање могућности њеног ефикасног деловања један је од примарних задатака државе.

У најширем смислу речи, под контролом се подразумева оцена постигнутог резултата. Под контролом у ужем смислу, подразумева се посебна активност трајног праћења реализације постављених задатака и послова и упоређивање остварених резултата са постављеним циљем, уз могућност корективног утицаја у случају одступања. Уопште узев, контрола представља једну трајну делатност брижљивог и систематског посматрања и оцењивања неког туђег рада.

Традиционално се прави разлика између правне и политичке контроле. Тако Л. Костић истиче: „Правни надзор је, у материјалном смислу, када се надзорна власт ограничава на правне моменте, кад оцењује сагласност аката са важећим правним прописима, када гледа само да рад и поступак органа није дошао у сукоб са објективним земаљским нормама. Политички је кад надзорна власт може да цени целисходност радњи органа, кад испитује да ли су они у складу са неким вишим општим интересима. Први надзор се зове контрола законитости или легалитета, а други контрола целисходности или опортунитета“.

Контролом управе обезбеђује се законитост у вршењу државне власти у појединачним ситуацијама које имају карактер управне ствари. Контролом управе се, коначно, уобличава примарна диспозиција утврђена у управном акту, односно прецизира садржина управне радње.

Како се органски и функционални појам управе не подударају, потребно је разликовати појмове контроле управе и контроле органа управе. За појам контроле управе битно је да се ту управна делатност контролише независно од тога ко је носилац те делатности, док је за појам контроле органа управе важно да је то контрола над органима управе, ма које делатности они обављали.

Разлика између појединих облика контроле управе прави се према различитим критеријумима.

Тако се, у зависности од карактера овлашћења у процесу контроле, разликују контрола управе која се остварује применом процесних и контрола управе која се остварује применом материјалних овлашћења.

Контрола коју врши јавно (државно) тужилаштво је облик контроле управе која се остварује применом процесних овлашћења. Ради се о процесним овлашћењима која тужилац има у управном и управносудском поступку. Тужилац није овлашћен да мериторно оцењује законитост управе, него да предузима процесне радње или правна средства чији је крајњи циљ мериторна оцена законитости управе.

Основни облици мериторне контроле управе одређују се према формалним полазиштима – субјекту као носиоцу контроле и према начину, односно поступку вршења контроле. Према овим мерилима постоје два облика контроле управе који се остварују применом мериторних овлашћења: 1. управна контрола управе и 2. судска контрола управе. При томе је управна контрола управе облик унутрашње, а судска контрола управе облик спољне контроле управе.

Полазећи од степена овлашћења која има орган који врши контролу, могуће је разликовати три облика контроле: 1. констатација – контрола која само утврђује да је акт управе незаконит или нецелисходан; 2. касирање – контрола којом се незаконит или нецелисходан акт ставља ван снаге; 3. мериторно решавање – контрола којом се уместо поништеног или укинутог акта доноси нови акт.

Контрола управе која се врши од стране парламента и владе, као и јавног мњења је ванправна или политичка контрола управе. С обзиром да се не врши делатношћу која има карактер управне делатности, она није предмет проучавања у управном праву, већ спада у оквире других правних и политичких дисциплина (уставног права и политичког система). У оквир управног права спада само у оној мери у којој је то неопходно ради сагледавања општег контекста политичког и правног положаја и улоге управе.

Контрола коју парламент обавља над управом, посредством свог опуномоћеника који се најчешће назива „омбудсман“ (заштитник грађана), спада у подврсту парламентарне контроле управе.

Специфичност политичке контроле огледа се у томе што није регулисана правом и што не повлачи за собом непосредне правне или политичке санкције, него их евентуално може провоцирати (изазвати).

У мноштву врста и облика контроле поједини аутори у својим радовима истичу постојање и метанационалне правне контроле управе. Реч је о правној заштити која се може тражити пред Европским судом за људска права у Стразбуру у складу са Европском конвенцијом за заштиту људских права и основних слобода (Рим, 1950. година, са додатним протоколима). Заштита се односи на повреде учињене актима и радњама органа и организација јавне власти. Европски суд за људска права је у функцији заштите и поштовања стандарда и начела садржаних у Европској конвенцији од стране држава уговорница. Примера ради, реч је о стандардима (начелима): „слобода мисли, савести и вероисповести“ (члан 9); „забрана дискриминације“ (члан 14); „ забрана протеривања сопствених држављана“ (Протокол 4, уз Конвенцију, члан 3); „накнада за погрешну осуду“(Протокол 7, члан 3). Овде треба истаћи да Европски суд за људска права није задужен да контролише да ли државе уговорнице поштују националне правне прописе осим ако неки од њих истовремено нису европског ранга. Уколико се некоме на унутрашњем плану повреди Европском конвенцијом заштићено право на правично суђење (члан 6) или право на делотворан правни лек (члан 13), реаговаће Европски суд за људска права. Међутим, исто се неће догодити уколико дође до повреде начела материјалне истине у управном поступку.

На основу члана 46 Европске конвенције, правноснажне пресуде Европског суда за људска права су обавезујуће и извршне за државу која је била странка у спору. Ако је пресудом констатовано да је прекршена Конвенција или њен протокол, држава је у обавези да обештети жртву. Закон о ратификацији Европске конвенције за заштиту људских права и основних слобода ступио је на снагу у бившој СРЈ почетком 2004. године, а како је данашња Република Србија сукцесор те бивше државе њу обавезује и Конвенција и евентуалне пресуде Европског суда. Устав Републике Србије (члан 18) предвиђа: „људска и мањинска права зајемчена Уставом непосредно се примењују. Уставом се јемче, и као таква, непосредно се примењују људска и мањинска права зајемчена општеприхваћеним правилима међународног права, потврђеним међународним уговорима и законима. Законом се може прописати начин остваривања ових права само ако је то

Уставом изричито предвиђено или ако је то неопходно за остварење појединог права због његове природе, при чему закон ни у ком случају не сме да утиче на суштину зајемченог права. Одредбе о људским и мањинским правима тумаче се у корист унапређења вредности демократског друштва, сагласно важећим међународним стандардима људских и мањинских права, као и пракси међународних институција које надзиру њихово спровођење“. Док члан 194, став 4 прецизира да: „потврђени међународни уговори и опште прихваћена правила међународног права део су правног поретка Републике Србије. Потврђени међународни уговори не смеју бити у супротности са Уставом. Што се међународне правне заштите тиче, Европска конвенција за заштиту људских права и основних слобода (члан 35, став 1) предвиђа да: „суд може узети предмет у поступак тек кад се исцрпу сви унутрашњи правни лекови у складу с општепризнатим начелима међународног права, и у року од шест месеци од дана када је поводом њега донета правоснажна одлука“.

16.2. Контрола од стране повереника за информације од јавног значаја

Законом о слободном приступу информацијама од јавног значаја основана је институција повереника за информације од јавног значаја. У питању је специјална спољна несудска правна контрола управе. Повереник је, као самостални државни орган, независан у вршењу надлежности, и треба да омогући остваривање права на слободан приступ информацијама од јавног значаја. Он не сме тражити, нити примати, налоге и упутства државних органа и других лица.

Информација од јавног значаја јесте податак садржан у одређеном документу, настао у раду или у вези са радом органа јавне власти, којим тај орган располаже, а за који јавност има оправдан интерес да зна (члан 2). Право на приступ информацијама од јавног значаја подразумева:

1. сазнање да ли одређени податак орган уопште поседује, односно да ли му је доступан;
2. увид у документ где је садржан и његово копирање;
3. право да му се копија документа пошаље на било који начин.

Закон о слободном приступу информацијама од јавног значаја прецизира да постоји оправдан интерес да јавност зна сваку информацију која се тиче заштите здравља становништва и животне средине, а у погледу свих осталих информација којима орган јавне власти располаже претпоставља се да јавност има право да их зна, осим ако орган који њима располаже не докаже супротно, у складу са Законом (чл. 4 и 9). Тако, право на приступ информацијама од јавног значаја бива искључено или ограничено: ради заштите живота и здравља људи, вођења правних поступака и правичног суђења, безбедности и одбране земље, оправданих економских интереса и других правно заштићених вредности чије очување претеже у односу на право приступа о којем је реч (члан 9); ради спречавања злоупотреба (члан 13); ради заштите приватности и других права личности (члан 14).

У складу са одредбама члана 35 Закона о слободном приступу информацијама од јавног значаја, у надлежности Повереника је да:

1. решава по жалби против решења органа јавне власти којима су повређена права уређена овим законом;

2. прати поштовање обавеза органа јавне власти утврђених овим законом и извештава јавност и Народну скупштину о томе;

3. даје иницијативу за доношење или измене прописа ради спровођења и унапређења права на приступ информацијама од јавног значаја;

4. предлаже органима јавне власти предузимање мера с циљем унапређивања њиховог рада уређеног овим законом;

5. предузима мере потребне за обуку запослених у државним органима и упознавање запослених са њиховим обавезама у вези са правима на приступ информацијама од јавног значаја, ради делотворне примене овог закона;

6. обавештава јавност о садржини овог закона, као и о правима уређеним овим законом;

7. обавља и друге послове одређене овим законом.

Субјект који жели да оствари право на приступ информацијама од јавног значаја, мора то да уради у складу са одговарајућим поступком. Поступак пред органом јавне власти одвија се као првостепени управни поступак према ЗУП-у, ако у Закону о слободном приступу информацијама од јавног значаја није другачије одређено. За остваривање права неопходно је поднети одговарајући захтев. Орган има обавезу да без одлагања, а најкасније у року од 15 дана од пријема захтева, обавести странку да ли поседује тражену информацију и да јој, уколико је поседује, омогући одговарајући приступ. Уколико удовољи захтеву, орган неће доносити управни акт (решење), већ ће о томе сачинити службену белешку. Ако одбије захтев, дужан је да донесе образложено решење са упутством о правном леку. У случају „ћутања администрације“ странка има право на жалбу Поверенику као другостепеном органу. Странка може изјавити жалбу Поверенику у року од 15 дана од дана достављања решења од стране органа јавне власти. При том, против решења Народне скупштине, председника Републике, Владе, Врховног касационог суда, Уставног суда и Републичког јавног тужиоца, жалба није допуштена. Повереник ће одбацити жалбу закључком уколико је она недопуштена, неблаговремена и изјављена од неовлашћеног лица. Уколико је не одбаци, он ће по спроведеном поступку донети решење без одлагања, а најкасније у року од 30 дана од предаје жалбе. Решењем се жалба или одбија као неоснована, чиме се констатује да је првостепени орган у складу са законом основано одбио да удовољи захтеву за увид у одређену информацију, односно документ, или се уважава као основана и наређује се органу да странци омогући увид у односни документ. Решење Повереника је коначно у управном поступку и против њега се може водити управни спор. Првостепени орган нема активну тужилачку легитимацију у управном спору. Решења и закључци повереника су обавезни, а њихово извршење у случају потребе обезбеђује Влада.

У складу са Законом о слободном приступу информацијама од јавног значаја, Повереник је у обавези да, у року од три месеца од окончања фискалне године, поднесе Народној скупштини годишњи извештај о радњама предузетим од стране органа јавне власти у примени наведеног закона, као и о својим радњама. Поред тога, он је дужан да изда и ажурира приручник са практичним упутствима за делотворно остваривање права уређених поменутим законом, и да, затим, путем штампе, електронских медија, интернета, јавних трибина и на друге начине, упознаје јавност са садржином тог приручника.

16.3. Парламентарни опуномоћеник –заштитник грађана- омбудсман

Са становишта врсте контроле управе, неспорно је да је омбудсман облик спољне, несудске, али не и чисто парламентарне контроле управе. Његова контрола управе обухвата како законитост, тако и целисходност. Зато се омбудсман још назива и заштитником грађана.

Омбудсман је самостални државни орган. Он није орган парламента у смислу да му парламент издаје конкретне налоге за рад, иако га најчешће парламент бира. Није ни орган управне инспекционе, нити надзорне контроле. Није ни судски орган.

Неки аутори у својим радовима омбудсмана сврставају у посебне облике контроле управе. У том смислу, „осим политичке и правне, односно управне и судске контроле управе, могу се јавити и други облици контроле управе. За ове облике контроле управе карактеристично је да, осим заједничких обележја са неким од наведених облика контроле, имају и нека специфична обележја која их одвајају од уобичајених облика контроле управе. Полазећи од тога, као карактеристични посебни облици контроле управе јављају се: 1. посебна контрола управе која долази до изражаја у процесним овлашћењима јавног, односно државног тужилаштва и 2. контрола управе од стране омбудсмана, као посебне институције парламента и тзв. заштитника права грађана“.

Има аутора који у својим радовима говоре о омбудсману у оном делу када пишу о контроли парламента и владе над радом управе у смислу парламентарног опуномоћеника. У многим земљама у којима постоји омбудсман се назива „парламентарни повереник“. То је због тога што га у тим земљама бира парламент.

Институцију омбудсмана као заштитника грађана предвиђа и Устав Србије из 2006. године. У члану 138 Устав заштитника грађана дефинише као независан државни орган који штити права грађана и контролише рад органа државне управе, органа надлежног за правну заштиту имовинских права и интереса Републике Србије, као и других органа и организација, предузећа и установа којима су поверена јавна овлашћења. Устав посебно предвиђа да заштитник грађана није

овлашћен да контролише рад Народне скупштине, председника Републике, Владе, Уставног суда, судова и јавних тужилаштава. Заштитника грађана бира и разрешава Народна скупштина, у складу са Уставом и законом, и он за свој рад одговара Народној скупштини.

Постоји једна помало несхватљива чињеница у развоју људског друштва. Заправо, што се друштво више цивилизацијски развија, све је већа потреба и друштвени интерес за заштиту права и слобода грађана. У најразвијенијим државама, и поред све доследнијег остваривања принципа правне државе, све је више изражена потреба за постојањем посебне самосталне институције за заштиту права и слобода грађана, као да никада није превише демократије и правне државе.

„Омбудсман“ је шведска реч и значи повереник, представник, комесар. Институција омбудсмана постепено је стварана у Шведској, почев од прве половине 18. века, а свој данашњи облик добила је у шведском уставу из 1809. године. Стална потреба за широком и ефикасном контролом управе довела је до стварања бројних институционалних и ванинституционалних облика те контроле. Поред судске контроле, јавила се и потреба за постојањем вансудске, парламентарне институције која би контролисала не само законитост, већ и целисходност, правилност и ефикасност рада управе. Тако је омбудсман настао у Шведској, земљи развијеног парламентарног режима.

Поред основне улоге контролора рада управе и заштитника објективне законитости, постепено све више јача улога омбудсмана као заштитника права грађана. Тако да би основне карактеристике институције омбудсмана данас у великом броју држава биле:

– по правилу, омбудсман је инокосни орган изабран од стране парламента;

– омбудсман је политички неутралан и независан од извршне власти;

– надлежности омбудсмана се не преклапају са надлежностима других институција, до интервенције омбудсмана долази тек када су искоришћене могућности за примену других правних средстава;

– инструменти преко којих делује омбудсман су препоруке, мишљења, ставови и сл., упућени органима управе, извештаји које подноси парламенту, као и различити облици обраћања најширој јавности;

– снага институције омбудсмана почива претежно на стручном и моралном ауторитету личности – носиоца ове функције.

Напред изнета обележја институције омбудсмана су начелног карактера и присутна су у великој већини држава. Наравно, од овога постоје изузеци. На пример, у Француској омбудсман има овлашћење да поднесе предлог закона о бољем функционисању управе; у Шведској и Финској рад судова такође подлеже контроли омбудсмана, без обзира на начело независности судова; у Аустрији је омбудсман колективни, а не инокосни орган; у неким земљама омбудсмана не бира и не разрешава парламент, већ то чини шеф државе, а у Француској Министарски савет итд.

Стандардна улога омбудсмана је општа – он је надлежан за све области друштвеног живота. Међутим, све је већа пракса формирања специјализованих омбудсмана чија се надлежност простире само на поједине области. Тако је први специјализовани омбудсман био војни омбудсман у Шведској, уведен 1915. године, а касније су широм света формирани омбудсмани са надлежностима за рад полиције и затворских управа, у области образовања, здравства, заштите личних података, осигурања, грађевинарства, и сл., као и за поједине категорије становништва (деца, националне мањине, хендикепиране особе). Тренутно око 200 држава света има установљену институцију омбудсмана, било на државном нивоу, било на нивоу појединих држава чланица (у сложеним државама САД, Канада, Немачка, Индија, Швајцарска), било да се ради о општем или специјализованом омбудсману.

Поред напред изнетих генералних карактеристика институција омбудсмана, које се односе на велику већину држава, с мање или више изузетака, указаћемо на нека типична решења у појединим државама.

Шведска има институцију омбудсмана са веома широким овлашћењима. Поред своје основне улоге – заштите права грађана – дужност му је да се стара да се судови и органи управе придржавају уставних одредби о објективности и непристрасности у раду, како не би долазило до повреде основних права и слобода грађана у управном поступку. Омбудсман врши надзор над свим државним и локалним органима и телима и њиховим особљем, над државном црквом и над оружаним снагама. Има право да присуствује већању у суду или органу управе, право на приступ свим документима и досијеима, и сви службеници су дужни да дају одговоре на његова питања.

Може јавно да критикује мере органа управе ако сматра да су неправилне, као и да се обраћа парламенту и влади са предлогом за измену одређених прописа.

Француски омбудсман – медијатор установљен је законом из 1973. године и може да контролише рад државних органа, локалних колектива, установа и организација које су овлашћене да врше јавну службу. Самосталан је у раду. Нема овлашћења да одлучује, али може да даје предлоге и препоруке за боље функционисање одређеног органа или организације. Може да захтева од министра и од надлежних органа да му дају на увид документацију која се односи на предмет који разматра. Омбудсману се морају дати списи поверљиве садржине, осим тајни које се односе на одбрану, безбедност и спољну политику.

У Великој Британији омбудсман је парламентарни комесар за управу, а установљен је законом из 1967. године. Разматра жалбе на рад министарстава и органа управе, али тако да испитује само оне жалбе које указују на неправде изазване лошим вршењем управе, на пристрасност, немар, непажњу. Нема право да испитује меритум одлуке коју је орган управе донео вршећи своју функцију. Бави се злоупотребама администрације. Уколико министарство не поступи по његовом налогу, извештава о томе парламент. Поред парламентарног комесара за управу, постоје и други специјализовани омбудсмани: представник за здравствену заштиту, комисија за локалну управу, омбудсмани у области банкарства, осигурања, грађевинских друштава и финансијских служби. Надлежност омбудсмана се не простире на оружане снаге, полицију, као и на национализоване индустријске гране.

У Аустрији омбудсман, под називом Народно правобранилаштво, делује као колективни орган који се састоји од три члана које именује доњи дом парламента. У складу са федеративним уређењем Аустрије, Народно правобранилаштво може да врши контролу над радом савезних органа, док контролу над радом покрајинских органа може да врши само ако је то предвиђено покрајинским уставом. Деловање Народног правобранилаштва простире се на целокупну управу и јавне службе. Оно је овлашћено да по службеној дужности испитује све случајеве у којима постоји основана сумња да је дошло до повреде права. На основу савезног устава, сви органи (савезни, покрајински и локални) дужни су да му помогну у вршењу његових послова, да му омогуће разгледање списа и пруже потребне информације.

Сједињене Америчке Државе, за разлику од осталих држава англосаксонског права (Нови Зеланд, Аустралија), немају федералног омбудсмана, него га има тридесет девет од укупно педесет федералних јединица. Међутим, све већи број федералних агенција, међу њима пошта и служба прихода, имају бирое сличне омбудсману, који прате да ли је третман грађана коректан. У области система образовања и домова за негу, затвора, као и у области права детета, шири се мрежа специјализованих омбудсмана на нивоу локалне власти. Ова експанзија специјализованих омбудсмана показује да ће америчко друштво можда ускоро прихватити концепт омбудсмана и на федералном нивоу. Слична ситуација је и у Канади, која такође не спада у земље које имају омбудсмана на федералном нивоу.

Што се тиче европског омбудсмана, Европска унија је такође институционализовала ову установу. Бира га европски парламент на време од пет година, а главна функција му је да обавља истрагу по жалбама на лошу управу, тј. на рад установа заједнице, изузимајући Суд правде. Основни разлог за подношење представке европском омбудсману је кашњење у решавању предмета и, уопште, некоректан рад неке институције или тела Европске уније. Након спроведеног поступка, европски омбудсман може да донесе мере пријатељског помирења, препоруке, и подноси специјалне извештаје. Европски омбудсман не узима у разматрање представке које се односе на рад националних, регионалних или локалних институција у државама чланицама Европске уније.

У источноевропским земљама институцију омбудсмана прва је увела Пољска (1987. године). Неке републике бивше СФРЈ (Словенија, Хрватска, БиХ, Македонија, Црна Гора) такође су увеле институцију омбудсмана.

У Србији је, Законом о заштитнику грађана из 2005. године, установљен заштитник грађана као независан државни орган (омбудсман) који: 1. штити права грађана и 2. контролише рад органа државне управе, органа надлежног за правну заштиту имовинских права и интереса Републике Србије, као и других органа и организација, предузећа и установа којима су поверена јавна овлашћења. Заштитник грађана се стара о заштити и унапређењу људских слобода и права.

Заштитник грађана је независан и самосталан орган, нико нема право да утиче на његов рад, у обављању послова из своје надлежности поступа у оквиру Устава, закона и других прописа и општих аката, као и ратификованих међународних уговора и општеприхваћених правила међународног права.

Заштитника грађана бира Народна скупштина Републике Србије, на предлог одбора надлежног за уставна питања. Бира се на време од пет година, а исто лице може бити највише два пута узастопно бирано на ову функцију. Заштитник грађана има четири заменика који му помажу у обављању послова, у оквиру овлашћења која им он пренесе, нарочито у погледу заштите права лица лишених слободе, равноправности полова, права детета, права припадника националних мањина и права особа са инвалидитетом. Заштитник грађана одређује заменике који ће га замењивати у случају његове одсутности или спречености да обавља послове.

Са функцијом заштитника грађана неспојиво је обављање друге јавне функције или професионалне делатности, као и обављање друге дужности или посла који би могао утицати на њихову самосталност и независност. Заштитник грађана и заменик заштитника грађана не могу бити чланови политичких организација.

Заштитник грађана је овлашћен да контролише поштовање права грађана, утврђује повреде учињене актима, радњама или нечињењем органа управе, ако се ради о повреди републичких закона, других прописа и општих аката. Заштитник грађана је овлашћен да контролише законитост и правилност рада органа управе, али не и Народне скупштине, председника Републике, Владе, Уставног суда, судова и јавних тужилаштава.

Заштитник грађана је овлашћен да Влади, односно Скупштини, подносе иницијативу за измену или допуну закона и других прописа и општих аката, ако сматра да до повреде права грађана долази због недостатака у прописима, као и да иницира доношење нових закона, других прописа и општих аката када сматра да је то од значаја за остваривање и заштиту права грађана.

Заштитник грађана је овлашћен да јавно препоручи разрешење функционера који је одговоран за повреду права грађана, односно да иницира покретање дисциплинског поступка против запосленог у органу управе који је непосредно одговоран за учињену повреду и то ако из поновљеног понашања функционера или запосленог произлази намера да одбијају сарадњу са заштитником грађана, или ако се утврди да је учињеном повредом грађанину причињена материјална или друга штета већих размера.

Органи управе имају обавезу да сарађују са заштитником грађана и да му омогуће приступ просторијама и ставе на располагање све податке којима располажу, а који су од значаја за поступак који води, односно за остварење циља његовог превентивног деловања, без обзира на степен њихове тајности, осим када је то у супротности са законом. Када је то од значаја за поступак који води, заштитник грађана има право да обави разговор са сваким запосленим у органу управе.

Заштитник грађана покреће поступак по притужби грађана, или по сопственој иницијативи. Поред права на покретање и вођење поступка, заштитник грађана има право да, пружањем добрих услуга, посредовањем и давањем савета и мишљења о питањима из своје надлежности делује превентивно, ради унапређења рада органа управе и унапређења заштите људских слобода и права. Свако физичко или правно, домаће или страно лице, које сматра да су му актом, радњом или нечињењем органа управе повређена права, може да поднесе притужбу заштитнику грађана. Орган управе је обавезан да заштитнику грађана одговори на све захтеве, као и да му достави све тражене информације и списе у року који он одреди.

Заштитник грађана подноси Скупштини редован годишњи извештај у коме се наводе подаци о активностима у претходној години, подаци о уоченим недостацима у раду органа управе, као и предлози за побољшање положаја грађана у односу на органе управе. Средства за рад заштитника грађана обезбеђују се у буџету Републике. За вршење стручних и административних послова образује се стручна служба заштитника грађана.

Према Закону о локалној самоуправи, (члан 97) у јединици локалне самоуправе у Србији може се установити грађански бранилац (омбудсман) који штити индивидуална и колективна права и интересе грађана тако што врши општу контролу рада управе и јавних служби. О појавама незаконитог и неправилног рада којима се повређују права и интереси грађана, грађански бранилац упозорава управу и јавне службе, упућује им препоруке и критике, и о томе обавештава скупштину јединице локалне самоуправе и јавност. Управа јединице локалне самоуправе и јавне службе дужни су да грађанском браниоцу, на његов захтев, дају податке и информације од значаја за

вршење његових овлашћења. Грађанског браниоца поставља скупштина јединице локалне самоуправе из реда угледних и политички непристрасних личности, под условима и на начин утврђен статутом и другим општим актом. Надлежност и овлашћења, начин поступања и избора и престанка дужности грађанског браниоца уређују се статутом и другим општим актом. До сада је омбудсман на локалном нивоу уведен у Београду, Крагујевцу, Зрењанину, Лесковцу, Суботици, Бачкој Тополи и још неким местима.

У Војводини је покрајински омбудсман уведен Законом о утврђивању одређених надлежности аутономне покрајине, тзв. *Omnibus* закон, који предвиђа да аутономна покрајина, преко својих органа, установљава функцију покрајинског грађанског браниоца (омбудсман), као и његова овлашћења и начин њиховог остваривања.

Према Одлуци о покрајинском омбудсману, установљава се покрајински омбудсман, као независан и самосталан орган, који се стара о заштити и унапређењу људских права и слобода сваког лица зајемчених уставом, потврђеним и објављеним међународним уговорима о људским правима, општеприхваћеним правилима међународног права, законом и прописима Аутономне покрајине Војводине.

Омбудсман посебно штити људска права и слободе од повреда учињених од стране покрајинске и општинске управе и организација и јавних служби које врше управна и јавна овлашћења, а чији је оснивач Покрајина или општина.

Што се односа између Заштитника грађана и органа аутономне покрајине и јединица локалне самоуправе надлежних за питања заштите права грађана тиче, они се заснивају на међусобној сарадњи у оквиру њихових међусобних надлежности. Заштитник грађана сарађује са омбудсманом аутономне покрајине и грађанским браниоцем (омбудсманом) у јединицама локалне самоуправе у којима је он установљен, као и са надлежним службама председника Републике и Скупштине, с циљем размене информација о уоченим проблемима и појавама у раду и поступању органа управе са становишта заштите и унапређења људских слобода и права.

ЛИТЕРАТУРА

1. Васиљевић, Д. Управно право, КПА, Београд, 2012.
2. Устав Републике Србије и Уставни закон за спровођење Устава Републике Србије, *Службени гласник*, 98/2006.
3. Закон о министарствима, *Службени гласник*, 16/2011.
4. Закон о полицији, *Службени гласник*, 101/2005.
5. Закон о државним службеницима, *Службени гласник*, 79/2005, 81/2005, 83/2005, 64/2007, 67/2007, 116/2008, 104/2009.
6. Закон о спречавању сукоба интереса при вршењу јавних функција, *Службени гласник*, 43/2004.
7. Закон о Народној банци Србије, *Службени гласник*, 12/2003, 55/2004, 85/2005.
8. Закон о јавним службама, *Службени гласник*, 42/1991, 71/1994, 79/2005, 81/2005, 83/2005.
9. Закон о јавним предузећима и обављању делатности од општег интереса, *Службени гласник*, 25/2000, 25/2002, 107/2005, 108/2005.
10. Закон о територијалној организацији Републике Србије, *Службени гласник*, 129/2007.
11. Закон о локалној самоуправи, *Службени гласник*, 9/2002, 33/2004, 135/2004, 62/2006, 129/2007.
12. Закон о главном граду, *Службени гласник*, 129/2007.
13. Закон о председнику Републике, *Службени гласник*, 111/2007.
14. Закон о Влади, *Службени гласник*, 55/2005, 71/2005, 101/2007, 65/2008.
15. Закон о јавном тужилаштву, *Службени гласник*, 63/2001.
16. Закон о заштитнику грађана, *Службени гласник*, 79/2005, 54/2007.
17. Закон о утврђивању одређених надлежности аутономне покрајине, *Службени гласник*, 6/2002.
18. Закон о државној управи, *Службени гласник*, 79/2005, 101/2007.
19. Закон о општем управном поступку, *Службени лист СРЈ*, 33/1997, 31/2001.
20. Закон о управним споровима, *Службени гласник РС*, бр. 111/2009.
21. Уредба о управним окрузима, *Службени гласник*, 15/2006.
22. Уредба о начелима за унутрашње уређење и систематизацију радних места у министарствима, посебним организацијама и службама Владе, *Службени гласник*, 81/2007, 69/2008.
23. Статут Аутономне покрајине Војводине, *Службени лист АП Војводине*, 17/2009.
24. Одлука о покрајинској управи, *Службени лист АП Војводине*, 21/2002.

УПРАВНО ПРАВО

С а д р ж а ј

УПРАВНИ ПОСТУПАК
1. Општи управни поступак и посебни управни поступак
2. Основна начела општег управног поступка
2.1. Начело законитости
2.2. Начело заштите права грађана и заштите јавног интереса
2.3. Начело ефикасности
2.4. Начело истине
2.5. Начело саслушања странке
2.6. Начело оцене доказа
2.7. Начело самосталности у решавању
2.8. Начело двостепености у решавању (право на жалбу
2.9. Начело правноснажности решења
2.10. Начело економичности поступка
2.11. Начело пружања помоћи странци
2.12. Начело употребе језика и писма у поступку
3. Учесници у управном поступку
4. Надлежност за решавање у управном поступку
4.1. Сукоб надлежности
4.2. Овлашћење за вођење поступка и доношење решења
4.3. Правна помоћ
4.4. Изузеће службеног лица
5. Странка и заступање странке
6. Општење органа и странака
6.1. Разгледање списа и обавештавање о току поступка
6.2. Достављање
6.2.1. Обавезно лично достављање
6.2.2. Посредно достављање
6.2.3. Посебни случајеви достављања
6.2.4. Одбијање пријема писмена
6.2.5. Промена адресе (стана)
6.2.6. Доставница
6.2.7. Грешке у достављању
7. Рокови
8. Повраћај у пређашње стање

ПРВОСТЕПЕНИ ПОСТУПАК
1. Покретање управног поступка
2. Спајање ствари у један поступак
3. Покретање управног поступка путем јавног саопштења
4. Измена и одустанак од захтева
5. Поравнање
6. Поступак до доношења решења
6.1. Скраћени поступак
6.2. Посебан испитни поступак
7. Усмена расправа
8. Претходно питање
9. Доказивање у управном поступку
9.1. Доказ исправама
9.2. Доказ сведоцима

9.3. Изјава странке као доказ
9.4. Доказ вештацима
9.5. Увиђај
9.6. Обезбеђење доказа
10. Решења и закључци
10.1. Орган који доноси решење
10.2. Облик и саставни делови решења
10.3. Делимично, допунско и привремено решење
10.4. Рок за издавање решења и исправљање грешака у решењу
10.5. Закључак

ПРАВНА СРЕДСТВА У УПРАВНОМ ПОСТУПКУ
1. Опште напомене
2. Жалба
2.1. Надлежност органа за решавање по жалби
2.2. Садржај жалбе
2.3. Предавање жалбе
2.4. Дејство жалбе
2.5. Рад првостепеног органа по жалби
2.6. Решавање другостепеног органа по жалби
2.7. Жалба кад првостепено решење није донесено
2.8. Рок за доношење решења по жалби
2.9. Извршност, коначност и правноснажност решења
3. Понављање поступка
3.1. Општа разматрања
3.2. Законски разлози за понављање поступка
3.3. Покретање понављање поступка
3.4. Рок за понављање поступка
3.5. Решавање о понављању поступка
3.6. Жалба против закључка и решења у поновљеном поступку
3.7. Дејство предлога за понављање поступка и закључак којим се дозвољава понављање на извршење решења

ИЗВРШЕЊЕ РЕШЕЊА У УПРАВНОМ ПОСТУПКУ
1. Појам извршења
2. Врсте извршења
3. Орган надлежан за спровођење административног извршења
4. Закључак о дозволи извршења и потврда извршности решења
5. Жалба у поступку извршења
6. Обустављање и одлагање извршења
7. Извршење неновчаних обавеза
8. Извршење ради обезбеђења
9. Привремени закључак о обезбеђењу
10. Трошкови поступка

УПРАВНИ СПОР
1. Управни спор по ЗУС-у
2. Предмет управног спора по ЗУС-у
3. Појам управног акта по ЗУС-у
4. Надлежност за решавање управних спорова
5. Странке у управном спору
5.1. Тужилац у управном спору
5.2. Тужена страна у управном спору
5.3. Заинтересовано лице у управном спору

6. Тужба у управном спору
6.1. Тужба у случају када управни акт није донет
6.2. Дејство тужбе
6.3. Разлози за покретање управног спора

7. Поступак по тужби
7.1. Претходни поступак
7.2. Редован поступак по тужби
8. Правни лекови у управном спору
8.1. Општи осврт
8.2. Захтев за преиспитивање судске одлуке
8.3. Понављање поступка
9. Обавезност и извршење пресуда у управном спору

Литература

Проф. др Драган Васиљевић

УПРАВНО ПРАВО

УПРАВНИ ПОСТУПАК

1. Општи управни поступак и посебни управни поступак

Правним нормама уређују се многи односи и правила понашања у друштву. Као што је познато, скупови правних норми, садржани у законима и другим прописима, уређују односе или прописују правила понашања и предвиђају санкције за случајеве њиховог непоштовања на апстрактан начин, тј. прописи садрже апстрактне правне норме. Ови прописи се називају материјално правним прописима. Међутим, треба имати у виду да је и начин примене материјалних прописа на конкретан случај такође правно уређен. Разлози за то су вишеструки. Прво, то треба да обезбеди једнако поступање према свим субјектима; друго, да онемогући органима самовољно и несавесно поступање приликом примене тих прописа; треће, то је чврста гаранција субјектима за остварење њихових на закону заснованих права и правних интереса; четврто, то је основ за примењивање принуде у случајевима када субјекти на које се те правне норме односе не желе да их поштују. Уопште речено, регулисање начина примене материјалних норми на конкретне случајеве има за циљ обезбеђење правне сигурности физичких и правних лица и законитог остварења правног поретка. Скуп таквих правних норми правна теорија категорише као формално-правне норме и назива их поступцима. У том смислу, опште су познати и у свету и код нас кривични и грађански поступци, односно правила понашања за расправљање односа пред судским органима. Та два поступка кодификована су у законима о кривичном, односно грађанском поступку и, као такви, они су предмет других грана права. За управно право посебан значај имају управни и управно судски поступак који су уређени посебним законима.

Норме које одређују правила понашања носилаца управне функције приликом решавања о управним стварима регулишу се општим и посебним управним поступцима.

Управни поступак, иначе, није кодификован у свим земљама, па чак ни у Француској, која је колевка управног права и има врло развијено управно право. Ово је последица схватања да је за установљавање процедуре за доношење управних аката довољна судска пракса, јер се и на тај начин постиже циљ формалног управног поступка, а то је заштита странке одређеним процесним правима. Тако су у француском праву, уместо у посебном закону, процесна правила за доношење управних аката установљена у одлукама Државног савета и управних судова.

Управна реформа у коју смо закорачили морала би да захвати и управну процедуру, односно њено преиспитивање, изградњу и усавршавање, и то углавном из два разлога:

– прво, у правној држави управни поступак представља суштину управе, тј. управне делатности, као скупа активности које су подвргнуте истом правном режиму;

– друго, управни поступак представља конститутивни елеменат владавине права, чије очување и унапређивање спада међу циљеве државе Србије, изричито утврђене у члану 1 и 3 Устава.

У вези са тезом о управном поступку као компоненти владавине права, треба истаћи да ова уставна категорија, поред ограничења државне власти, подразумева и одређена својства која треба да поседују ваљани закони, затим одговарајуће институционалне и процесне гаранције. Тако је Врховни суд Сједињених Америчких Држава својевремено с правом прокламовао и нагласио да је „историја слободе у добром делу историја проучавања процедуралних гаранција“.

Права, обавезе и правни интереси физичких и правних лица, као и других субјеката са статусом странке у управним стварима остварују се у законом прописаном поступку. Тог поступка морају се придржавати субјекти управе надлежни за решавање о њиховим правима, обавезама и правним интересима, што је од посебног значаја за остваривање принципа законитости у њиховом раду.

На тај начин се, с једне стране, права, обавезе и правни интереси субјекта утврђују материјално правним прописима, а са друге стране се управним поступком утврђују одређена правила поступања надлежних субјеката управе. Доследном применом правила управног поступка

обезбеђује се остваривање и заштита права, обавеза и правних интереса субјеката са статутом странке у том поступку, као и спровођење у пракси материјалних прописа у разним управним областима. Тако циљ управног поступка није декларативне природе, него је то остваривање права, обавеза и правних интереса заинтересованих субјеката. Једино у том смислу заштитна функција управног поступка може да дође до свог пуног изражаја.

Према нашем Закону о општем управном поступку, управни поступак представља конкретан скуп правила понашања државних органа, као и предузећа и других организација које имају јавна овлашћења, када они у управним стварима, непосредно примењујући прописе, решавају о правима, обавезама или правним интересима физичких лица, правног лица или друге странке. Управни поступак је, дакле, везан за онај рад субјеката управе када ти субјекти решавају о некој управној ствари. Под управном ствари (иако то не одређује ЗУП) подразумева се посебна врста правне ствари из управне материје о којој ти субјекти решавају доношењем управних аката, тј. када примењују општу правну норму на конкретан случај. По правилу, управном ствари се сматра појединачна, неспорна правна ствар (конкретан случај) од јавног интереса, односно конкретни предмет из неке управне области у којем орган, непосредно примењујући прописе, решава о правима, обавезама и правним интересима странке.

Општи управни поступак примењују начелно сви субјекти управе при решавању управних ствари. Но, то не значи да се сваки рад на некој управној ствари обавља по правилима управног поступка, већ само онај рад, који је везан за само решавање ствари. Дакле, где субјект управе иступа са империјумом власти. Али, „решавање ствари“ не треба уско схватити и везати само за моменат доношења управног акта, већ за укупност радњи које се непосредно односе на решавање те управне ствари.

Уобичајено је да се примењује општи управни поступак, ако законски пропис изричито не прописује посебан поступак. Што значи да, поред општег управног поступка, код нас могу постојати и посебни управни поступци. На пример, девизни, царински, порески и други. Посебан управни поступак се прописује у случајевима када се ради о специфичној управној материји, која из разлога целисходности и рационалности тражи посебан поступак. Али, и када постоји посебан управни поступак, највећи број правила општег управног поступка примењују се и тада. Другим речима, посебан управни поступак представља само већа или мања одступања од општих правила, тако да општи управни поступак представља основу, али и допуну посебним управним поступцима. Посебни управни поступци су, дакле, специјализовани према општем управном поступку, а општи управни поступак има супсидијарни карактер према посебним управним поступцима.

Дакле, када је реч о односу општег и посебног управног поступка, Закон о општем управном поступку има супсидијарни (суплеторни) карактер. То значи да се у свим питањима поступка која нису регулисана посебним законом примењују правила Закона о општем управном поступку. Што значи да посебан управни поступак искључује примену општег управног поступка, а општи допуњује правила посебног поступка.

2. Основна начела општег управног поступка

Закон о општем управном поступку (ЗУП) прокламује дванаест основних начела која, у суштини, представљају принципе на којима је и заснован управни поступак. Издвајање ових начела у првом делу ЗУП-а је веома значајно. Правни значај се, између осталог, огледа у обавези доносиоца закона о посебном управном поступку за поједине управне материје, да мора строго водити рачуна о основним начелима општег управног поступка и да се од њих може одступити само ако је то неопходно. Сваки посебан поступак представља изузетак, па ће се при тумачењу таквих правних норми полазити од основних начела ЗУП-а, ако другачије није прописано. И најзад, основна начела имају изузетни значај за тумачење било ког члана ЗУП-а, јер ће само у том светлу бити могуће правилно применити формални и материјални пропис.

Закон о општем управном поступку прокламује следећа основна начела:

1. начело законитости,
2. начело заштите права грађана и заштите јавног интереса,
3. начело ефикасности,

4. начело истине,
5. начело саслушања странке,
6. начело оцене доказа,
7. начело самосталности,
8. начело двостепености у решавању (право на жалбу),
9. начело правноснажности решења,
10. начело економичности поступка,
11. начело пружања помоћи странци,
12. начело употребе језика и писма у поступку.

2.1. Начело законитости

Начело законитости у управном поступку не представља неко ново, друго начело, већ само потврду уставног начела законитости и његову конкретизацију. Начело законитости у управном поступку манифестује се кроз обавезу свих субјеката управе да се у свом раду строго држе закона и других прописа заснованих на закону. Значи, субјекти управе могу да се крећу само у оквиру законских овлашћења. Ово важи и када је субјект законом овлашћен да решава по слободној оцени. Слободна оцена није синоним за самовољно решавање и арбитрарност, већ право онога који одлучује да од више могућих решења изабере оно које је најцелисходније у конкретном случају, а да се тиме истовремено постиже и циљ у коме је овлашћење дато.

Из законских одредби произлази да управни акт (решење, одобрење и сл.) мора бити материјално и формално законит. Материјална законитост се огледа у правилној примени материјалног прописа при решавању, а формална, у поштовању правила поступка. Према томе, управни акт је законит ако су кумулативно (истовремено) испуњени следећи услови: 1. да је донет од стране стварно и месно надлежног органа; 2. да је донет по правилима поступка; 3. да је донет у законитом облику; 4. да је у њему правилно примењен материјални пропис.

Субјекти управе поступају у складу са начелом законитости и онда када у управним стварима решавају по слободној оцени. Изричит је захтев да у таквим случајевима они морају своје решење донети у границама овлашћења датог важећим прописом и у складу са циљем у ком је овлашћење дато.

Повреда начела законитости у управном поступку има за последицу рушљивост, а у неким случајевима и ништавост управног акта.

2.2. Начело заштите права грађана и заштите јавног интереса

Ово начело обавезује субјекте управе да при вођењу поступка и решавању у управним стварима странкама омогуће да што лакше заштите и остваре своја права и правне интересе. При томе морају водити рачуна да остваривање права и правних интереса странака не буде на штету права и правних интереса других лица, нити у супротности са законом утврђеним јавним интересом. Јавни интерес релевантан у управном поступку је онај који је утврђен законом. Под јавним интересом, као обликом општег интереса, подразумева се обављање делатности, односно заштита одређених вредности које су утврђене законом, а које представљају неопходан услов живота и рада грађана и остваривања њихових уставом и законом зајемчених права, пословања, односно рада предузећа и других правних и физичких лица у одређеним областима, као и редовног и несметаног функционисања државних органа, органа територијалне аутономије и локалне самоуправе. Зато субјект управе када оцењује јавни интерес треба да се креће у оквиру закона, других прописа и смерница надлежног органа издатих у погледу примене прописа. Поступање субјекта управе не може да буде самовољно и произвољно. Уколико се он не би држао духа закона, то би могао да буде разлог за побијање законитости управног акта донетог на основу погрешно оцењеног јавног интереса.

Примена овог начела обавезује овлашћено службено лице да када, с обзиром на постојеће чињенично стање, сазна или оцени да странка или други учесник у поступку има основа за остварење неког права или правног интереса, упозори је на то.

2.3. Начело ефикасности

Према овом начелу, органи који воде поступак, односно решавају у управним стварима, дужни су да обезбеде успешно и квалитетно остваривање и заштиту права и правних интереса физичких лица, правних лица или других странака. То значи да ово начело подразумева успешан и квалитетан резултат у обављању неког посла, у конкретном случају – у решавању управних ствари.

2.4. Начело истине

Начело (материјалне) истине је основно начело у свим правним поступцима (кривичном, парничном, прекршајном и другим).

Ово начело подразумева да се у управном поступку морају правилно и потпуно утврдити све чињенице и околности које су од значаја за доношење законитог и правилног решења (одлучне чињенице), односно које представљају основ за ауторитативно одлучивање органа, тј. доношење управног акта.

Орган мора у поступку пре доношења решења да утврди право стање ствари, тј. да у том циљу утврди све чињенице које су од важности за доношење законитог и правилног решења. Значи, не било које чињенице, већ само оне од важности за правилно решавање, јер, по члану 192, став 1 ЗУП-а, орган доноси решење на основу одлучних чињеница утврђених у поступку. Закон обавезује орган да утврди све битне чињенице, без обзира да ли оне одговарају или не интересу странке. Ово је нарочито важно због примене материјалног прописа.

Многе одредбе ЗУП-а разрађују начело материјалне истине с циљем утврђивања правог стања ствари. На пример, Закон у члану 125, став 1 поставља захтев по коме је нужно, пре доношења решења, утврдити све одлучне чињенице и околности које су од значаја за доношење решења, и странкама омогућити да остваре и заштите своја права и правне интересе. У члану 126 службено лице које води поступак може у току целог поступка употпуњавати чињенично стање и изводити доказе ради утврђивања и оних чињеница које у поступку нису биле изнете или нису утврђене. Такође, наредиће по службеној дужности извођење сваког доказа ако нађе да је то потребно ради разјашњења ствари. Исто тако, прибавиће по службеној дужности податке о чињеницама о којима службену евиденцију води орган надлежан за решавање у управној ствари. На исти начин поступиће службено лице у погледу чињеница о којима службену евиденцију води други орган. У члану 127, став 1 странка је дужна да чињенично стање на коме заснива свој захтев изнесе тачно, потпуно и одређено.

Иако је начело материјалне истине изузетно важно, ЗУП ипак допушта у одређеним случајевима и нека одступања. Тако се у управном поступку (члан 152) управне ствари могу решавати и на подлози чињеница и околности које нису потпуно утврђене или које се доказима само посредно утврђују (чињенице и околности које су учињене вероватним). Овакав начин решавања управних ствари присутан је, на пример у тзв. скраћеном управном поступку (члан 131, став 1, тачка 3), ако је то прописом предвиђено, а из свих околности произлази да захтеву странке треба удовољити. Формално-правно утврђивање чињеница и околности дозвољено је и у двостраначким управним стварима, у којима није преовладао јавни интерес, и у којима може доћи до поравнања у погледу права и правних интереса странака у управном поступку (члан 124). Начело забране одлучивања на штету странке поводом њене жалбе (*реформатио ин пеиус*), такође представља један од изузетака од примене начела (материјалне) истине.

2.5. Начело саслушања странке

Ово начело обезбеђује странци активну улогу. Странци се мора омогућити увид у целокупни доказни материјал како би она могла у поступку да брани и штити своја права и правне интересе, јер у управном поступку се не сме и не може решавати о правима и дужностима, односно правним интересима странке без њеног знања и учешћа.

ЗУП предвиђа да се, пре доношења решења, странци мора омогућити да се изјасни о чињеницама и околностима које су од значаја за доношење решења. Решење се може донети без претходног саслушања странке само у случајевима у којима је то закон допушта (члан 9). Ово право странке Закон даље разрађује у многим својим одредбама.

Разрада овог начела се огледа, на пример, у члану 133 који предвиђа да странка има право да учествује у испитном поступку и да, ради остварења циља поступка, даје потребне податке и брани своја права и законом заштићене интересе. У том циљу странка има право да износи чињенице које могу бити од утицаја за решење управне ствари, да предлаже доказе ради утврђивања тих чињеница и да побија тачност навода који се не слажу с њеним наводима. Она има право да, све до доношења решења, допуњује и објашњава своје наводе, а ако то чини после одржане усмене расправе, дужна је да оправда због чега то није учинила на расправи. Службено лице које води поступак дужно је да пружи могућност странци да се изјасни о свим околностима и чињеницама које су изнете у испитном поступку, и о предлозима и понуђеним доказима, да учествује у извођењу доказа и да поставља питања другим странкама, сведоцима и вештацима преко службеног лица које води поступак, а с његовом дозволом и непосредно, као и да се упозна с резултатом извођења доказа и да се о томе изјасни. Орган неће донети решење пре него што странци пружи могућност да се изјасни о чињеницама и околностима на којима треба да се заснива решење, а о којима странци није била дата могућност да се изјасни.

Међутим, ово начело није предвиђено само у интересу странке, већ и у интересу органа, како би могао лакше да утврди чињенично стање као подлогу за доношење решења. Закон поставља начело саслушања странке као факултативно право странке, што значи да странка може ово право да користи, па чак и да инсистира на њему, али и не мора да га користи. Странци се мора пружити могућност да учествује у управном поступку, али ако она то не искористи јер неће, нико је не може на то натерати.

Како је циљ овог начела да се странци обезбеди учешће у поступку, то је ЗУП предвидео и одређене рокове да би странка могла да се припреми, као и да благовремено стигне на расправу без великих трошкова. Тај рок износи, по правилу, осам дана од дана доставе позива странци до дана расправе. Сагласно остварењу овог права, странци мора бити доступан комплетан материјал предмета о коме се решава.

И код овог начела постоје одступања само у законом предвиђеним случајевима, јер се по ЗУП-у решење „може донети без претходног саслушања странке само у случајевима у којима је то законом допуштено“ (члан 9, став 2).

Повреда начела саслушања странке може бити разлог за улагање жалбе или одређених ванредних правних средстава у управном поступку, као и тужбе у управном спору.

2.6. Начело оцене доказа

Начело оцене доказа у непосредној је вези са начелом (материјалне) истине. ЗУП одређује да овлашћено службено лице одлучује, по свом уверењу, на основу савесне и брижљиве оцене сваког доказа посебно и свих доказа заједно, као и на основу резултата целокупног поступка, које ће чињенице узети као доказане (члан 10).

Оцена доказа мора да се темељи на резултату целокупног поступка. Овде није реч о оцени која је независна од оцене доказа осталих чињеница и околности које су утврђене у управном поступку. У том смислу, не може се прихватити ни признање странке као доказ, уколико није у складу са осталим изведеним доказима и утврђеним чињеничним стањем.

Оцена доказа не сме се заснивати на самовољи. Суштина овог начела је у томе да орган који решава у управном поступку не мора дати превагу исказима више сведока, већ оцењује да ли по логичном следу догађаја такви искази имају свој конзистентни смисао. При томе, своју оцену орган мора образложити. На тај начин овлашћење на оцену доказа не даје органу неограничена права, напротив, одређене су границе како би се спречило произвољно и несавесно утврђивање чињеница и извођење закључака из чињеничног стања. Код примене овог начела орган мора да води рачуна само о објективним моментима и да до истинитости, односно неистинитости чињеница дође само помоћу савесне и логичне оцене сваког доказа посебно и свих доказа заједно, као и на основу резултата целокупног поступка. Зато закон и обавезује орган да своју оцену, односно уверење подробно и темељно образложи.

Већ смо указали да је начело оцене доказа у вези са начелом (материјалне) истине. То значи да је оцена доказа функционално везана за потпуно и правилно утврђивање одлучних чињеница и околности чији је атрибут материјална истина. Све друго би водило ка утврђивању формалне истине, а то, у крајњем исходу, не би могло довести до утврђивања стварног чињеничног стања као

основе за доношење законитог решења, сем у случају ако се решење може донети на основу чињеница и околности које су учињене вероватним.

Даља разрада овог начела дата је у члану 199 ЗУП-а који, између осталог, предвиђа да се у образложењу решења имају изнети разлози којима се орган руководио при оцени доказа, с циљем обезбеђења контроле која се постиже у жалбеном, односно управно-судском поступку.

Из начела оцене доказа произлази да орган има слободу:

- у избору доказних средстава којима се утврђују релевантне чињенице и околности;
- у оцени истинитости, односно неистинитости чињеница;
- у погледу извођења закључака из чињеничног стања.

Самосталност је дата да би се ово начело што правилније и целисходније користило и стога орган мора да остане у границама логичног мишљења и да сваку своју оцену и закључак детаљно образложи. Исто тако, орган је дужан да образложи зашто поједине доказе не прихвата.

Међутим, без обзира што је ово начело постављено као основно начело, сам ЗУП предвиђа нека одступања од њега. Тако члан 154, став 1 предвиђа да исправа коју је у прописаном облику издао државни орган у границама своје надлежности, односно предузеће или друга организација у оквиру законом повереног јавног овлашћења (јавна исправа), доказује оно што се у њој потврђује или одређује. Али ова законска одредба није апсолутно категорична, јер ЗУП дозвољава да се може оспоравати и доказивати да су чињенице у јавној исправи неистинито потврђене, или да је сама исправа неисправно састављена (члан 154, став 3) Али, ипак, јавна исправа има снагу пуног доказа док се супротно не докаже.

2.7. Начело самосталности у решавању

Ово начело ЗУП-а састоји се у праву да орган води поступак и доноси решење самостално, у оквиру овлашћења утврђеног законом, односно другим прописом (реална самосталност). Иако законска одредба говори о самосталности органа, она се при решавању управних ствари преноси на службено лице које ради у име органа.

Овлашћено службено лице органа надлежног за вођење управног поступка има право самосталног утврђивања чињеница и околности и право да на подлози утврђених чињеница и околности примењује материјалне прописе на конкретан случај (персонална самосталност).

Основно је да се у вођењу управног поступка обезбеде објективност и поступање по закону и другим прописима. Претпоставка за ово је стручност службених лица и функционера. Та стручност мора бити заступљена и у недржавним субјектима који у вршењу јавних овлашћења поступају по правилима ЗУП-а.

Самосталност се огледа, пре свега, у томе што орган који води поступак и доноси решење има да се придржава само закона и других прописа, и није дужан да поступа по наредбама других органа. Други органи немају право да нареде како ће се водити управни поступак у конкретној управној ствари и какво ће се решење донети на подлози тог поступка. Орган који води поступак дужан је само да правилно и објективно примени одговарајући пропис на утврђено чињенично стање према свом уверењу, без икаквог утицаја са стране. Ово овлашћење се фактички преноси на службено лице које води поступак. То је обично старешина органа, али може бити и друго службено лице на које је пренето овлашћење.

2.8. Начело двостепености у решавању (право на жалбу)

Начело двостепености произлази из права странке на жалбу. Право на жалбу је једно од најстаријих права уопште и као такво је конституисано и у Уставу Републике Србије (члан 36, став 2), у смислу да свако има право на жалбу или друго правно средство против одлуке којом се одлучује о његовом праву, обавези или на закону заснованом интересу. ЗУП га разрађује, дајући право странци да се жали против првостепеног решења другостепеном органу. Из овог права странке, да може изјавити жалбу другостепеном органу кад није задовољна првостепеним решењем, произлази начело двостепености у управном поступку. Јер, до другостепеног решавања долази само ако је странка користила право на жалбу.

Право на жалбу је изузетно важно и представља једно од основних права странке у управном поступку. Право на жалбу има свака странка, али и државни, односно јавни тужилац, јавни

правобранилац и други државни органи када су законом овлашћени да могу изјавити жалбу против решења којим је повређен закон у корист физичког или правног лица, а на штету јавног интереса.

Само законом, и ни једним другим правним актом, може се прописати да у појединим управним стварима жалба није допуштена, и то ако је на други начин обезбеђена заштита права и правних интереса странке, односно заштита законитости.

Против решења донетог у другом степену жалба није допуштена. Другостепени управни акт је, самим тим, граница права на жалбу јер против њега она није допуштена. Другим речима, нема тростепености решавања у управном поступку.

ЗУП штити право на жалбу и на начин што предвиђа право жалбе у случајевима када првостепени орган није донео решење по захтеву странке у одређеном року. Ово право дато је странкама како би оне могле да штите своја права и правне интересе и у случајевима када надлежни орган не донесе решење. Наиме, дешава се да надлежни орган не донесе решење како би изиграо право странке на жалбу, будући да је законом предвиђено правило по коме се жалба увек изјављује против првостепеног решења. Закон у овом случају полази од претпоставке да је првостепено решење донето и да је њиме одбијен захтев странке. Дакле, ово би било право на жалбу у случају „ћутања администрације“.

2.9. Начело правноснажности решења

Институција правноснажности је позната и у другим правним поступцима, а не само у управном. Правноснажност је процесно-правна институција и представља својство правног акта да се не може поставити питање његове измене, допуне или уклањања.

Иначе, питање правноснажности у правној теорији је веома спорно, а у пракси врло сложено. Ми на овом месту нећемо улазити у расправу о појму правноснажности, већ ћемо на њега указати само са становишта ЗУП-а, јер је то за нас најзначајније, пошто је правноснажност управног акта постављена као основно начело ЗУП-а, а уведено је са циљем да се заштите права и правни интереси странке које је она стекла правноснажним решењем донетим у управном поступку, или којим јој је одређена нека обавеза. Иначе, правноснажност се везује за законитост, а законитост намеће да се сваки правни акт опрезно доноси, као и да се његова законитост проверава. Законитост је и постављена као принцип сваке правне државе с циљем обезбеђења правне сигурности свих субјеката у друштву, што у крајњој линији значи остварење правног поретка дате државе. Међутим, ако би се испитивање законитости отегло у бесконачност, онда би ово начело представљало своју сопствену противречност, јер се никада не би знало који је правни акт важећи, односно који је законит. Према томе, колико законитост служи остварењу правног поретка, толико се правна сигурност поставља као противтежа и захтева да се ограничи могућност испитивања законитости, како би са релативном сигурношћу могле да се примењују правне норме и правна акта. Правна сигурност захтева непроменљивост односа који произлазе из правних, а посебно из управних аката. Стога се сматра да су акти чија је законитост коначно утврђена правноснажни.

Правноснажним управним актима сматрају се управни акти чија је законитост коначно утврђена. Према томе, тај се акт, по правилу, не може укинути, поништити или изменити новим управним актом, уколико се ради о истом предмету и истој странци.

Правна теорија познаје две врсте правноснажности: формалну и материјалну.

Формална правноснажност везује странку, а састоји се у немогућности побијања таквог акта, ни жалбом у управном поступку, ни тужбом у управно-судском поступку, било што је то законом искључено, или што је странка пропустила да искористи правни лек у прописаном року, или што је употребила правно средство, али без успеха.

Материјална правноснажност везује орган, односно доносиоца акта, те он не може више такав управни акт ни под каквим условима ништити, мењати или укидати.

Формална правноснажност је претпоставка материјалне правноснажности. Дакле, формално правноснажно решење је решење против кога се не може користити ни жалба, ни тужба, односно решење против кога је без успеха била изјављена жалба, односно вођен управни спор.

Материјално правноснажно решење је оно решење које је: 1. формално правноснажно и 2. којим је странка стекла одређена права, односно којим су странци одређене неке обавезе.

Ово је правило, међутим ЗУП предвиђа изузетке по којима се правноснажно решење може укинути, изменити и поништити само у случајевима који су предвиђени законом.

Сам ЗУП предвиђа, у члану 13, могућност поништавања, укидања и измене правноснажног решења у законом одређеним случајевима. Ово се, према ЗУП-у, постиже коришћењем ванредних правних средстава.

Према ЗУП-у, дакле, правноснажно решење је само оно решење којим је странка стекла одређена права, или којим су странци одређене неке обавезе. Укидање, поништавање и измена таквих решења могућа је само ако је то законом предвиђено и под условима и по поступку предвиђеном законом. Правноснажност решења, дакле, значи његову фактичку непроменљивост.

Међутим, ЗУП не тражи законско овлашћење за укидање, поништавање и измену негативног управног акта, против кога нема места жалби ни управном спору, тј. акта којим је одбијен захтев странке, пошто се сматра да таква решења и не стичу правноснажност, те се могу укидати, поништавати и мењати.

Иако је начело правноснажности уведено са циљем да обезбеди странци одређену правну сигурност, оно није начело од кога се не може одступити. До одступања долази ретко и само ако је у питању заштита јавног интереса и законитости. Наиме, има ситуација где заштита јавног интереса има приоритет у односу на заштиту правне сигурности, па је тада допуштено поништавање, укидање или измена правноснажног решења на основу кога је странка стекла одређена права. Да не би орган злоупотребио ово овлашћење, ЗУП одређује да само законом може бити предвиђен случај у ком се може поништити, укинути или изменити правноснажно решење којим је за странку конституисано неко право, односно којим су странци одређене неке обавезе. Истовремено, ЗУП и сам одређује неке такве изузетне случајеве. По ЗУП-у, правноснажна решења могу се укинути, поништити и изменити коришћењем ванредних правних средстава.

2.10. Начело економичности поступка

Начело економичности, као основно начело управног поступка, предвиђа да се поступак мора водити без одуговлачења и са што мање трошкова за странку и друге учеснике у поступку, али тако да се прибаве сви докази потребни за правилно и потпуно утврђивање чињеничног стања и за доношење законитог и правилног решења.

Питање економичности поступка нема, дакле, споредни значај, јер за реализацију овог начела постоји обострани интерес. Странка, по правилу, жели, нарочито ако се ради о решавању управне ствари по њеном захтеву, да се та ствар што брже реши. И органу је у интересу да што пре и што брже заврши поступак и донесе решење, због експедитивности, ако се ради о решењу по захтеву странке, а ако се ради о решењу по службеној дужности, како би на време обавио задатак. Стога се ово начело сусреће у многим одредбама ЗУП-а, а нарочито у одредбама о испитном поступку, у поступку пред другостепеним органом, поступку повраћаја у пређашње стање и слично. Установа скраћеног поступка такође има свој корен у начелу економичности.

2.11. Начело пружања помоћи странци

У управном поступку није уобичајено да странке имају заступника и најчешће иступају саме. Но, како су странке често недовољно правнички образоване, дешава се да у поступку не користе сва средства која им закон пружа и из незнања штете себи. Да би се то спречило, ЗУП предвиђа као посебно, основно начело, начело пружања помоћи странци. Према овом начелу, орган који води поступак је дужан да отклони могућност да неука и неупућена странка трпи штетне последице због непознавања права која јој признаје закон; да се стара да незнање и неукост странке и других лица која учествују у поступку не буду на штету права која им по закону припадају; да пружа помоћ странци у току целог поступка; као и да јој укаже на правне последице појединих радњи које та странка предузима или не предузима. Оваква обавеза стављена је у дужност органу како би се спречило да се због тих околности оштете права и правни интереси странке, Ово начело представља још један гарант начела заштите права грађана.

Дужност органа, односно службеног лица, у пружању помоћи странци односи се не само на њена права и дужности у вези са процесним прописима, него и на њена права која проистичу из материјално правних прописа.

2.12. Начело употребе језика и писма у поступку

У Републици Србији, сходно Уставу (члан 10), у службеној употреби су српски језик и ћирилично писмо. Службена употреба других језика и писама уређује се законом, на основу Устава.

Под службеном употребом језика изворно се подразумева обавезна употреба српског језика у раду свих државних органа и организација којима је законом поверено вршење одређених јавних овлашћења, односно у раду других субјеката којима је законом пренето вршење појединих таквих овлашћења (органи локалне самоуправе).

Из наведеног уставног опредељења, односно из овако дефинисане садржине и обима службене употребе језика и писма, произлази да орган води поступак на српском језику екавског или јекавског изговора, и у том поступку користи ћирилично писмо, а латинично писмо у складу са законом. На подручјима на којима је, у складу са законом, у службеној употреби и језик одређене националне мањине, поступак се води и на језику и уз употребу писма те националне мањине.

Ако се управни поступак не води на језику странке, односно других учесника у поступку који су домаћи држављани, обезбедиће се, преко тумача, превођење тока поступка на њихов језик, као и достављање позива и других писмена на њиховом језику и писму.

Овакво опредељење законодавца заснива се на Уставном решењу (члан 199) да свако има право да користи свој језик у поступку пред судом, другим државним органом или организацијом која врши јавна овлашћења, када се решава о његовом праву или обавези. Незнање језика на коме се поступак води не сме бити сметња за остваривање и заштиту људских и мањинских права.

Сагласно поменутом уставном решењу, странке и други учесници у поступку који нису домаћи држављани имају право да ток поступка прате преко тумача и да у том поступку употребљавају свој језик.

3. Учесници у управном поступку

У управном поступку се на ауторитативан начин решава о правима, обавезама и правним интересима физичких, правних или других лица са статусом странке. У вези са овим поставља се основно питање: ко су заправо учесници у управном поступку?

Без обзира што не постоје издвојене одредбе ЗУП-а о учесницима у поступку, сматрамо потребним да на њих укажемо.

ЗУП у члану 1 предвиђа да су по њему дужни да поступају државни органи када у управним стварима, непосредно примењујући прописе, решавају о правима, обавезама или правним интересима физичког лица, правног лица или друге странке. Осим државних органа, по ЗУП-у дужни су да поступају и предузећа и друге организације када у вршењу јавних овлашћења решавају о правима, обавезама или правним интересима физичког лица, правног лица или друге странке (члан 2).

Дакле, неопходни учесници, без којих нема ни у ком случају управног поступка, су орган и странка. Поред њих, у поступку се могу јавити и други тзв. евентуални учесници: сведоци, вештаци, тумачи, јавни тужилац. Ови субјекти могу бити учесници у поступку, али и не морају, зато их називамо евентуалним учесницима. Осим тога, могу се појавити и случајни учесници (лица која држе исправу нужну за доказивање и слично) који, с обзиром да нису ни у каквом правном односу са конкретном управном ствари, нису никакви учесници у управном поступку.

4. Надлежност за решавање у управном поступку

Надлежност се, по правилу, дефинише као право и дужност органа, тј. организације, да поступа у одређеној управној ствари. Разликују се стварна и месна надлежност. Стварна надлежност је опредељена садржином односа из којих произлазе одређена права, односно обавезе странака у управном поступку, док се месна надлежност ограничава на одређени простор на којем орган, односно организација, може да делује. И на стварну и на месну надлежност орган, односно организација, мора водити рачуна по службеној дужности. Решења

донета од стварно ненадлежног органа, односно организације, поништавају се поводом жалбе, односно оглашавају се ништавим.

Законом се не мора увек одређивати првостепена надлежност за решавање у управној ствари. Полази се од презумпције да, уколико није утврђена надлежност првостепеног органа, онда је, по ЗУП-у, првостепени орган онај орган управе који је одређен законом или другим прописом (члан 18). Ради се, дакле, о тзв. презумптивној надлежности, што, другим речима, значи да је, по правилу, првостепени орган онај орган управе који је одређен законом.

Делегација надлежности претпоставља овлашћења државног органа да одређене послове из своје стварне надлежности пренесе на истоврсни орган или на орган нижег степена. То је могуће ако орган управе за то има посебно овлашћење утврђено законом.

Под субделегацијом подразумева се овлашћење за даље преношење послова дато нижем, делегираном органу, на који је виши државни орган пренео вршење одређених управних послова, да неке од тих послова пренесе на своје ниже, подручне органе. Субделегација је могућа само онда када је предвиђена законом.

Под супституцијом (деволуцијом или авокацијом) подразумева се овлашћење државног органа вишег степена да узме у решавање одређене послове органа нижег степена. Орган вишег степена не може преузети одређену управну ствар из надлежности органа нижег степена и сам је решити, ако на то није законом изричито овлашћен.

Под реквизицијом надлежности у правној теорији подразумева се овлашћење вишег државног органа да на орган нижег степена, или на одговарајући орган истог степена, може пренети вршење само одређених процесних радњи, али не и решавање у управној ствари. Овај институт није изричито предвиђен у ЗУП-у као такав, него је обухваћен одредбама ЗУП-а о правној помоћи (чл. 30 и 31).

По правилу, надлежност органа управе одређена је према врсти послова. Али, ако прописима није одређено који је орган управе надлежан за решавање у одређеној управној ствари, а то се не може одредити ни према врсти послова, таква управна ствар спада у надлежност одговарајућег органа управе, односно органа који је надлежан за одговарајућу управну област.

У правној теорији постоји питање тзв. функционалне надлежности. Таква је, на пример, ситуација кад се законом одреди да је за решавање у одређеној управној ствари надлежан републички орган, без прецизнијег одређења о ком се органу ради. Овакав начин одређивања надлежности није целисходан. Целисходније би било да се стварна надлежност одређује тачним означењем органа.

По питању месне надлежности постоје правила поступања:

1. У стварима које се односе на непокретности месна надлежност се одређује према месту у којем се налази непокретност (*форум реи ситае*). У стварима које се односе на делатност државног органа, предузећа или друге организације којима је законом поверено вршење јавних овлашћења, надлежност се одређује према њиховом седишту, док се у стварима које се односе на делатност пословних јединица – надлежност одређује према седишту пословне јединице.
2. У стварима које се односе на вођење радње или на професионалну делатност појединих лица која се обавља, или се мора обављати у одређеном месту, надлежност се одређује према седишту радње, односно према месту у коме се та делатност обавља (*форум ацтус*). У случајевима када законом није утврђена месна надлежност, месна надлежност се утврђује према пребивалишту странке. Кад има више странака у управном поступку, надлежност се одређује према странци према којој је захтев управљен. Уколико странка нема пребивалиште у нашој земљи, надлежност се одређује према њеном боравишту, а ако нема ни боравиште, тада се месна надлежност одређује према њеном последњем пребивалишту, тј. месту у којем се одређено лице настани са намером да тамо стално живи, а под боравиштем се подразумева место у којем одређено лице привремено борави ван свог пребивалишта.
3. Најзад, уколико се месна надлежност не би могла утврдити ни по једном од наведених правила, она се одређује према месту у коме је настао повод за вођење поступка. Под поводом се подразумева догађај, радња или случај и сл. који су представљали разлог за покретање управног поступка.

4. У пракси се може десити да два органа буду и стварно и месно надлежна за вођење управног поступка. Тада је надлежан онај орган који је први покренуо поступак. Због промењених

околности (нпр. преношење вођења занатске радње у друго место) може доћи до промене месне надлежности. Онда може доћи и до сукоба надлежности (позитивног и негативног), који се решава по одредбама ЗУП-а.

По правилу, сваки орган води управни поступак у границама законом утврђеног подручја – одређене месне надлежности. Изузетно, уколико постоји опасност од одлагања, а службене радње би требало извршити ван подручја деловања органа, орган може извршити одређене радње и ван подручја свог управног деловања. Тада је орган који је извршио одређене радње ван свог подручја дужан да обавести орган на чијем је подручју обавио одређену управну радњу. О питању постојања опасности због одлагања одлучује орган који треба да предузме радњу ван свог подручја.

Уколико би требало обавити одређену службену радњу на екс-територијалном подручју, она би се могла обавити само посредовањем органа управе надлежног за спољне послове. То је зато што нека лица – странци, уживају право имунитета, било на основу међународног права, било на основу међународних уговора закључених између наше земље и стране државе. У тим случајевима управни органи су дужни да се придржавају објашњења која ће им дати орган управе надлежан за спољне послове.

4.1. Сукоб надлежности

Познато је да се у пракси може догодити да су два, па и више органа, месно надлежни за решавање у истом предмету. Ту не постоји сукоб надлежности. Заправо, такав случај по ЗУП-у решава се тако што је надлежан онај орган који је први покренуо поступак (члан 22 ЗУП-а). По одредбама ЗУП-а, месно надлежни органи могу се споразумети о томе који ће од њих водити поступак. Такође, ЗУП прописује да сваки месно надлежни орган може на свом подручју извршити оне радње у поступку које не трпе одлагање.

Према ЗУП-у, орган који је покренуо поступак као месно надлежан, задржава надлежност и кад у току поступка наступе околности према којима би био надлежан други орган. Орган који је покренуо поступак може уступити предмет органу који је, према новим околностима, постао месно надлежан, уколико би се на тај начин знатно олакшао поступак, посебно за странке.

Сукоб надлежности наступа у ситуацији када је могућа надлежност само једног органа, а више органа се око тога спори. Сукоб надлежности може бити позитиван и негативан. Позитиван сукоб надлежности постоји када два или више органа, од којих је само један надлежан, присвајају надлежност за решавање предмета. Негативан сукоб надлежности постоји када два или више органа одбијају решавање у конкретном предмету.

Уколико дође до сукоба надлежности, било позитивног или негативног, о истој управној ствари, предлог за решење сукоба надлежности подноси орган који је последњи одлучивао о својој надлежности. У случају негативног сукоба надлежности, предлог за решење сукоба може поднети и странка. Када орган који решава сукоб надлежности утврди да је решење у управној ствари донео ненадлежни орган, он ће својим актом утврдити који је орган надлежан да реши конкретну управну ствар и истовремено ће поништити решење које је у управној ствари донео ненадлежни орган. Уколико је орган донео закључак којим се прогласио ненадлежним, орган који решава сукоб надлежности својим актом ће утврдити који је орган надлежан за решавање конкретне управне ствари, и истовремено ће поништити закључак којим се надлежни орган прогласио ненадлежним.

Питање надлежности је увек претходно питање и оно се као такво мора хитно решавати. Решавањем сукоба надлежности се само утврђује који је орган надлежан да води поступак и да доноси решење. У поступку сукоба надлежности не решава се мериторно управна ствар, па у том поступку не може доћи до повреде права странке. То је уједно и разлог што се против решења којим се одлучује о сукобу надлежности не може изјавити посебна жалба, нити водити посебан управни спор.

О сукобу надлежности решавају органи одређени законом. Тако, Закон о државној управи Републике Србије (члан 58) предвиђа да сукоб надлежности између органа државне управе, између органа државне управе и ималаца јавних овлашћења и између ималаца јавних овлашћења решава Влада, док сукоб надлежности између подручних јединица органа државне управе решава руководилац органа државне управе.

4.2. Овлашћење за вођење поступка и доношење решења

У управним стварима за чије је решавање надлежан орган управе или други државни орган, решење у управном поступку доноси старешина органа, уколико прописима о организацији тог органа, или другим посебним прописима није другачије одређено. Што значи, старешина органа је лице које има сва овлашћења која припадају надлежном државном органу. Он се, у вођењу управног поступка и у доношењу решења, идентификује са органом надлежним за решавање у управном поступку. Он је персонификација органа којим руководи. Ово је основно правило. Али, старешина органа може овластити друго службено лице истог органа за решавање у управним стварима из одређене врсте послова.

У том случају поставља се неколико питања. Пре свега, да ли овлашћење за доношење решења укључује и овлашћење за спровођење поступка до доношења решења. Сматрамо да такво овлашћење укључује и право овлашћеног лица за спровођење управног поступка.

Другачија је ситуација када старешина органа може да овласти друга службена лица тог органа да предузимају радње у поступку пре доношења решења. Ако у датом овлашћењу нема ограничења, сходно закону, овлашћено службено лице може да врши све радње у поступку, сем доношења решења и таквих закључака којима се онемогућује даље вођење поступка.

Дакле, постоји разлика у обиму овлашћења. Свакако је шири обим овлашћења кад је службено лице овлашћено не само за спровођење управног поступка, него и за доношење решења. Такво решење које доноси лице овлашћено за доношење решења, сматра се решењем органа. Против таквог решења може се изјавити жалба не старешини органа, него вишем надлежном органу (деволутивно дејство жалбе).

До сада смо говорили о органима са инокосним руковођењем. Када се ради о колегијалним органима (комисијама и др.), ситуација је другачија. У тим органима решења у управним стварима доноси колегијални орган. Мада, колегијални орган, на основу закона или другог прописа заснованог на закону, може овластити службено лице истог органа да решава у управном поступку. Право колегијалног органа за давање овлашћења службеном лицу може произлазити из закона, као и из другог прописа заснованог на закону. И то ће увек бити пропис о организацији органа.

Уколико по закону нема могућности да колегијални орган овласти неко службено лице за решавање у одређеним управним стварима, или ако за то има могућности али колегијални орган не да такво овлашћење, онда решења може доносити само колегијални орган. Колегијални орган може, пак, овластити одређена стручна лица да врше поједине радње у поступку до доношења решења.

У случају да је за решавање у управној ствари надлежна Скупштина, њено веће или Влада, поступак, по правилу, води комисија коју образује Скупштина, њено веће или Влада, ако прописима није одређено другачије. Комисија, односно орган који је водио поступак, по правилу, треба да припреми писмени реферат и предлог решења. Реферат треба да садржи захтев странке, односно захтев који се поставља према странци, изношење чињеничног стања и оцену доказа, навођење прописа на основу којих се ствар решава и предлог како би ствар требало решити.

Закон или други прописи могу, за поједина предузећа и друге организације које имају јавна овлашћења за решавање у управним стварима, предвидети која ће службена лица у таквој организацији доносити решења у управном поступку.

Према одредбама ЗУП-а, у управним стварима у којима решава предузеће или друга организација, решење доноси директор предузећа, односно руководилац друге организације, ако законом или другим прописом заснованим на закону, статутом или општим актом предузећа, односно друге организације, није другачије одређено.

4.3. Правна помоћ

Постоји принцип да су сви органи управе и други државни органи дужни да једни другима пружају правну помоћ у решавању управних ствари. Нарочито у поступку решавања у управним стварима, органи управе, односно други државни органи, као и предузећа и друге организације које врше јавна овлашћења, дужни су једни другима да указују правну помоћ. Под пружањем правне помоћи подразумева се вршење појединих радњи у поступку по захтеву другог органа, иначе надлежног за вођење поступка. Као, на пример: вршење увиђаја, саслушање сведока, вештачење,

достављање, слање списа и др. У правној теорији постоје две врсте правне помоћи. Једна је тзв. обавезна правна помоћ, а друга факултативна правна помоћ. Обавезна правна помоћ је она када орган или организација води поступак у коме се поједине радње у поступку морају извршити на подручју месне надлежности другог органа, односно организације. Код факултативне правне помоћи орган, односно организација, може сам извршити радње у поступку, али само из разлога економичности поверава извршавање појединих радњи другом органу. У оба случаја долази до изражаја начело економичности и начело ефикасности у вођењу управног поступка.

Правна помоћ се даје на захтев органа, односно организације којој је то потребно, а не по сопственој иницијативи. Захтев за правну помоћ закон познаје као службену замолницу.

Захтев за правну помоћ се може упутити само органу који је иначе за то стварно и месно надлежан. Захтев за правну помоћ се може упутити и организацији, али само у односу на послове за које та организација има јавно овлашћење за решавање у управним стварима.

Правну помоћ органи управе и други државни органи или организације могу тражити и од судова, али се та правна помоћ огледа у достављању списа од стране судова органима и организацијама када решавају у управним стварима.

Правна помоћ у решавању у управним стварима обухвата и правну помоћ између домаћих и страних органа. У том случају важе међународни ратификовани уговори. Начин обраћања домаћих органа страним органима зависи од потврђених и објављених међународних уговора и конвенција. По правилу, ти се односи одвијају путем дипломатских и конзуларних аранжмана. Уколико таквих уговора нема, примењује се начело узајамности, што значи да ће у том случају домаћи органи поступати на начин на који поступају инострани органи по тражењима домаћих органа.

Када орган који би требало да пружи правну помоћ иностраном органу није сигуран да ли постоји уговор или конвенција о правној помоћи са државом чији орган тражи правну помоћ, или ако није сигуран у то како органи стране државе поступају са захтевима за правну помоћ домаћих органа, обратиће се за објашњење надлежном органу. Ако тај орган није у стању да дâ одговарајуће објашњење, орган ће се обратити органу надлежном за спољне послове.

Уколико инострани орган тражи правну помоћ од домаћег органа, правна помоћ ће му бити пружена на начин прописан у домаћем законодавству. Ако инострани орган тражи да се радња изврши на начин који није сагласан јавном поретку наше земље, домаћи орган ће одбити да изврши ту радњу.

По правилу, домаћи органи опште са иностраним органима преко органа управе надлежног за спољне послове. Изузетак од овог правила су међународни уговори и конвенције. Подразумева се да су домаћи органи и организације дужни да поступају у складу са одредбама тих уговора, односно конвенција.

4.4. Изузеће службеног лица

Приликом решавања у управном поступку мора се поступати непристрасно и објективно. Што значи да лице које води управни поступак не сме бити ни под каквим субјективним утицајем. Свака пристрасност у спровођењу поступка и оцени доказа супротна је циљу вођења управног поступка и има за последицу повреду начела (материјалне) истине и начела законитости. Стога, да би се обезбедило законито поступање, ЗУП прописује да службено лице које је овлашћено да решава, односно да обавља поједине радње у управном поступку, мора бити изузето од рада у предмету ако настану одређени разлози. ЗУП изричито прописује следеће разлоге:

1. ако је у предмету у коме се води поступак странка саовлашћеник, односно саобавезник, сведок, вештак, пуномоћник или законски заступник странке;
2. ако је са странком, заступником или пуномоћником странке крвни сродник у правој линији, а у побочној линији до четвртог степена закључно, брачни друг или тазбински сродник до другог степена закључно, па и онда кад је брак разведен, односно кад је престао;
3. ако је са странком, заступником или пуномоћником странке у односу стараоца, усвојеника или хранитеља;
4. ако је у првостепеном поступку учествовао у вођењу поступка или у доношењу решења.

Службено лице мора да тражи своје изузеће чим сазна за постојање било ког од наведених разлога. Странка, пак, у поступку може поднети захтев за изузеће службеног лица чим сазна за разлоге изузећа. Странка може захтевати изузеће службеног лица и због других разлога и околности који очигледно доводе у сумњу непристрасност службеног лица.

Закон о општем управном поступку прописује да службено лице мора да затражи своје изузеће чим сазна да постоји неки од наведених разлога, док странци оставља могућност да такав захтев постави у току поступка.

Захтев за изузеће службеног лица спречава то лице да врши било какве радње у поступку, осим оних које не трпе одлагање, све док виши орган не одлучи о изузећу. Уколико орган донесе решење пре него што надлежни орган донесе одговарајући закључак о изузећу, такво решење ће у жалбеном поступку бити поништено.

Закон прописује да странка у свом захтеву за изузеће службеног лица које води управни поступак мора навести околности због којих сматра да постоји неки од разлога за изузеће. Ако је службено лице поводом таквог захтева изузео, могло би се поставити питање да ли ништавости подлежу радње које је службено лице у истој ствари предузело, односно спровело пре његовог изузећа, као и радње које је предузело пошто је поднет захтев за изузеће. Мишљења смо да такве радње не морају представљати разлог за ништавост, али могу бити са посебном пажњом разматране у даљем току поступка, па и у жалбеном поступку и, евентуално, у управном спору.

Према одредбама ЗУП-а, надлежни орган који је одлучио да се одређено службено лице изузме одређује друго службено лице, по правилу, из истог органа, односно организације, која ће наставити рад на решавању управне ствари. Против закључка којим се одређује изузеће није дозвољена посебна жалба.

Према Закону о државној управи Републике Србије (члан 60), о изузећу службеног лица у министарству решава министар, а у органу у саставу министарства и посебној организацији решава директор. О изузећу директора органа у саставу министарства решава министар, а о изузећу министра и директора посебне организације решава Влада. О изузећу службеног лица у имаоцу јавних овлашћења решава руководилац надлежног органа имаоца јавних овлашћења.

5. Странка и заступање странке

ЗУП странком сматра оно лице по чијем се захтеву покреће поступак, против кога се води поступак или које учествује у поступку ради заштите својих права и правних интереса. Значи, у управном поступку странка може бити: 1. лице које је поднело захтев за покретање управног поступка и у вези с којим је покренут поступак; 2. лице против кога се води поступак; 3. лице које има право учествовања у поступку да би заштитило своја права и правне интересе.

Да би остварило неко своје право или правни интерес, а који су одређени материјално правним прописима, одређено лице подноси захтев за покретање управног поступка. С обзиром да се у управном поступку расправља и одлучује о праву или правном интересу одређеног лица, такво лице има својство странке. Што значи да уколико један захтев или више захтева подноси више лица, сва су она странке у управном поступку.

У управном поступку се штити правни интерес странке који је, као такав, прописан законом. Зато треба разликовати фактички интерес и правни интерес. Јер, када су у питању фактички интереси, заинтересована лица могу подносити само представке или петиције, никако захтев за покретање управног поступка, што даље указује да таква лица немају својство странке.

У току управног поступка службена лица која воде поступак морају посебно да воде рачуна о заштити јавног интереса.

Материјалним прописом може бити одређено, или се може претпоставити да у некој фактичкој ситуацији постоји јавни интерес, и тада се надлежном органу, нарочито органу управе, налаже да сам покрене поступак ради заштите, тј. задовољења јавног интереса. Некада прописи остављају органу који је надлежан за вођење поступка да сам процени значај јавног интереса и поступи према сопственој оцени. Поступак се покреће по службеној дужности и увек против одређеног лица коме се може одредити нека обавеза, губитак или умањење неког права. Покретањем поступка у коме се решава о праву или обавези тог лица оно добија својство странке. Уколико се поступак покрене против више лица, сва та лица су странке у поступку.

Према одредбама ЗУП-а, странка у управном поступку може бити свако физичко или правно лице, државни орган, организација, насеље, група лица и др. и ако немају својство правног лица. Уколико се управни поступак односи на неко право или правни интерес члана организације, странка у управном поступку може бити и синдикална организација.

За разлику од судског (грађанског) поступка у коме увек постоји две или више странака – тужиоци и тужени са супротним интересом, у управном поступку постоји једна или више странака које имају исти правни положај и иступају заједнички. Уколико у управном поступку иступа више странака чији се интереси противе међусобно, постоје двостраначке, тј. вишестраначке, тзв. контрадикторне ствари, које обухватају две различите групе: једно су ствари са колидирајућим странкама где странке постављају супротне захтеве али не стоје начелно у узајамном односу, него је свака странка за себе у посебном односу према органу који доноси решење (пример у поступку арондације); друго су ствари са контрарним странкама у којима међу странкама постоји материјално правни однос, сличан односу у грађанском поступку (пример у поступку експропријације).

На основу изложеног, странке у управном поступку се могу сврстати у три категорије: 1. активна странка која захтева од управног органа доношење одређеног решења; 2. пасивна странка против које се покреће поступак и 3. узгредна странка или интервенијент – лице за чије би правне интересе могло бити важно неко решење (пример у поступку издавања грађевинске дозволе).

Орган који води поступак дужан је, по правилу, да се стара о заштити јавног интереса. Али та заштита припада и другим државним органима. Тако Закон о општем управном поступку прописује да у управном поступку могу бранити јавни интерес јавни тужилац, јавни правобранилац и други државни органи, кад су за то законом овлашћени. Наведени органи, сходно законским овлашћењима, имају права и дужности странке. Што значи да не могу имати шира овлашћења од овлашћења странака у управном поступку, осим изузетно, ако су им таква овлашћења дата законом.

У одређеној управној ствари неко лице може наступити и деловати као странка уколико: 1. има способност да буде странка (страначка способност); 2. има способност за самостално вршење процесних радњи (процесна способност); 3. има одређену везу с конкретним предметом (страначка легитимација – *легитиматио ад цаусам*).

Страначка способност је способност лица да буде носилац својих права и дужности. По правилу, имају је сва физичка лица од рођења. Ограничења страначке способности могу бити одређена законом и то посебно ако се ради о страним држављанима.

Међутим, страначку способност имају и правна лица, и државни органи, предузећа и друге организације, па и колективитети који немају својство правног лица могу бити странке у управном поступку ако је то прописом одређено, или ако могу бити носиоци права и обавеза о којима се решава у управном поступку.

Као странка у управном поступку може се јавити и синдикална организација ако има правну способност и кад се у управном поступку решава о неком праву или правном интересу појединог члана те организације.

Закон прописује да јавни тужилац, јавни правобранилац и други државни органи могу бити овлашћени да штите и заступају у управном поступку јавни интерес, с тим да тада они немају својство странке, већ положај странке у управном поступку. Јер, решењем које се доноси у управном поступку ти органи не добијају права и обавезе која добијају лица са својством странке.

Процесна способност, која претпоставља увек и правну способност, је способност за самостално обављање радњи у управном поступку.

Малолетна лица, лица млађа од 18 година живота, као и пунолетна лица лишена пословне способности, немају процесне способности, па зато не могу самостално вршити радње у управном поступку.

Осим потпуне процесне способности постоји и ограничена пословна способност. Ограничена пословна способност признаје се странци само у одређеним односима који су предмет`решавања у управном поступку (пример располагања својом зарадом).

На основу закона или другог прописа или општег акта, уместо процесно неспособног лица радње у поступку врши његов законски заступник.

Закон такође одређује представника државног органа који у поступку врши радње. За организацију која нема својство правног лица радње у управном поступку врше лица одређена

општим актом организације, а насеље, група лица и др., који немају својство правног лица, за вршење радњи у поступку овлашћују одређено лице ако посебним прописом није другачије одређено.

Процесно неспособно лице (физичко лице) које је странка у управном поступку заступа старалац као законски заступник. Његова је дужност да се стара о заштити права и правних интереса процесно неспособне странке. Такође, заштита такве странке је и у надлежности органа који води поступак, који је дужан да по службеној дужности пази да ли законски заступник лица под старатељством показује потребну пажњу у заступању, и уколико нађе да не показује, дужан је о томе да обавести орган старатељства. Тада је орган старатељства дужан да поступа у складу с одредбама закона којима се уређује старатељство.

Постојање одређених веза одређеног лица са конкретним предметом је један од услова да би неко лице могло наступати и деловати као странка у управном поступку.

Страначка легитимација подразумева увек страначку способност, али не зависи од процесне способности. Уколико у току поступка странка изгуби процесну способност, деловање у поступку тада прелази на законског заступника. Страначка легитимација се састоји у постојању одређене везе између странке и конкретног предмета у поступку која произлази из субјективних права, тј. правних интереса странке, или из законом одређене дужности, док у посебно одређеним случајевима и из општег, тј. јавног интереса. То се дешава у ситуацији када се одређеном органу повери дужност да буде заштитник општег, односно јавног интереса у конкретној управној ствари.

Током вођења поступка службено лице је дужно да води рачуна о страначкој способности, процесној способности и стварној-страначкој легитимацији. По одредбама ЗУП-а, орган по службеној дужности током поступка мора пазити да ли лице које се појављује као странка може бити странка у поступку и да ли странку заступа њен законски заступник. Уколико лицу које је требало да учествује у поступку у својству странке није дата могућност да буде странка у поступку, поновиће се поступак (члан 239, тачка 9 ЗУП).

По ЗУП-у, је предвиђено да две или више странака могу, уколико посебним прописом није другачије одређено, иступати заједнички у истом предмету. Оне морају назначити ко ће од њих иступати као њихов заједнички представник, или поставити заједничког пуномоћника. Уколико посебним прописом није забрањено, таквог пуномоћника може поставити и сам орган који води поступак. Орган који води поступак позива странке да саме, у одређеном року, назначе свог представника, тј. пуномоћника. Уколико странке не поступе по захтеву, орган одлучује. Против закључка органа који води поступак странке имају право на посебну жалбу, али жалба не одлаже извршење закључка.

У случају одређивања заједничког представника, тј. пуномоћника, свака странка задржава право да иступа као странка у поступку, да даје изјаве, да самостално изјављује жалбе и да користи друга правна средства.

Према одредбама ЗУП-а, постоји више врста заступања странака у управном поступку и то: 1. законски заступници процесно неспособних физичких лица; 2. законски заступници правних лица и 3. привремени заступници и пуномоћници.

Законски заступник одређује се актом надлежног државног органа донетим на основу закона, односно општег акта правног лица. Законски заступник заступа процесно неспособна лица, као и правна лица.

До понављања поступка долази у случају када је законом одређено да странку заступа законски заступник, а он то није учинио. Понављање поступка се не може тражити ако је тај разлог без успеха истицан у ранијем поступку.

У управном поступку странка може, али није обавезна, да присуствује поступку лично, јер она може неке процесне радње да обавља преко других лица. Обавезно присуство странке у поступку налажу прописи због природе ствари. Странку у управном поступку може заступати њен заступник, тј. пуномоћник. То су лица која су овлашћена да уместо странке обављају процесне радње у управном поступку, с тим да се њихове радње сматрају као радње које је предузела сама странка.

Законски заступници одређују се и делују за правна лица, предузећа и друге организације актом државног органа донетим на основу закона или општег акта правног лица. Законско заступање као институт правног поретка штити права и правне интересе лица без пословне способности из било ког разлога.

Привремени заступник је предвиђен ЗУП-ом (члан 53) за случај да процесно неспособна странка нема законског заступника и у случају предузимања радњи против лица чије је боравиште непознато, а нема пуномоћника. У овим случајевима орган који води управни поступак поставља таквој странци привременог заступника због хитности предмета и неопходности спровођења поступка. У том случају орган који води управни поступак је дужан да обавести орган старатељства, а за лице чије је боравиште непознато, да објави свој закључак на уобичајени начин.

Предузећу или другој организацији која у поступку нема законског заступника, тј. представника или пуномоћника, орган који води поступак поставља привременог заступника и о томе га обавештава. Такође, орган који води поступак поставиће привременог заступника у случају када треба извршити радњу која се не може одложити, а странку тј. њеног пуномоћника не може благовремено да позове. О томе ће их одмах обавестити.

Постављено лице је дужно да се прими заступања, а може га одбити само из разлога предвиђених посебним прописима.

О постављању привременог заступника орган који води поступак доноси закључак.

Према члану 100, став 2 ЗУП-а службено лице може, уколико је то неопходно, услед принудног удаљавања странке или њеног пуномоћника из вршења неке процесне радње, поставити странци привременог пуномоћника који је овлашћен да странку заступа само у радњи поступка са које је странка удаљена.

Према ЗУП-у, странка, тј. њен законски заступник могу да одреде пуномоћника за заступање у поступку сем за радње у којима странка треба сама да дâ изјаве.

Све радње које пуномоћник предузима у поступку у границама пуномоћја имају правно дејство као да их је предузела сама странка. Поред пуномоћника, странка може сама давати изјаве, исто тако и ако орган од ње то тражи. Уколико између изјава пуномоћника и саме странке у вези предмета постоји несагласност, орган који води поступак ће по свом уверењу оценити које ће се чињенице сматрати доказом.

Пуномоћје може бити дато за цео поступак или за поједине радње у поступку, а може бити и временски ограничено. Пуномоћје неће престати смрћу странке, губитком њене процесне способности или променом њеног законског заступника, мада правни следбеник странке, односно њен нови заступник, може опозвати раније пуномоћје.

ЗУП познаје институт стручног помагача који представља стручно лице које странци може дати обавештења и савете у вези са предметом поступка. Ово лице није заступник странке, не делује уместо странке, већ уз странку. Помагачу се не издаје посебно пуномоћје. Као стручног помагача странка не може довести лице које није пословно способно или које се бави надриписарством (члан 53 ЗУП-а).

6. Општење органа и странака

У управном поступку између органа који води поступак и странака које учествују у њему постоје следећа средства општења: 1. поднесци које странке упућују органу; 2. позивање од стране органа; 3. саопштавање, тј. достављање решења, закључака и других отправака странци.

Општење између странке и органа који води поступак је и када се странка обраћа ради усменог покретања поступка, ради информисања о току поступка и ради увида у списе предмета.

Појединци или правна лица, односно организације, обраћају се органима путем поднесака. Поднесак, према ЗУП-у, може бити: захтев, предлог, пријава, молба, жалба и друга саопштења. Поднесак се може предати непосредно или послати поштом писмено, у неким случајевима може се саопштити усмено у записник. Када је изричито прописано, поднесак се подноси у писменој форми, а уколико није наглашено, поднесак се може изјавити и телеграфски, тј. телефаксом; док се кратка и хитна саопштења могу дати телефоном када је то могуће.

Сваки писмени поднесак предаје се надлежном органу сваког радног дана у току радног времена. Када су у питању усмени поднесци који нису хитни, може се одредити тачно време у току радног времена када ће се примати. То време објављује сваки орган у својим просторијама на видном месту. Приликом пријема поднеска, службено лице је дужно да на усмени захтев подносиоца изда потврду о пријему поднеска, за коју се не плаћа такса. Уколико подносилац поднесе поднесак ненадлежном органу, или да саопштење на записник, орган ће га упозорити на то и упутити органу надлежном за пријем. Када подносилац, и поред упозорења, инсистира да се

његов поднесак прими, службено лице је дужно да прими такав поднесак или усмено саопштење, а кад орган установи да није надлежан за решавање по таквом поднеску, донеће закључак којим ће одбацити поднесак услед ненадлежности.

У случају када орган добије поднесак путем поште, а установи да није надлежан за његов пријем, уколико са сигурношћу зна који је орган надлежан, послаће без одлагања поднесак надлежном органу, и о томе обавестити странку. Али, када орган који је ненадлежан за приспели поднесак не може тачно да утврди који је орган надлежан за рад по поднеску, или је за рад по поднеску надлежан суд, одмах ће донети закључак којим ће одбацити поднесак због ненадлежности и доставити га странци.

У наведеним случајевима против донетог закључка о одбацивању поднеска дозвољена је посебна жалба.

Према одредбама ЗУП-а (члан 57, став 1), сваки поднесак мора да садржи: назив органа коме се упућује, предмет на који се односи, одређени захтев, односно предлог који подноси, ко је заступник, тј. пуномоћник, или представник, ако га има, име и презиме, пребивалиште, односно боравиште (адресу), или фирму и седиште подносиоца, односно заступника пуномоћника или представника. Значи, поднесак треба да садржи горе наведене податке и да је разумљив.

Подносилац поднеска је дужан да својеручно потпише поднесак. Уколико је подносилац неписмен или није у стању да се потпише, потписаће га друго писмено лице, али ће потписати и своје име и адресу. У изузетним случајевима, уместо подносиоца поднесак може потписати његов брачни друг, један од родитеља, син или кћерка, адвокат који је по овлашћењу странке саставио поднесак.

До одбацивања поднеска неће доћи због мањих формалних недостатака, непотпуности или неразумљивости, већ ће се странци одредити рок за отклањање недостатака. Уколико се недостаци не отклоне у одређеном року, па се, самим тим, не може поступити по њему, сматраће се као да није ни поднет, и о томе ће се донети посебан закључак против кога се може уложити жалба. Слично ће се поступити у случају када се посумња у аутентичност подносиоца приликом подношења поднеска путем телефона, телеграфа или телефакса.

У случају да странка поднесе поднесак са више захтева који се морају решавати одвојено, орган који прими поднесак ће решавати први захтев који је изложен, а странци ће саопштити да остале захтеве у посебним поднесцима поднесе надлежним органима за решавање.

Орган који води поступак општи са странком (физичким или правним лицем) путем позивања које се састоји у упућивању позива странци од стране органа који води поступак, због неопходности њеног присуства у поступку. У принципу, орган позива само странке које бораве на његовом подручју. У случају да је неопходно саслушање странака које бораве на подручју другог органа, орган ће то учинити замолбеним путем, јер је то у интересу економичности поступка. Позивање се, по правилу, не може извршити ради достављања писмених отправака решења и закључака, или ради саопштења која се могу извршити било путем поште, или на други погодан начин.

Закон предвиђа да се у случају убрзања или олакшања поступка, и уколико то не изискује веће трошкове или губљење времена странке, она се може позвати иако борави на подручју другог органа, на усмену расправу.

Позивање странака врши се писменим путем, позивом чија је садржина одређена правилима ЗУП-а. У позиву се мора навести предмет због ког се лице позива, у ком својству се позива (као странка, сведок и др.), која доказна и друга средства треба странка да прибави или донесе, час доласка, мора бити назначено да ли је странка дужна лично да дође или уместо ње може доћи пуномоћник. Странка мора бити упозорена да је, услед спречености, дужна да обавести орган који јој је позив послао, уз упозорење о последицама недоласка. У случајевима када природа ствари то дозвољава, странка може одлучити да ли ће доћи или ће до одређеног рока предати своју писмену изјаву.

За оспоравање позива не постоји посебно правно средство. Позив може бити састављен неисправно, али због тога странка не може да се оглуши о позив, већ може да због недостатка побија решење (пример када у позиву није назначен предмет расправе, па због тога странка није прикупила потребне доказе).

По одредбама ЗУП-а, позвано лице је обавезно да се на позив одазове. Оправдани разлози (болест и др.) могу привремено ослободити позвано лице од те обавезе, само ако је о разлогу

спречености одмах обавестило орган који је издао позив. Лице које је лично примило позив, а није се позиву одазвало, може бити приведено, новчано кажњено, или може сносити трошкове изазване неодазивањем на позив.

Када се припадници војске или полиције не одазову позиву, према одредбама ЗУП-а (члан 63, став 4), орган ће од одговарајуће команде захтевати да се такво лице доведе, може му изрећи новчану казну, или ставити на терет трошкове изазване неодазивањем позиву.

Обзиром да је вођење поступка одређено правилима ЗУП-а, то значи да се све правно релевантне радње или изјаве у поступку морају забележити, а о усменој расправи или некој другој важној радњи у поступку се саставља записник. За мање важне радње и изјаве странака и трећих лица, које нису од битног значаја за решавање ствари, лице које води поступак саставља службену забелешку.

Према ЗУП-у, записник има карактер јавне исправе уколико је састављен у складу са законом. Закон детаљно прописује његов садржај, начин вођења и оверавање. Потпуност и истинитост садржаја записника огледа се у томе што се свим учесницима у поступку даје могућност да на записник пре потписивања ставе своје примедбе које ће се у записнику утврдити. Закон дозвољава доказивање нетачности записника у истом поступку о ствари, у жалбеном поступку, као и у поступцима у којима би такав записник био од значаја за решавање предмета поступка. За фалсификовање и уништавање записника прописана је кривична одговорност.

Када у управној ствари решава колегијални орган управе, доноси се посебна врста записника о већању и гласању. Записник се тада саставља за сваки предмет који се решава у првом степену од стране тог органа. У случају када колегијални орган управе решава у другом степену (у вези са изјављеном жалбом), а решење је донето једногласно, не мора се састављати посебан записник о већању и гласању, јер је довољно ставити службену забелешку на спис. Када постоје издвојени гласови, то се уноси у записник. Записник о већању и гласању се сматра поверљивим актом и чува се у коверти са списима предмета, и не може се давати на увид ни странкама ни заинтресованим лицима. На записник потпис стављају председник колегијалног органа и записничар.

Посебан записник о већању и гласању неће се водити ни у случајевима када управни поступак води Скупштина или Влада, већ ће се закључак који је донет у управној ствари унети у записник, као и остали закључци тих органа, који се доносе на начин како то одређује одговарајући пословник.

6.1. Разгледање списа и обавештавање о току поступка

Према ЗУП-у, под надзором службеног лица странке имају право да разгледају списе предмета и да о свом трошку препишу или фотокопирају потребне списе. То право имају и сва друга лица која сматрају да имају правни интерес за одређени предмет.

Међутим, списи који су поверљиве природе (записник о већању и гласању, службени реферати и нацрти решења и др.) не могу се разгледати и преписивати уколико би се тиме омела сврха поступка, ако је то противно јавном интересу или оправданом интересу једне странке или трећих лица. Уколико службено лице ускрати странци правно на разгледање списа без икаквих објективних разлога, или је на њен захтев не обавести о стању предмета, странка може изјавити посебну жалбу, или има право на приговор старешини органа.

6.2. Достављање

Орган који води управни поступак предузима читав низ процесних радњи о којима доноси одређена писмена (закључке, решења и др.). То су акти од којих зависи вођење самог управног поступка. Ти акти имаће правно дејство само уколико су достављени странци, значи ако је странка са њима упозната.

Начин достављања писмена је тачно прописан. Орган који води поступак доставља писмена непосредно, путем поште, телефаксом или на неки други погодан начин, према сопственој процени.

Достављање писмена странкама врши се радним даном у току радног времена, по правилу дању. Изузетно, достављање се може извршити недељом и на дан државног празника из посебно важних разлога, а ноћу ако је неодложно потребно.

Да би достављање било правилно, важно је да се оно мора извршити на прописаном месту, по правилу – у стану, пословној просторији или на радном месту. Изузетно, правила ЗУП-а налажу извршење достављања на било ком другом месту, под условом да лице коме се писмено доставља пристане на то (члан 73, став 2).

6.2.1. Обавезно лично достављање

Достављање писмена одређеном лицу мора се извршити лично, када се ради о достављању писмена за чију су доставу прописане одређене правне последице, и то се ради у следећим случајевима:

1. кад од дана достављања почиње да тече рок који се не може продужавати и кад се истеком рока губи право на коришћење правног средства против писмена које се доставља (преклузивни рок);
2. кад орган који води поступак одреди лично достављање;
3. кад ЗУП или други пропис одређују лично достављање.

Уколико се писмено достави законском заступнику или пуномоћнику за примања писмена, значај примања биће као да је извршено самој странци.

6.2.2. Посредно достављање

Посредно достављање предвиђено је правилима ЗУП-а и то:

1. уколико се лице коме треба доставити писмено не затекне у стану, писмено се може предати неком од одраслих чланова његовог домаћинства;
2. уколико се писмено доставља запосленом лицу на радном месту, а оно се не затекне ту, достављање се може извршити преко лица које са њим ради, ако на то пристане.

Достављање адвокату може се извршити и предајом писмена лицу запосленом у адвокатској канцеларији.

Према ЗУП-у (члан 74, став 3), достављање на начин наведен у тачки 1 и 2 не може се извршити лицу које у истом поступку учествује са супротним интересом.

6.2.3. Посебни случајеви достављања

Посебни случајеви достављања писмена предвиђени су у чл. 78–86 ЗУП-а и то су:

1. достављање законском заступнику и пуномоћнику;
2. достављање пуномоћнику за примање писмена;
3. достављање државним органима, предузећима и другим организацијама;
4. достављање осталим лицима;
5. достављање јавним саопштењем.

Достављање законском заступнику врши се на исти начин као и странци. Када је у питању достављање пуномоћнику, оно зависи од садржине пуномоћја. Наиме, ако је пуномоћје дато без ограничења, онда ће пуномоћник имати право на примање свих писмена у вези са управним поступком у којем пуномоћник иступа уместо странке.

Када више странака има заједничког законског заступника или пуномоћника у истом предмету, достављање ће се извршити том законском заступнику или пуномоћнику за све њих. Уколико странка има више пуномоћника, довољно је извршити достављање само једном од њих.

Државним органима, предузећима и другим организацијама достављање ће се извршити предајом писмена службеном лицу, односно лицу које је одређено за примање писмена, уколико за посебне случајеве није другачије прописано.

Достављање писмена лицима и установама у иностранству, као и лицима која уживају дипломатски имунитет, врши се преко органа надлежног за спољне послове, уколико међународним уговором није другачије одређено.

Држављанима Србије у иностранству достављање писмена (извод из матичних књига, уверења, потврде и др.) на захтев странке може се извршити непосредно.

Остала писмена достављају се преко дипломатских и конзуларних представништава у иностранству.

Припадницима Војске Србије и полиције, лицима запосленим у сувоземном, речном, поморском и ваздушном саобраћају достављање се може извршити преко њихове надлежне команде, органа или организације у којој су запослени.

За лица лишена слободе достављање се врши преко надлежне установе у којој се такво лице налази.

У случају када се ради о већем броју лица која органу нису позната, или се не могу одредити, достављање се врши јавним (едикталним) саопштењем на огласној табли органа који је писмено издао. По истеку 15 дана од дана истицања саопштења сматраће се да је достављање извршено. У оправданим случајевима орган може одредити и рок дужи од 15 дана.

6.2.4. Одбијање пријема писмена

Ако лице коме је писмено упућено, односно одрасли члан његовог домаћинства, одбије без законског разлога да прими писмено, или то учини лице запослено у државном органу, предузећу или другом правном лицу или адвокатској канцеларији, односно ако то учини лице које су за примање писмена одредили организација, насеље, група лица и др., који немају својство правног лица, достављач ће писмено оставити у стану или просторији у којој је односно лице запослено, или ће писмено прибити на врата стана или просторије. Када је достављање извршено на овај начин, достављач ће забележити на доставници дан, час и разлог одбијања писмена, као и место где је писмено оставио и сматра се да је тиме достављање извршено.

6.2.5. Промена адресе (стана)

Уколико дође до промене адресе (стана) странке у поступку у време док поступак још траје, она је дужна да органу који води поступак пријави промену. Уколико странка то не учини, а достављач и поред покушаја не успе да пронађе нову адресу странке како би доставио писмено, он ће достављање вршити прибијањем писмена на огласну таблу органа који води поступак. Достављање се у том случају сматра извршеним по истеку 8 дана од дана прибијања на огласну таблу органа који води поступак.

6.2.6. Доставница

Доставница је потврда о извршеном достављању писмена. Она се штампа као образац у који се уносе подаци о писмену, о лицу коме се достављање врши и о времену (дану) кад је достава извршена. Битни елементи доставнице су: ознака писмена које се доставља, потпис примаоца и потпис достављача. Правила за потписивање доставнице одређена су ЗУП-ом:

1. кад је прималац неписмен или не може да се потпише, достављач ће назначити на доставници његово име и дан предаје писмена, а у напомени ће навести разлог због ког прималац није потписао доставницу;
2. када прималац одбије да потпише доставницу, достављач ће у напомени то записати, као и дан када је достава извршена јер таква радња достављача представља законску претпоставку према којој је достава уредно извршена. У случају посредне доставе преко одраслих чланова домаћинства и др., достављач је дужан да на доставници назначи лице коме је писмено предао, као и његов однос према лицу коме је писмено намењено. Ове и друге чињенице везане за посредно достављање у сваком конкретном случају достављач ће службено евидентирати.

6.2.7. Грешке у достављању

Грешке у достављању писмена треба разликовати од грешака у садржају писмена. Неправилна достава нема утицаја на правилност садржаја писмена. Ефекат доставе писмена изражава се у чињеници да ли је прималац стварно примио писмено. Та се чињеница може доказивати свим доказима, па и конклудентним радњама.

Ако се не може утврдити да је адресат стварно примио писмено, онда не настају никакве правне последице за адресата све док се грешка у погледу достављања не отклони на несумњив начин.

Поводом жалбе у наведеном случају не одлучује се о ваљаности управног акта, већ само о правилности достављања тог акта.

7. Рокови

За благовремени завршетак управног поступка законом су предвиђени рокови за предузимање одређених радњи у управном поступку. Рок представља стварни временски интервал у коме се морају извршити процесне радње у поступку. Рок, по правилу, почиње од одређеног тренутка времена или одређеног догађаја (пример да рок за жалбу почиње да тече од следећег дана од дана достављања решења). Уколико је рок одређен на дане, дан достављања или саопштења, тј. дан у који пада догађај од ког треба рачунати трајање рока, не урачунава се у рок, већ се за почетак рока узима први наредни дан. Када је рок одређен по месецима, односно годинама, он се завршава истеком оног дана, месеца или године који по свом броју одговара дану кад је рок започео, а ако тог дана нема у последњем месецу, рок се завршава последњег дана тог месеца.

Постоје две врсте рокова, и то перемторни и дилаторни, што значи законски рокови који се не могу продужити и они који се могу продужити. Пример рокова који се не могу продужити јесу законом одређени рокови за изјављивање жалбе, док су рокови који се могу продужити они које, по свом нахођењу, одређује орган који води поступак. Код продужетка рока, нови рок почиње да тече по истеку старог рока.

Када рокови нису одређени законом или неким другим прописом, њих одређује службено лице, с обзиром на околности случаја. Рок који одреди службено лице може се продужити на молбу заинтересованог лица поднету пре истека рока, ако за то постоје одређени оправдани разлози. О оправданости разлога за продужетак рока одлучује службено лице које води поступак.

Да би рок у конкретном случају био продужен, поднесак мора бити примљен у року. То значи да је поднесак пре истека рока стигао органу коме је намењен. По закону, у погледу временског термина, изједначена је предаја поднеска пошти препоручено, факсом или телеграфски, тј. телефонски, са даном предаје органу. Што значи, време које је потребно за путовање и доставу препоручене пошиљке и телеграма, телефакса не урачунава се у рок. Када орган одреди дан када ће расправљати о поднеску, а наложио је странци да га до тог дана преда, странка не може користити право достављања поштом у погледу рока. Дакле, поднесак до означеног дана мора бити примљен код органа, а не предат пошти.

Почетак и ток рокова не спречавају недеље и дани државних празника. Ако последњи дан рока пада у недељу или на дан државног празника, или у неки други дан када орган пред којим треба предузети радњу не ради, рок истиче истеком првог наредног радног дана.

За лица која се налазе у војној јединици, дан предаје поднеска војној јединици сматра се даном предаје органу коме је упућен, а за лица лишена слободе, предајом поднеска управи установе у којој се то лице налази.

8. Повраћај у пређашње стање

Повраћај у пређашње стање (*реституто ин интегрум*) представља средство управног поступка којим се отклањају негативне последице које би за странку могле да наступе у решавању управне ствари, јер је странка пропустила да у одређеном року предузме одређену процесну радњу (пример, да дође на расправу, да изјави жалбу, и др.). Уколико је странка из оправданих разлога пропустила рок за извршење одређене процесне радње, на њен предлог дозволиће се повраћај у пређашње стање. У свом захтеву странка је дужна да наведе околности због којих је била онемогућена да у року изврши пропуштену радњу и да те околности учини вероватним.

Повраћај у пређашње стање прописује ЗУП у члану 93 и то:

1. кад је странка из незнања или очигледном омашком поднесак благовремено послала поштом или непосредно предала ненадлежном органу;
2. кад је странка очигледном омашком прекорачила рок, али је поднесак примљен од надлежног органа најкасније три дана по истеку рока.

Према одредбама ЗУП-а, предвиђена су два рока за подношење предлога за повраћај у пређашње стање, а то су: 1. субјективни рок, који износи осам дана, рачунајући од дана кад је престао разлог који је проузроковао пропуштање, а ако је странка тек касније сазнала за пропуштање, од дана када је то сазнала; и 2. објективни рок, који има преклузивни карактер, што значи да се по истеку три месеца од дана пропуштања не може тражити повраћај.

Предлог за повраћај у пређашње стање подноси се органу код кога је требало извршити пропуштену радњу. Сходно томе, тај орган одлучује о предлогу доношењем закључка.

Против закључка којим се одбија предлог за повраћај у пређашње стање допуштена је посебна жалба за случај да је закључак донео првостепени орган. Када је закључак донео другостепени орган надлежан за решавање у главној ствари у другом степену, жалба за повраћај у пређашње стање није допуштена.

Када је допуштен повраћај у пређашње стање, поступак се враћа у стање у коме се налазио пре пропуштања, а сва решења и закључци које је орган донео у вези са пропуштањем (члан 98, став 2) се поништавају.

ПРВОСТЕПЕНИ ПОСТУПАК

1. Покретање управног поступка

Управни поступак увек покреће орган. Он то може учинити или по службеној дужности или на захтев странке. Супротно начелу судског поступка (*иудех не процедат ех оффицио*), у управним стварима поступак се, по правилу, покреће, тј. води по службеној дужности. У случају да орган може да покрене поступак по сопственој иницијативи, реч је о службеној (официјалној) максими, а кад то може да учини само по захтеву странке, реч је о страначкој (приватној) максими. Постоје и ствари које се могу покренути по службеној дужности и на захтев странке.

Службена максима је правило у управном поступку. То значи да орган без захтева странке може да покрене поступак када то закон изричито прописује, или када то произлази из природе односа ствари. Међутим, када је за вођење поступка неопходан захтев странке због природе ствари, или ако то закон прописује, орган ће покренути и водити поступак само ако постоји захтев странке (пример захтева за издавање дозволе за вођење занатске радње, захтев за стицање држављанства и др.). Уколико је покренут и вођен поступак у управној ствари који се по закону или по природи ствари не може покренути и водити без захтева странке, акт донет у таквом поступку сматраће се ништавим. Оно што је важно за орган који покреће и води поступак у некој ствари поводом страначке максиме јесте да може поступати и по службеној дужности, јер ако странка одустане од свог захтева, орган може да продужи поступак по службеној дужности (пример поступка комасације). Али, ако странка поднесе захтев за покретање управног поступка у ствари која се не може покренути ни по службеној дужности, ни на захтев странке, онда орган мора тај захтев формално да узме у разматрање третирајући га као упозорење или представку.

Управни поступак се сматра покренутим чим је надлежни орган извршио ма коју радњу ради вођења поступка. Стога закон не прописује као дужност органа да доноси посебан закључак о покретању поступка. У пракси се такав закључак и не доноси, осим у посебно сложеним случајевима. Када надлежни орган утврди да по закону нема услова за покретање поступка, а странка је поднела захтев, он ће о томе донети закључак против кога је дозвољена посебна жалба.

Према одредбама неког посебног прописа у неким ситуацијама може доћи до покретања управног поступка тек уз претходно испуњење одређеног услова (пример арондације која може бити условљена претходно добијеним одобрењем републичког органа управе надлежног за послове пољопривреде и др.).

Службено покретање поступка повлачи за собом како процесне, тако и материјално правне последице (пример прекида застарелости).

2. Спајање ствари у један поступак

Уколико је орган који води поступак стварно надлежан у погледу свих предмета, а права или обавезе више странака се заснивају на истом или сличном чињеничном стању и правним разлозима, може се покренути и водити један поступак. То се ради из разлога ефикасности и економичности вођења поступка. Такође, под истим условима једна или више странака могу у једном поступку остварити и више различитих захтева. У том случају надлежни орган мора да донесе посебан закључак о вођењу поступка.

О овим правним ситуацијама Богдан Мајсторовић даје примере: „Кад надлежни орган намерава да прошири улицу, потребно је да од сваког суседног имања експроприше по један појас земљишта дуж улице. У том циљу, он би могао водити посебан поступак за експропријацију дела сваког имања понаособ. Међутим, пошто се у оваквом случају обавезе власника имања, тј. странака, заснивају на истом, односно сличном чињеничном стању, а и на истим правним разлозима, и пошто је за решавање о експропријацији надлежан исти орган, тај орган може покренути један поступак према свим сопственицима имања која долазе у обзир, и донети једно решење о експропријацији делова тих имања“. Даље он каже: „Поводом рада предузећа, више суседа могу поставити различите захтеве, нпр. да им смета бука у предузећу, да им отпадна вода загађује двориште и сл. У оваквом случају више странака поставља различите захтеве према једној странци (предузећу), али се сви ти захтеви заснивају на истом, односно сличном чињеничном стању. Ако је за решавање о свим овим захтевима надлежан један орган, он може о свим захтевима водити један поступак и донети једно решење“ Постоји и ситуација када једна странка поставља више различитих захтева, или се више захтева поставља једној странци. Да би се у том случају водио један поступак, неопходно је да се права, тј. обавезе странке заснивају на истом или сличном чињеничном стању и истим или сличним правним разлозима, а да је орган који води поступак стварно надлежан у погледу свих захтева. Б. Мајсторовић као пример наводи случај када санитарна инспекција води поступак према једном предузећу које производи и продаје животне намирнице, како би утврдила да ли то предузеће у производњи намирница користи састојке штетне по здравље људи, као и то да ли том приликом обезбеђује чистоћу произведених намирница, да ли сировине и производе чува од квара и загађења и др. Овде је реч о више различитих захтева према једном предузећу, а сви се заснивају на истом, тј. сличном чињеничном стању и на истим правним разлозима, па је за све њих за вођење поступка надлежна санитарна инспекција.

Закон прописује да надлежни орган за вођење поступка може слободно да оцењује околности за сваки конкретан случај – да ли постоји исто или слично чињенично стање и исти правни разлози, и да одлучује о вођењу једног поступка. Када одлучи да води један поступак, дужан је да о томе донесе закључак.

3. Покретање управног поступка путем јавног саопштења

Управни поступак се може покренути путем јавног саопштења по службеној дужности, како налаже ЗУП (чл. 118 и 119). Одредбе закона налажу да се поступак покреће према конкретно одређеном лицу или према више лица која су поименично позната. Постоји ситуација да се поступак покрене према већем броју лица која органу нису поименично позната (пример подношења пореских пријава).

Оно што је за поступак важно јесте да се ради о истом захтеву према свим неименованим лицима.

Пре покретања поступка на огласној табли надлежног органа се истиче јавно саопштење, или се објављује у дневној штампи, или се странке са њим упознају на други уобичајени начин. Поступак се покреће по истеку 30 дана од дана објављивања саопштења на огласној табли органа, ако тај орган другачије не одреди.

Свака странка у поступку који је заједнички вођен задржава сва права странке и могућност самосталног иступања у току целог поступка ради заштите свог права, тј. законом заснованог интереса, и заштите својих процесних права у поступку. Свака странка у поступку има право да самостално износи предлоге за решавање ствари, што може довести да једно

решење постане коначно и извршно само за неку од странака, док за странку која је користила дозвољена правна средства оно неће бити коначно ни извршно.

4. Измена и одустанак од захтева

Према ЗУП-у (члан 120), странка може после покретања поступка до његовог завршетка, тј. доношења решења у првостепеном поступку, мењати свој захтев. Она може проширити свој захтев, уместо ранијег захтева може ставити други захтев и када се они не заснивају на истом правном основу, али под условом да се нови захтев заснива на битно истом чињеничном стању. Уколико орган који води поступак не дозволи проширење или измену захтева, о томе ће донети закључак против кога странка може уложити посебну жалбу. Ово ће свакако бити у случају када странка у току поступка измени свој захтев због промењеног чињеничног стања, а то заправо представља нови захтев странке и обавезу органа да поново води поступак.

Током целог поступка странка може одустати од захтева. У случају да је поступак покренут на захтев странке а странка одустане од захтева, онда ће орган који води поступак донети закључак којим се обуставља поступак. Странка, по одредбама ЗУП-а (члан 122, став 1), може, до доношења закључка и његове доставе странци, да опозове свој одустанак.

Странка своје право дато законом, да може одустати од свог захтева током целог поступка, може да користи и у првостепеном и у другостепеном поступку до доношења другостепеног, тј. коначног решења.

Уколико се ради о јавном интересу, или ако је у питању интерес неког трећег лица, одустанак странке од захтева за вођење поступка не значи престанак вођења поступка, јер ће у том случају надлежни орган продужити вођење поступка.

По правилу, странка може одустати од свог захтева писменим поднеском или усменом изјавом. Ако законом није прописано, поједине радње или пропуштања странке не сматрају се њеним одустанком од захтева.

До обуставе поступка може доћи када орган који води поступак по службеној дужности утврди да нема основа за даље вођење поступка. Али, ако је поступак покренут на захтев странке у истој ствари, наставиће се ако странка то захтева.

О обустављању поступка доноси се закључак, независно од тога да ли је поступак био покренут поводом захтева странке или по службеној дужности. Закључак о обустављању поступка мора се доставити странкама, а против закључка, ако га је донео првостепени орган, може се изјавити посебна жалба. Ако је закључак донео другостепени орган, против њега се не може изјавити жалба али се може покренути управни спор.

Ако прописима није другачије одређено, странка која одустане од захтева за вођење поступка дужна је да сноси све трошкове настале обуставом поступка.

5. Поравнање

Под законом прописаним условима (члан 124 ЗУП-а) у поступку може доћи до поравнања (нагодбе) и то: 1. ако у поступку учествује две или више странака; 2. да су захтеви странака супротни; 3. да су захтеви такви да странке могу њима да располажу.

До поравнања не може доћи ако се поступак води по службеној дужности и у једностраначким управним стварима. Поравнање постоји само међу странкама у поступку, а орган који води поступак није странка. Неће се закључити поравнање ако у поступку учествује више странака са истим захтевом. У захтевима странака не треба да долази до изражаја јавни интерес како би њима могле да располажу.

Поравнање у поступку не мора увек да буде потпуно. Оно може бити и делимично (пример кад има више захтева једне странке против друге, па се поравнање може односити на све захтеве, на неке захтеве или на део основног захтева). О непостигнутим деловима захтева, или другим захтевима поступак ће бити настављен.

Обавеза службеног лица које води поступак по одредбама ЗУП-а је да настоји да током целог поступка дође до потпуног или делимичног поравнања међу странкама у управном поступку поводом одређене управне ствари. То значи да до поравнања може доћи у првостепеном или другостепеном поступку.

Према одредбама закона, поравнање мора бити јасно и одређено, никако на штету јавног интереса или правног интереса трећих лица о чему мора да води посебно рачуна службено лице које води поступак.

Поравнање се узноси у записник и закључено је када су странке после прочитаног записника о поравнању потписале записник. На захтев странке може јој се издати оверени препис записника о поравнању, што значи да се о поравнању не доноси ни решење ни закључак.

Уколико је дошло до потпуног поравнања између странака у поступку, поступак се обуставља. Када је у питању делимично поравнање, поступак се обуставља у погледу оних захтева или дела захтева у коме је дошло до поравнања, а у преосталом делу поступак ће бити настављен. О свему овоме орган који води поступак (старешина органа, тј. службено лице овлашћено за доношење решења) доноси закључак.

Поравнање је по снази исто као и извршно решење донето у управном поступку, тј. има снагу извршне исправе. На основу записника о поравнању који представља јавну исправу може се спровести извршење против странке која је учествовала у поступку.

До поравнања међу странкама може доћи и у погледу трошкова поступка, у супротном свака странка сноси своје трошкове поступка.

6. Поступак до доношења решења

Законом о општем управном поступку је предвиђено да се пре доношења решења у управном поступку утврде све правно релевантне чињенице и околности које су од значаја за доношење решења, а, исто тако, странкама се мора омогућити да остваре и заштите своја права и правне интересе. Та права и правни интереси могу се остваривати и штитити у скраћеном или посебном испитном поступку.

По питању утврђивања чињеница и извођења доказа, ЗУП, у начелу, стоји на истражној (инквизиционој) максими, јер је то у првом реду обавеза органа, односно службеног лица које води поступак. Међутим, поред ове максиме имамо и расправну максиму, према којој саме странке износе чињенице и доказе чиме је орган начелно везан. Истражна максима одговара начелу материјалне истине, док расправна максима одговара начелу формалне истине. Улога службеног лица у поступку не значи пасивност странака. Напротив, странка има обавезу да изнесе тачно, истинито и одређено чињенично стање на ком заснива свој захтев, а ако се не ради о чињеницама које су опште познате, да за своје наводе понуди доказе и да их, по могућности, поднесе, односно прибави. Уколико странка тако не поступи, службено лице ће је позвати да то учини. При томе, од странке се неће тражити да поднесе и прибави доказе које лакше и брже може прибавити орган који води поступак, нити да подноси уверења која органи нису дужни издавати на основу службених евиденција које воде.

Службено лице које води поступак није ограничено на чињенице које износи странка, нити на доказе које она подноси или предлаже. Његова је обавеза да по службеној дужности утврди чињенице које су од значаја за решење ствари и да у том циљу нареди извођење сваког доказа како би се утврдила материјална истина. Оно може у току целог поступка употпуњавати чињенично стање и изводити доказе и о оним чињеницама које раније у поступку нису биле изнесене или још нису утврђене (члан 126, став 1 ЗУП-а). Такође, службено лице дужно је да по службеној дужности прибави податке о чињеницама о којима службену евиденцију води орган надлежан за решавање или други одговарајући орган. То ће свакако убрзати и поједноставити сам поступак.

Правила управног поступка налажу да се странка изјашњава о сваком изведеном доказу. Странка се може изјаснити усмено или писмено. Када се ради о сложеној управној ствари, или када су потребна опширнија стручна објашњења, службено лице које води поступак може наложити странци да поднесе писмену изјаву, одређујући јој довољан рок за давање такве изјаве. У том случају и странка има право да тражи да јој се допусти давање писмене изјаве. При томе се не може странци одузети право да своју изјаву да и усмено.

У току поступка могуће је да се појави и лице које до тада није учествовало у поступку и може тражити да у току даљег поступка учествује као странка. Службено лице које води поступак дужно је да испита право таквог лица и да о томе донесе закључак. Против закључка

којим се таквом лицу не признаје да учествује у управном поступку у својству странке допуштена је посебна жалба. Лице о којем је реч, уколико није знало да се води поступак у ствари која се односи на неко његово право или правни интерес, па је без његовог учешћа завршен првостепени поступак и донето решење, може изјавити жалбу против таквог решења. Уколико то лице није знало ни за првостепено ни за другостепено решење, може тражити понављање поступка.

У складу са начелом о пружању помоћи странци у поступку прописује се посебна обавеза службеног лица које води поступак да, по потреби, упозори странку на њена права у поступку и да јој укаже на правне последице њених радњи или пропуштања у поступку.

6.1. Скраћени поступак

Да би се решила управна ствар није потребно да се увек спроводи посебан испитни поступак, односно да се одржава усмена расправа. Али, у сваком случају мора се и без усмене расправе утврдити чињенично стање које треба да послужи као основа за одлучивање. Закон о општем управном поступку (члан 131) наводи четири ситуације у којима орган може по скраћеном поступку решити управну ствар непосредно:

1. Ако је странка у свом захтеву навела чињенице или поднела доказе на основу којих се може утврдити стање ствари, или ако се то стање може утврдити на основу општепознатих чињеница или чињеница које су органу познате. Овде је реч о поступку који је покренут по захтеву странке. Уколико је чињенично стање у толикој мери јасно да није потребно предузимање било које радње у управном поступку, орган који води управни поступак ће непосредно приступити доношењу решења. Овај начин решавања може се применити у тзв. једностраначким управним стварима. Међутим, ако странка у свом захтеву није навела чињенице или поднела доказе на основу којих се може утврдити стање ствари, неопходно је да се оно утврди у посебном испитном поступку;

2. Ако се стање ствари може утврдити на основу службених података којима орган располаже, а није потребно посебно саслушање странке ради заштите њених права, односно правних интереса.

По правилу, скраћени поступак примењује се у случају када је управни поступак покренут по службеној дужности, а ради се о доношењу решења које је повољно за странку. Уколико би требало донети решење на штету странке, ствар се не би могла решити по скраћеном поступку, јер би пре доношења решења орган морао саслушати странку а то је могуће учинити само у посебном испитном поступку;

3. У случају када је прописом предвиђено да се ствар може решити на основу чињеница или околности које нису потпуно доказане или се доказима само посредно утврђују, па су чињенице и околности учињене вероватним, а из свих околности произлази да захтеву странке треба удовољити.

Овде је реч о случају када је материјалним прописима дата могућност за доношење решења на основу чињеница које нису потпуно доказане, већ само учињене вероватним, а из свих околности произлази да захтеву странке треба удовољити;

4. Када се ради о предузимању, у јавном интересу, хитних мера које се не могу одлагати, а чињенице на којима решење треба да буде засновано су утврђене или бар учињене вероватним.

Дакле, законске претпоставке за примену скраћеног поступка постоје када се ради о потреби за предузимањем хитних мера у јавном интересу, као и кад су чињенице на којима треба да се заснива решење утврђене или бар учињене вероватним. У сваком случају, нужно је да буду испуњена оба наведена услова. Посебни прописи који дају овлашћење надлежном органу за предузимањем одређених мера представљају материјално-правну основу за оцену органа да ли постоји потреба за предузимањем хитних мера.

6.2. Посебан испитни поступак

Уколико не постоје законом предвиђене ситуације да се управна ствар реши по скраћеном поступку, онда се приступа тзв. посебном испитном поступку. Посебан испитни поступак се спроводи када је то потребно ради утврђивања чињеница и околности које су од значаја за разјашњење ствари, или ради давања странкама могућности да остваре и заштите своја права и правне интересе. То значи да је задатак посебног испитног поступка, с једне стране, утврђивање свих одлучних чињеница и околности које су од значаја за доношење решења, а, са друге стране, давање странкама могућности да остваре и заштите своја права и правне интересе.

Ток испитног поступка одређује, према околностима појединог случаја, службено лице које води поступак, у складу са одредбама ЗУП-а и других прописа који се односе на управну ствар о којој се ради.

У границама ЗУП-а и посебних материјално правних прописа, службено лице које води поступак: 1. одређује које радње у поступку треба извршити и издаје налог, односно наредбу за њихово извршење; 2. одређује редослед којим ће се поједине радње вршити и рокове у којима ће се извршити ако они нису прописани законом; 3. одређује усмену расправу и саслушање, као и све што је потребно за њихово одржавање; 4. одлучује који се докази морају извести, и 5. одлучује о свим предлозима и изјавама датим у поступку. Овим набрајањем нису исцрпљена сва овлашћења службеног лица које води поступак.

Ако у једној управној ствари има више спорних питања, нужно је одредити да ли ће се она расправљати истовремено или одвојено, а ако ће се о њима расправљати одвојено треба утврдити којим редом ће се то вршити. Странке у поступку могу, у том смислу, давати своје предлоге, али службено лице одлучује да ли ће се расправљање и доказивање вршити одвојено о појединим спорним питањима, или заједно за цели предмет.

Странка у посебном испитном поступку има право да учествује и да даје потребне податке и брани своја права и законом заштићене интересе. У том смислу, ЗУП садржи конкретна овлашћења која за странку произлазе из њеног права и правних интереса у посебном испитном поступку. Тако странка у том поступку може износити чињенице које могу бити од утицаја за решење ствари и побијати тачност навода који се не слажу са њеним наводима. Странка има право да, све до доношења решења, допуњује и објашњава своја тврђења, а ако то чини после одржане усмене расправе, дужна је да оправда због чега то није учинила на расправи.

Службено лице које води поступак дужно је да пружи могућност странци да се изјасни о свим околностима и чињеницама које су изнете у испитном поступку, и о предлозима и понуђеним доказима, да учествује у извођењу доказа и да поставља питања другим странкама, сведоцима и вештацима преко службеног лица које води поступак, а с његовом дозволом и непосредно, као и да се упозна с резултатом извођења доказа и да се о томе изјасни. Орган неће донети решење пре него што странци пружи могућност да се изјасни о чињеницама и околностима на којима треба да се заснива решење, а о којима странци није била дата могућност да се изјасни.

Спровођење радњи у посебном испитном поступку подвргнуто је, као и остали делови управног поступка, начелу економичности. Дужност је службеног лица да испитни поступак води на што целисходнији, бржи, једноставнији и јевтинији начин, при чему мора да води рачуна о томе да не дођу у питање остала начела поступка, посебно начело саслушања странке, начело објективности и начело материјалне истине.

7. Усмена расправа

Усмена расправа је некад неизоставна фаза управног поступка. У усменој расправи тежи се разјашњењу свих чињеница и околности од значаја за решење и давање могућности странкама да остваре и заштите своја права и правне интересе. Има предмета у којима службено лице које води поступак одређује усмену расправу по својој иницијативи или по предлогу странке, као и предмета где је усмена расправа обавезна. Заказивање усмене расправе

је обавезно када у поступку учествује две или више странака са супротним интересима, и када се има извршити увиђај или саслушање сведока, односно вештака.

Усмена расправа је јавна. То значи да, поред странака, усменој расправи могу присуствовати и друга лица која не учествују у поступку. На тај начин се обезбеђује јавност, као и објективан рад органа који води поступак. Закон даје право службеном лицу да може искључити јавност за целу усмену расправу, или само за неки њен део, у следећим случајевима: 1. ако то захтевају разлози морала или јавне безбедности; 2. ако постоји озбиљна и непосредна опасност ометања усмене расправе; 3. ако треба да се расправља о односима у некој породици, и 4. ако треба да се расправља о околностима које представљају службену, пословну, професионалну, научну или уметничку тајну.

Поводом искључења јавности доноси се закључак који мора бити образложен и јавно објављен. Искључење јавности се не односи на странке, њихове пуномоћнике и стручне помагаче. Службено лице које води поступак може допустити да усменој расправи са које је јавност искључена присуствују поједина службена лица, научни и јавни радници, ако је то од интереса за њихову службу, односно научни или јавни рад.

Службено лице које води поступак дужно је да предузме све што је потребно да се усмена расправа обави без одуговлачења и по могућности без прекидања и одлагања. Када је за разматрање ствари на усменој расправи потребно упознати се са плановима, списима или другим предметима, службено лице је дужно да те предмете стави на увид позваним лицима истовремено са одређивањем усмене расправе, а у позиву за расправу да назначи место и време где се ти предмети могу разгледати.

Правило је да се усмена расправа одржава у седишту органа који води поступак. Ако је потребан увиђај у месту ван седишта органа, усмена расправа се може одржати на месту увиђаја. Такође, орган који води поступак може одредити за усмену расправу и друго место, када је то потребно због знатног смањења трошкова или због темељитијег, бржег и једноставнијег расправљања управне ствари. Службено лице које води поступак, после констатовања која су од позваних лица присутна, уколико одлучи да се усмена расправа спроведе, дужно је да јасно и сажето изложи расправни предмет и да дâ потребна објашњења. Ако се ради о наставку већ вођене расправе, дужно је да у битним цртама понови ток и резултат дотадашње расправе.

На усменој расправи се остварује начело саслушања странака. Уколико нека од странака која још није саслушана није дошла на усмену расправу, а није утврђено да јој је позив уредно достављен, службено лице које води поступак одложиће усмену расправу, осим ако је она на време јавно објављена. Лицима која се позивају на усмену расправу мора се оставити довољно времена да се припреме за расправу и да на њу дођу на време и без ванредних трошкова. Позваним лицима оставиће се, по правилу, осам дана од достављања позива до дана расправе. Ако на усмену расправу не дође странка по чијем је захтеву покренут управни поступак, мада је уредно позвана, а из целокупног стања ствари се може претпоставити да је захтев повукла, орган који води поступак исти ће обуставити. Против закључка о томе допуштена је посебна жалба. Уколико се не може претпоставити да је странка захтев повукла, или ако би се поступак у јавном интересу морао наставити по службеној дужности, службено лице ће, према околностима случаја, спровести расправу без тог лица, или ће је одложити. Ако странка против које је покренут поступак неоправдано изостане, мада је уредно позвана, службено лице које води поступак може спровести усмену расправу и без ње, а може на њен трошак и одложити усмену расправу ако је то потребно ради правилног решења ствари.

Уколико присутна странка, и поред упозорења на последице, не стави примедбу у току саме усмене расправе на радње које се на усменој расправи предузимају, сматраће се да их нема. Ако та странка касније стави примедбу на радње предузете на усменој расправи, орган који решава о управној ствари ценiће и ту примедбу ако она може имати утицаја на решавање ствари и ако није дата после усмене расправе ради одуговлачења поступка. На исти начин орган ће поступити и ако странка која је позвана јавним саопштењем није дошла на усмену расправу, а примедбе на радње предузете на усменој расправи стави после усмене расправе.

На усменој расправи треба да се претресе и утврди оно што је предмет посебног испитног поступка. Уколико се то не може претрести на једној усменој расправи, службено лице које води поступак прекинуће усмену расправу и заказати што пре њен наставак. За тај

наставак предузеће све мере које су прописане за одређивање усмене расправе, а присутним лицима може усмено саопштити те мере, као и време и место наставка расправе. Приликом наставка усмене расправе службено лице које води поступак изнеће у главним цртама ток дотадашње усмене расправе. За извођење писмених доказа који се накнадно поднесу не мора се поново одређивати усмена расправа, али ће се странци дати могућност да се о изведеним доказима изјасни.

8. Претходно питање

Када орган који води управни поступак наиђе на питање без чијег се решавања не може решити сама управна ствар, а то питање чини самосталну правну целину за чије је решавање надлежан суд или неки други орган, он може, под условима одређеним законом, сам расправити то питање или прекинути поступак док надлежни орган то питање не реши. О прекиду поступка доноси се закључак против кога је допуштена посебна жалба, осим ако је закључак донео другостепени орган.

Орган не може сам расправити претходно питање и мора прекинути поступак када се то питање односи на постојање кривичног дела, на постојање брака, на утврђивање очинства, или када је то законом одређено. Када се претходно питање односи на кривично дело, а нема могућности за кривично гоњење, орган који води поступак може и то питање расправити. Ако је орган расправио претходно питање, решење таквог питања има правно дејство само у управној ствари у којој је то питање решено. Наиме, ако је орган, решавајући у главној ствари, расправио неко правно питање или правни однос, решавање тог правног односа не сматра се коначним решењем, већ само у погледу оне ствари у којој је оно расправљано као претходно питање. Према томе, тиме се не одузима право надлежном органу да то питање реши као засебну ствар, нити се тиме његово решење прејудицира. Уколико надлежни орган то питање другачије реши, то представља разлог за понављање поступка. С обзиром на чињеницу да решење претходног питања које је расправио орган који води управни поступак има правно дејство само у ствари у којој је то питање решено, решење претходног питања није саставни део диспозитив, него образложења. Ово због тога што претходно питање може касније бити и другачије решено од стране надлежног органа.

Уколико се због претходног питања не мора прекинути поступак, орган који води поступак може сам узети у разматрање претходно питање и расправити га као саставни део управне ствари и на тој основи решити саму управну ствар. Ако орган који води поступак не узме претходно питање у разматрање, а поступак за његово решење, који се може водити само по службеној дужности, још није покренут пред надлежним органом, он ће тражити да надлежни орган покрене поступак по том питању.

У управној ствари у којој се поступак за решење претходног питања покреће поводом захтева странке, орган који води поступак може закључком наложити једној од странака да, с циљем решења претходног питања, тражи од надлежног органа покретање поступка, одређујући јој рок у ком је дужна да то учини и да му о томе поднесе доказ. При том ће орган који води поступак упозорити странку на последице пропуштања.

Ако странка поводом чијег захтева је покренут поступак не поднесе у одређеном року доказ да је од надлежног органа тражила покретање поступка по претходном питању, сматраће се да је та странка одустала од захтева, а орган који води поступак обуставиће поступак.

Поступак прекинут због решавања претходног питања пред надлежним органом наставиће се пошто буде коначно одлучено о том питању.

9. Доказивање у управном поступку

Најважнији задатак у испитном поступку је утврђивање чињеница. Чињенице на основу којих се доноси решење утврђују се доказима. Под доказом се подразумева процесно средство помоћу кога се орган, односно службено лице које води поступак, уверава да ли је која од правно релевантних чињеница истинита или не.

ЗУП предвиђа да као доказно средство може да послужи све што је подесно за утврђивање стања ствари и што одговара појединoм случају. То могу да буду и лица и ствари –

на пример, изјаве сведока, вештака, странке, увиђај, исправе или друга писмена. ЗУП не ограничава избор, већ међу доказним средствима превагу даје оним која су у конкретном случају подесна за утврђивање чињеница.

У испитном поступку доказују се само чињенице и околности од значаја за решавање ствари, а не и постојање правних прописа по којима се ствар решава, јер познавање прописа је основна дужност органа.

Ако органу није познат пропис који важи у страној држави, о томе се обавештава преко органа надлежног за спољне послове. Орган може да тражи од странке да поднесе јавну исправу издату од надлежног иностраног органа, којом се потврђује које право важи у страној држави. Допуштено је доказивање да је страно право другачије него што је то садржано у јавној исправи, ако међународним уговором није другачије одређено.

Доказ може бити непосредан и посредан. Код непосредног доказа утврђује се одређена правно релевантна чињеница, а код посредног се утврђује друга, па се из ње изводи закључак о постојању чињенице која се доказује.

Службено лице које води поступак одлучује да ли неку чињеницу треба доказивати или не, зависно од тога да ли та чињеница може имати утицаја на решавање ствари.

Из напред изложеног произлази да не треба све чињенице доказивати. Доказују се само спорне правно релевантне чињенице, при чему материјални прописи, такође, указују службеном лицу које чињенице треба доказивати. Такође, не треба доказивати ни опште познате чињенице, тзв. ноторне чињенице. Ноторне чињенице су такве чињенице које су познате свим лицима уопште, или лицима на одређеном подручју, или лицима одређеног образовања, или савременицима одређеног догађаја. Не треба доказивати ни чињенице чије постојање закон претпоставља, али је допуштено доказивати непостојање тих чињеница, сем ако је то законом искључено. Законска претпоставка за коју закон дозвољава доказивање њеног непостојања је тзв. оборива законска претпоставка. Необориве законске претпоставке су оне чињенице за које закон не допушта доказивање њиховог непостојања.

Доказивање се, по правилу, врши пред надлежним органом. Изузетно, због несразмерних трошкова или великог губитка времена доказивање се може вршити, као што се и поједини докази могу изводити, пред замољеним органом.

Начело материјалне истине налаже да службено лице узме да је одређена чињеница истинита само ако је потпуно доказана, мада има изузетака, који су законом предвиђени и утврђени, где се може решити и на подлози чињеница и околности које су учињене вероватним. Најчешће се прописима самог поступка предвиђа изузетна могућност одлучивања на основу чињеница и околности које су учињене вероватним. Када се утврђује вероватност чињеница и околности у случајевима где се на основу њих доноси решење, извођење доказа у том циљу није везано за одредбе ЗУП-а о извођењу доказа.

Већ је истакнуто да ЗУП не ограничава број и врсте доказа који се могу користити у управном поступку. Он, наиме, само начелно прописује да се као доказ може употребити све што је подесно за утврђивање стања ствари и што одговара појединoм случају. ЗУП одређује доказе који се могу употребити у управном поступку методом набрајања. То су: исправе, искази сведока, изјаве странака, налази и мишљења вештака, увиђај.

9.1. Доказ исправама

У редоследу доказних средстава ЗУП на прво место ставља јавну исправу. Разликују се јавна и приватна исправа. Закон не спомиње изричито приватну исправу, мада и она може бити доказно средство, али као и свако друго, чија се доказна вредност оцењује.

Под јавном исправом се подразумева писмено које је у прописаном облику издао државни орган у границама своје надлежности, односно предузеће или друга организација у оквиру законом повереног јавног овлашћења. Ова исправа може бити прилагођена електронској обради података.

Исправом се доказује оно што она потврђује или одређује или констатује. Јавна исправа је потпун доказ. Иако се узима да је јавна исправа потпун доказ, ЗУП допушта да се чињенице садржане у јавној исправи могу оспоравати као неистините, или да је сама исправа неисправно

састављена. Основ за ово, пружа начело материјалне истине. Неистинитост чињеница у јавној исправи може се доказивати свим доказним средствима и у свим поступцима.

Ако је на исправи, на пример, нешто прецртано, остругано, избрисано или уметнуто, или ако на исправи постоји неки други недостатак, такве околности могу да утичу на њену доказну снагу, па је остављено оцени органа, зависно од конкретног случаја, да ли ће и у којој мери бити умањена доказна снага јавне исправе, или ће она у целини изгубити доказну вредност.

Исправе које служе као доказ подносе странке, или их прибавља орган који води поступак. Странка подноси исправу у оригиналу, микрофилмској копији исправе или репродукцији те копије или у овереном препису, а може је поднети и у обичном препису. Кад странка поднесе исправу у овереном препису, службено лице које води поступак може тражити да странка покаже оригиналну исправу, а кад поднесе исправу у обичном препису, службено лице ће утврдити да ли је тај препис веран оригиналу. Микрофилмска копија исправе или репродукција те копије, коју је на прописан начин издао орган, има у поступку доказну вредност оригинала исправе за решавање управне ствари о којој се води поступак.

Ако је орган који је за то био надлежан неке чињенице или околности већ утврдио, или су оне доказане у јавној исправи (лична карта, извод из матичне књиге и др.), орган који води поступак узеће те чињенице и околности као утврђене. Кад је у питању стицање или губљење права, а постоји вероватноћа да су се те чињенице и околности накнадно измениле, или их на основу посебних прописа треба посебно утврдити, службено лице ће тражити да странка поднесе посебне доказе о тим чињеницама и околностима, или ће их орган сам прибавити.

Службено лице које води поступак може наложити странци која се позива на неку исправу да је поднесе ако њоме располаже или ако је може прибавити. Ако се исправа налази код супротне странке, а она неће добровољно да је поднесе или покаже, службено лице које води поступак позваће ту странку да поднесе или покаже исправу на расправи да би се друга странка могла о њој изјаснити. Уколико странка којој је наложено да поднесе, односно покаже исправу, не поступи по позиву, орган који води поступак цениће, с обзиром на све околности случаја, од каквог је то утицаја за решавање у управној ствари. У таквом случају орган може тој странци изрећи новчану казну за повреду процесне дисциплине. Ту казну може и поново изрећи, све док странка не пристане да поднесе, односно да покаже исправу. Против закључка којим је изречена новчана казна странка може изјавити посебну жалбу која не задржава извршење тог закључка.

Уколико се исправа коју треба употребити као доказ у поступку налази код органа, а странка која се позвала на ту исправу није успела да је прибави, орган који води поступак прибавиће ту исправу по службеној дужности. Ако се исправа налази код трећег лица, а оно неће добровољно да је покаже, орган који води поступак донеће закључак којим ће наложити том лицу да покаже исправу на расправи како би се странка могла о њој изјаснити. Треће лице може ускратити показивање исправе из разлога из којих сведок може ускратити сведочење, а о томе ћемо говорити нешто касније, код доказа сведоцима. Против трећег лица које без оправданог разлога одбија да покаже исправу поступиће се као против онога који одбија да сведочи, о чему ћемо такође рећи нешто касније. Странка која се позива на исправу која се налази код трећег лица дужна је да накнади трошкове које је то лице имало у вези са показивањем исправе. Против закључка којим се трећем лицу наређује показивање исправе, као и против закључка о казни због не показивања исправе, оно има право на жалбу која одлаже извршење закључка.

Исправе које су издали инострани органи, а које у држави у којој су издате важе као јавне исправе, имају, под условима узајамности, исту доказну снагу као и домаће јавне исправе, ако су прописно оверене.

Уверење је посебан вид јавне исправе. Уверење издају органи о чињеницама о којима воде службену евиденцију. Уверења и друге исправе о чињеницама о којима се води службена евиденција морају се издавати сагласно подацима из службене евиденције. Таква уверења, односно друге исправе, имају значај јавне исправе. Уверење и друге исправе о чињеницама о којима се води службена евиденција издају се странци на усмени захтев, по правилу истог дана када је странка затражила издавање уверења, односно друге исправе, а најкасније у року од петнаест дана од дана подношења захтева, ако прописом којим је установљена службена евиденција није другачије одређено.

Ако орган одбије захтев за издавање уверења, односно друге исправе, дужан је да о томе донесе посебно решење. Ако у року од петнаест дана од дана подношења захтева не изда уверење, односно другу исправу, нити донесе и достави странци решење о одбијању захтева, странка може изјавити жалбу као да је захтев одбијен.

Ако странка, на основу доказа којима располаже, сматра да јој уверење, односно друга исправа о чињеницама о којима се води службена евиденција, није издата у складу са подацима из те евиденције, може захтевати измену или издавање новог уверења, односно друге исправе. Орган је дужан да донесе посебно решење, ако одбије захтев странке да јој измени или изда ново уверење, односно другу исправу. Ако у року од петнаест дана од дана подношења захтева за измену или издавање новог уверења, односно друге исправе, то не буде учињено, странка може изјавити жалбу као да је њен захтев одбијен.

Органи издају уверења, односно друге исправе, и о чињеницама о којима не воде службену евиденцију ако је то законом или другим прописом одређено. У том случају чињенице се утврђују у поступку сагласно одредбама ЗУП-а. Уверење, односно друга исправа издата на овај начин не обавезује орган коме је поднесена као доказ и који треба да решава о управној ствари. Тај орган може поново утврђивати чињенице наведене у уверењу, односно другој исправи. Уверење, односно друга исправа, се странци издаје, односно решење о одбијању захтева доноси и странци доставља у року од 30 дана од дана подношења захтева, а ако се тако не поступи, странка може изјавити жалбу као да је њен захтев одбијен.

И приватне исправе могу се узети као доказно средство. Приватна исправа је она исправа коју издају приватна, физичка или правна лица, или други субјекти када не врше послове на основу јавног овлашћења. Приватна исправа нема исту доказну вредност као јавна исправа, већ њену доказну снагу цени надлежни орган, односно службено лице.

9.2. Доказ сведоцима

Доказивање путем сведочења има доста широку примену у управном поступку, као, уосталом, и у другим поступцима.

Сведок је лице (само физичко, а не и правно) које може да запази чињенице и да о њима да исказ. Стога, сведок мора да поседује одређене способности и то, прво, способност за опажање чињеница о којима сведочи, под условом да је она постојала у моменту када је опазио те чињенице, и друго, способност да то што је опазио може и да саопшти у моменту када даје исказ као сведок. Закон само то изричито тражи, а не поставља као услов пословну способност. Стога сведок може бити, на пример, малолетно лице, уколико испуњава два напред истакнута услова. Службено лице које води поступак не може бити сведок у том поступку, док у сваком другом може.

Сведочење мора да буде лично, односно сведок не може некога опуномоћити да обавља ту радњу уместо њега. Сведочење је дужност, а од те дужности сведок може да буде ослобођен само законом. Не може се испитати као сведок лице које би својим исказом повредило дужност чувања државне, војне или службене тајне док га надлежни орган не ослободи те дужности.

Сведок може ускратити сведочење: 1. ако би одговор на поједина питања изложио тешкој срамоти, знатној имовинској штети или кривичном гоњењу њега, његовог крвног сродника у правој линији, а у побочној линији до трећег степена закључно, његовог брачног друга или тазбинског сродника до другог степена закључно, па и онда када је брак престао, као и његовог стараоца или штићеника, усвојиоца или усвојеника; 2. ако би одговором на поједина питања повредио обавезу, односно право да чува пословну, професионалну, уметничку или научну тајну; 3. о ономе што је странка поверила сведоку као свом пуномоћнику; 4. о ономе о чему се странка или друго лице исповеди сведоку као верском исповеднику.

Поред ових законом набројаних случајева, сведок се може ослободити од дужности сведочења и о другим чињеницама и околностима када изнесе важне разлоге за то. Уколико је потребно, он треба те разлоге да учини вероватним.

У свим другим случајевима сведок је дужан да сведочи, односно он не може да ускрати сведочење. Сведок не може због опасности од имовинске штете ускратити сведочење о правним пословима при којима је био присутан као сведок, записничар или посредник, о радњама које је у

вези са спорним односом предузео као правни претходник или заступник једне од странака, као и о свакој радњи о којој је, на основу посебних прописа, дужан да поднесе пријаву или да изјаву.

Сведоци се саслушавају појединачно, без присуства сведока који ће се доцније саслушати. Саслушани сведок не сме се удаљити без дозволе службеног лица које води поступак. Службено лице може саслушаног сведока поново саслушати, а сведоке чији се искази не слажу може суочити. Лице које због болести или телесне неспособности не може доћи по позиву, биће испитано у свом стану, односно у објекту у коме борави.

Сведок ће се претходно упозорити да је дужан да говори истину, да не сме ништа прећутати и да може на свој исказ бити заклет, па ће му се предочити и последице давања лажног исказа. Од сведока ће се узети општи лични подаци следећим редоследом: име и презиме, занимање, пребивалиште, односно боравиште, место рођења, године живота и брачно стање. Ако је потребно, сведок ће бити испитан и о околностима које се тичу његове веродостојности као сведока у предмету о ком се ради, а нарочито о његовим односима према странкама. Службено лице поучиће сведока на која питања може ускратити сведочење. После тога сведоку ће се поставити питање о самом предмету и позваће се да изнесе шта му је о томе познато. Сведок ће се увек питати откуда му је познато оно о чему сведочи. Није допуштено постављати таква питања која му указују на то како би требало одговорити.

Пошто саслуша сведока, службено лице може одлучити да сведок положи заклетву на свој исказ. Неће се заклињати сведок који је малолетан или који не може довољно да схвати значај заклетве. Заклетва се полаже усмено, изговарањем речи: „Заклињем се да сам о свему о чему сам овде питан говорио истину и да ништа што о овој ствари знам нисам прећутао“. Неми сведоци који знају да читају и пишу заклињу се на тај начин што потписују текст заклетве, а глуви сведоци ће прочитати текст заклетве. Ако неми или глуви сведоци не знају да читају и пишу заклеће се преко тумача.

Ако сведок не зна језик на ком се води поступак, испитаће се преко тумача. Ако је сведок глув, питања ће му се постављати писмено, а ако је нем, позваће се да писмено одговара. Ако се испитивање не може извршити на овај начин, позваће се као тумач лице које се са сведоком може споразумети.

Уколико сведок који је уредно позван не дође, а изостанак не оправда, или се без одобрења или оправданог разлога удаљи са места на ком треба да буде саслушан, орган који води поступак може наредити да се принудно доведе и да сноси трошкове довођења, а може му изрећи новчану казну за повреду процесне дисциплине. Ако сведок дође, па без оправданог разлога одбије да сведочи, иако је упозорен на последице одбијања, може се новчано казнити, а ако и после тога одбије да сведочи поново му се може изрећи новчана казна. Закључак о изрицању новчане казне доноси службено лице које води поступак, у сагласности са службеним лицем овлашћеним за решавање у управној ствари, а код замољеног органа – у сагласности са старешином тог органа, односно са службеним лицем овлашћеним за решавање у сличним стварима. Ако сведок накнадно оправда свој изостанак, службено лице поништиће закључак о казни или трошковима. Ако сведок накнадно пристане да сведочи, службено лице може поништити закључак о казни. Службено лице које води поступак може одлучити да сведок накнади трошкове које је проузроковао својим изостанком или одбијањем да сведочи. Против закључка о трошковима или новчаној казни допуштена је посебна жалба.

9.3. Изјава странке као доказ

Изјава странке ређе долази у обзир као доказно средство. Према ЗУП-у, изјава странке може да представља доказно средство ако за утврђивање одређене чињенице не постоји непосредан доказ, или се таква чињеница не може утврдити на основу других доказа. Изјава странке може се узети као доказ и у управним стварима малог значаја ако би одређену чињеницу требало утврђивати саслушањем сведока који живи у месту удаљеном од седишта органа, или ако би, услед прибављања других доказа, било отежано остваривање права странке.

Пре узимања изјаве странке, службено лице које води поступак дужно је да упозори странку на кривичну и материјалну одговорност за давање лажне изјаве. Оцењивање вредности дате изјаве као доказног средства оставља се службеном лицу, сагласно начелу слободне оцене доказа.

9.4. Доказ вештацима

Вештачење је, такође, једно доказно средство и у управном поступку, као и у другим поступцима. Вештак је лице које може да учествује у управном поступку како би својим стручним знањем помогло утврђивању чињеничног стања. Његово учешће долази у обзир када ни службено лице, ни странка не располажу одређеним стручним знањем које је потребно да би се у поступку утврдиле или оциениле чињенице које су битне за решавање ствари. Учешће вештака, и у случају када се оцењује да је оно потребно, није обавезно, јер је вештачење, као доказно средство, скопчано са посебним трошковима, пошто вештак има право на награду за свој рад, као и на накнаду за трошкове који су проузроковани његовим доласком на вештачење. Стога је службено лице овлашћено да води рачуна о висини тих трошкова. Уколико би ти трошкови били несразмерно високи у односу на значај и вредност предмета, службено лице може доказивање да врши и другим доказним средствима који не повлаче такве трошкове. Но, ако странка ипак инсистира да се изврши вештачење и пристане да сноси трошкове, оно ће се извршити.

Ради извођења доказа вештачењем, службено лице које води поступак одређује, по службеној дужности или на предлог странке, једног вештака, а када оцени да је вештачење сложено, може одредити два или више вештака. За вештаке ће се одредити стручна лица, и то првенствено она која имају посебно овлашћење за давање мишљења о питањима одговарајуће струке. Странка ће се, по правилу, претходно саслушати о личности вештака. За вештака се не може одредити лице које не може бити сведок.

Вештачење је, по правилу, дужност, што значи да се свако ко има потребну стручну спрему мора примити дужности вештака, осим ако га службено лице од тога ослободи из оправданих разлога, као што су преоптерећеност вештачењима, другим пословима и сл. Ослобођење од дужности вештачења може тражити и старешина државног органа, директор предузећа или руководилац другог правног лица, предузетник или друго физичко лице код кога је вештак запослен.

Вештак може ускратити вештачење из истих разлога из којих сведок може ускратити сведочење. Запослено лице ослободиће се од дужности вештачења кад је на основу посебних прописа ослобођено од те дужности. У погледу изузећа вештака сходно се примењују одредбе о изузећу службених лица, о чему је већ било речи. Странка може тражити изузеће вештака и ако учини вероватним околности које доводе у питање његово стручно знање. О изузећу вештака одлучује закључком службено лице које води поступак.

Пре почетка вештачења вештака треба упозорити да је дужан да предмет вештачења брижљиво размотри и у свом налазу тачно наведе шта је запазио и нашао, као и да своје образложено мишљење изнесе непристрасно и у складу са правилима науке и вештине. Службено лице показаће вештаку предмет који вештак треба да размотри. Када вештак изложи свој налаз и мишљење, службено лице, као и странке, могу му постављати питања и тражити објашњења у погледу датог налаза и мишљења. У погледу саслушања вештака важе иста правила као за саслушање сведока. Вештак не полаже заклетву.

Вештачење се врши, по правилу, на усменој расправи, али се вештаку може наложити да изврши вештачење и ван усмене расправе. У том случају може се од вештака тражити да на усменој расправи образложи свој писмени налаз и мишљење. Ако је постављено више вештака, они могу свој налаз и мишљење дати заједнички. Ако се не слажу, сваки ће од њих одвојено изложити свој налаз и мишљење.

Уколико налаз и мишљење вештака нису јасни или потпуни, или се налази и мишљења вештака битно разликују, или мишљење није довољно образложено, или се појави основана сумња у тачност датог мишљења, а ти се недостаци не могу отклонити ни поновним саслушањем вештака, поновиће се вештачење са истим или другим вештацима, а може се затражити и вештачење од научне или стручне организације. Вештачење се од научне или стручне организације може затражити и када се због сложености случаја, или због потребе вршења анализе, може оправдано претпоставити да ће се на тај начин доћи до тачнијег налаза и мишљења.

Уколико вештак који је уредно позван не дође, а изостанак не оправда, или дође, а одбије да вештачи, или кад у остављеном року не поднесе свој писмени налаз и мишљење, може се

казнити за повреду процесне дисциплине новчаном казном. Ако су услед овога настали трошкови у поступку, може се одредити да те трошкове сноси вештак. Закључак о новчаној казни, односно о плаћању трошкова, доноси службено лице које води поступак, у сагласности са службеним лицем овлашћеним за решавање у управној ствари, а пред замољеним органом – у сагласности са старешином тог органа, односно са службеним лицем овлашћеним за решавање у сличним стварима. Ако вештак накнадно оправда свој изостанак, или накнадно оправда што свој писмени налаз и мишљење није поднео на време, службено лице које води поступак поништиће закључак о новчаној казни, односно о трошковима, ако вештак накнадно пристане да вештачи. Против закључка о трошковима, односно о новчаној казни, допуштена је посебна жалба.

Тумачи су нека врста вештака. Њихове интерпретације не представљају посебан доказ, него су само инструмент за споразумевање између органа који води поступак и странке. То су лица која знају језик на коме се води поступак, као и језик странке, односно лица која се саслушавају. Тумач је и оно лице које омогућава споразумевање са учесником у поступку који је глув или нем.

Иначе, тумачење у управном поступку је доста слично вештачењу, те за тумача важе исте одредбе као и за вештака.

9.5. Увиђај

Увиђај се врши када је за утврђивање неке чињенице, или за разјашњење битних околности потребно непосредно опажање службеног лица које води поступак.

Странке имају право да присуствују увиђају, а службено лице које води поступак одређује ко ће све поред странака присуствовати увиђају. Увиђај се може извршити и уз учешће вештака.

Увиђај ствари која се без тешкоћа може донети на место где се поступак води извршиће се на том месту, а ако се ствар не може донети – на месту на ком се ствар налази.

Власник или држалац ствари, просторија или земљишта која треба разгледати, или у којима, односно на којима се налазе ствари увиђаја, или преко којих је потребно прећи, дужан је да допусти да се увиђај изврши. Ако власник или држалац не допусти да се увиђај изврши, сходно ће се применити одредбе о ускраћивању сведочења које смо већ објаснили. Према власнику или држаоцу који без оправданог разлога не допусти да се увиђај изврши могу се применити мере које се примењују према сведоку који одбије да сведочи. Против закључка којим је изречена мере допуштена је посебна жалба.

Штета нанесена приликом увиђаја спада у трошкове поступка и надокнадиће се власнику или држаоцу. Закључак о томе доноси орган који води поступак. Против тог закључка допуштена је посебна жалба. Против решења донесеног по жалби не може се водити управни спор, а незадовољна странка може покренути спор за накнаду штете пред надлежним судом.

Службено лице које руководи увиђајем пазиће да увиђај не буде злоупотребљен и да не буде повређена нечија пословна, професионална, научна или уметничка тајна.

9.6. Обезбеђење доказа

Извођење доказа врши се, по правилу, у испитном поступку и то по реду који одреди службено лице. Но, ЗУП предвиђа могућност одступања од овог правила. Према ЗУП-у, ако постоји оправдана бојазан да се неки доказ неће моћи доцније извести, или да ће његово извођење бити отежано, може се, ради обезбеђења доказа, у сваком стању поступка, па и пре него што је поступак покренут, тај доказ извести. Обезбеђење доказа врши се по службеној дужности, или по предлогу странке, односно лица које има правни интерес.

За обезбеђење доказа у току поступка надлежан је орган који води поступак. За обезбеђење доказа пре покретања поступка надлежан је орган на чијем се подручју налазе ствари које треба разгледати, односно на чијем подручју бораве лица која треба саслушати.

О обезбеђењу доказа доноси се посебан закључак. Против закључка којим се одбија предлог за обезбеђење доказа допуштена је посебна жалба која не прекида ток поступка.

10. Решења и закључци

Најважнија фаза у управном поступку је доношење решења којим се одлучује у управној ствари која је предмет управног поступка. Решењем се, дакле, одлучује о главној ствари. Међутим, треба имати у виду да се у току решавања у управној ствари појављује и низ питања која је потребно претходно расправити, не чекајући одлучивање о главној ствари која је предмет управног поступка. То су поједина питања поступка, као и питања у вези са спровођењем поступка. Таква питања се решавају у току поступка закључком, било да је против таквих закључака дозвољена посебна жалба, или не, о чему ћемо нешто касније више говорити.

Дакле, решење је управни акт којим се формално завршава управни поступак у ствари која је предмет управног поступка, а оно се доноси на основу чињеница утврђених у поступку, што значи у посебном испитном поступку, односно после спроведене усмене расправе на којој је странкама у поступку омогућено да се изјасне о свим изведеним доказима.

Према томе, с обзиром на предмет, односно на то да ли се управним актом решава ствар у управном поступку у целини, или само поједина процесна питања, односно питања која се као споредна појаве у поступку, управни акти се деле на решења и закључке.

10.1. Орган који доноси решење

Када је у питању инокосни орган управе, за вођење поступка и доношење решења је овлашћен старешина органа управе, и то органа управе који је стварно и месно надлежан за вођење поступка и одлучивање. Међутим, старешина органа управе може овластити и одређено службено лице у органу да доноси решење у управном поступку. Лице овлашћено за доношење решења самим тим је овлашћено и за вођење поступка који претходи решавању. То овлашћење даје се општим или појединачним актом органа.

Могуће је да службено лице које води поступак није овлашћено и за доношење решења. У том случају старешина органа доноси решење, али је службено лице које је водило поступак, дужно да састави нацрт решења. Нацрт решења мора да обухвати све делове решења. Старешина који доноси решење није везан за нацрт решења, већ је дужан да проучи цели предмет и да сам одлучи о ствари у складу са законом.

Када у управној ствари решава колегијални орган, он може решавати кад је присутно више од половине његових чланова, а решење доноси већином гласова присутних чланова, ако законом или другим прописом није предвиђена квалификована већина.

Законом или другим прописом може бити предвиђено да о једној ствари решавају два или више органа. У том случају ЗУП одређује да је сваки од њих дужан да реши о тој ствари. Ти органи ће се споразумети који ће од њих издати решење, а у решењу мора бити наведен акт другог органа.

Када је у закону или другом пропису одређено да решење доноси један орган уз претходну сагласност другог органа, решење се доноси пошто је други орган дао сагласност. Орган који доноси решење дужан је да у свом решењу наведе акт којим је други орган дао сагласност.

Када је у закону или другом пропису одређено да решење доноси један орган у сагласности са другим органом, орган који доноси решење саставља га и доставља, са списима предмета, на сагласност другом органу, који може дати сагласност потврдом на самом решењу или посебним актом. У том случају решење је донесено када је други орган дао сагласност, а сматра се актом органа који га је донео, односно издао. Ова правила важе и када је у закону или другом пропису одређено да решење доноси један орган, уз потврду или одобрење другог органа.

Када је законом или другим прописом одређено да је надлежни орган дужан да пре доношења решења прибави мишљење другог органа, решење се доноси по прибављеном мишљењу.

Орган чија је сагласност или мишљење потребна за доношење решења дужан је да сагласност, односно мишљење да у року од једног месеца од дана када му је затражено, ако посебним прописима није одређен други рок. Ако тај орган у том року не обавести орган који доноси решење да даје или одбија сагласност, сматра се да је дао сагласност, а ако не да никакво

мишљење, надлежни орган може донети решење и без прибављеног мишљења, ако посебним прописом није другачије одређено.

10.2. Облик и саставни делови решења

Свако решење мора се као такво означити. Изузетно, посебним прописима може се предвидети да се решењу може дати и други назив (дозвола, одобрење и сл.).

Решење се доноси писмено. Изузетно, у случајевима предвиђеним ЗУП-ом, решење се може донети и усмено. Писмено решење садржи: увод, диспозитив (изреку), образложење, упутство о правном средству, назив органа са бројем и датумом решења, потпис службеног лица и печат органа. У случајевима предвиђеним законом или другим прописом, решење не мора садржавати поједине од ових делова. Ако се решење обрађује механографски, уместо потписа и печата може да садржи факсимил.

Када се решење објави усмено, мора се издати у писменом облику, осим ако законом или другим прописом није другачије одређено. Писмено израђено решење мора потпуно да одговара решењу које је усмено објављено.

Решење се мора доставити странци у оригиналу или овереном препису.

Увод решења садржи: назив органа који доноси решење, пропис о надлежности тог органа, име странке и њеног законског заступника или пуномоћника, ако га има, и кратко означење предмета поступка. Ако су решење донела два или више органа, или је оно донесено уз сагласност два или више органа, то се мора навести у уводу, а ако је ствар решио колегијални орган, у уводу се означава дан седнице на којој је ствар решена.

Диспозитивом се решава о предмету поступка у целини и о свим захтевима странака о којима у току поступка није посебно решено. Диспозитив мора бити кратак и одређен, а ако је потребно, може се поделити и на више тачака. Диспозитивом се може решити и о трошковима поступка, ако их је било, одређујући њихов износ, ко је дужан да их плати, коме и у ком року. Ако се у диспозитиву не решава о трошковима, навешће се да ће се о њима донети посебан закључак. Ако се решењем налаже извршење неке радње, у диспозитиву ће се одредити и рок у коме се та радња мора извршити. Уколико је прописано да жалба не одлаже извршење решења, то мора бити наведено у диспозитиву.

Образложење решења, по правилу, садржи: кратко излагање захтева странака, утврђено чињенично стање, по потреби и разлоге који су били одлучни при оцени доказа, разлоге због којих није уважен који од захтева странака, правне прописе и разлоге који, с обзиром на утврђено чињенично стање, упућују на решење какво је дато у диспозитиву. Ако жалба не одлаже извршење решења, образложење садржи и позивање на пропис који то предвиђа. У образложењу решења морају се образложити и закључци против којих није допуштена посебна жалба.

Међутим, у једноставним управним стварима у којима учествује само једна странка, као и у једноставним управним стварима у којима у поступку учествују две странке или више странака, али ни једна не приговара постављеном захтеву, а захтев се уважава, образложење решења може садржавати само кратко излагање захтева странке и позивање на правне прописе на основу којих је управна ствар решена. У таквим стварима решење се може издати и на прописаном обрасцу.

Када је надлежни орган законом или другим прописом овлашћен да реши управну ствар по слободној оцени, дужан је да у образложењу, поред стандардних података, наведе тај пропис и да изложи разлоге којима се при доношењу решења руководио. Ти разлози се не морају навести у решењу када је то у јавном интересу законом изричито предвиђено, али се мора навести одредба закона којом је орган овлашћен да реши управну ствар по слободној оцени, и одредба закона којом је овлашћен да не мора навести разлоге којима се при доношењу решења руководио.

Упутством о правном средству странка се обавештава да ли против решења може изјавити жалбу или покренути управни спор или други поступак пред судом. Када се против решења може изјавити жалба, у упутству се наводи коме се изјављује, у ком року, у колико примерака и с коликом таксом се предаје, као и да се може изјавити и у записник. Када се против решења може покренути управни спор, у упутству се наводи коме се суду тужба подноси, у колико примерака

и у ком року, а кад се може покренути други поступак пред судом, наводи се суд коме се може обратити и у ком року.

Када је у решењу дато погрешно упутство, странка може поступити по важећим прописима или по упутству. Странка која поступи по погрешном упутству не може због тога трпети штетне последице. Када у решењу није дато никакво упутство, или је упутство непотпуно, странка може поступити по важећим прописима, а може, у року од осам дана од дана достављања решења, тражити од органа који је решење донео да га допуни. Када је против решења могуће изјавити жалбу, а странка је погрешно упућена да против тог решења нема места жалби, или да се против њега може покренути управни спор, рок за жалбу тече од дана достављања решења суда којим је тужба одбачена као недопуштена, ако странка није пре тога поднела жалбу надлежном органу. Када против решења није могуће изјавити жалбу, а странка је погрешно упућена да се против тог решења може жалити, па је изјавила жалбу и због тога пропустила рок за покретање управног спора, тај рок јој тече од дана достављања решења којим је жалба одбачена, ако странка није пре тога покренула управни спор.

Упутство о правном средству, као посебан саставни део решења, ставља се после образложења са леве стране.

Решење потписује службено лице које га доноси. Решење које је донео колегијални орган потписује председавајући, ако законом или другим прописом није другачије одређено. Кад је колегијални орган донео потпуно решење, странкама се издаје оверен препис решења, а кад је управну ствар решио закључком, решење се израђује у складу са тим закључком. Оверен препис тог решења доставља се странкама.

Када се ради о управној ствари која се тиче већег броја одређених лица, може се за сва та лица донети једно решење, али она морају бити именована у диспозиву, а у образложењу решења морају бити изложени разлози који се односе на свакога од њих. Такво решење мора се доставити свакоме од тих лица. Уколико се ради о управној ствари која се тиче већег броја лица која органу нису позната, може се за све њих донети једно решење, али оно мора садржавати такве податке да се из њих може лако утврдити на која се лица решење односи (на пример, становници или власници непокретности у одређеној улици и сл.).

У управним стварима мањег значаја, у којима се удовољава захтеву странке а не дира се у јавни интерес нити интерес трећих лица, решење се може састојати само од диспозитива у виду забелешке на спису, ако су разлози за такво решење очигледни и ако није другачије прописано. Такво решење, по правилу, саопштава се странци усмено а писмено јој се мора издати ако она то тражи. Решење, по правилу, не садржи образложење, осим ако је, по природи, оно потребно. Такво решење може се издати и на прописаном обрасцу.

Када се ради о предузимању изузетно хитних мера ради обезбеђења јавног мира и безбедности, или ради отклањања непосредне опасности за живот и здравље људи или имовину, орган може донети решење и усмено. Орган који је донео ово решење може наредити његово извршење без одлагања. По захтеву странке, орган који је донео усмено решење дужан је да га изда странци у писменом облику најкасније у року од осам дана од дана подношења захтева. Тај захтев се може поднети у року од два месеца од дана доношења усменог решења.

10.3. Делимично, допунско и привремено решење

Из разлога целисходности и рационалности, орган који води поступак не мора увек одлучити у потпуности по захтеву странке. У том смислу, с обзиром на обим решавања ствари, постоје делимична, допунска и привремена решења.

Када се у једној управној ствари решава о више питања, а само су нека од њих сазрела за решавање, и када се покаже као целисходно да се о тим питањима одлучи посебним решењем, орган може донети решење само о тим питањима (делимично решење). Делимично решење сматра се, у погледу правних средстава и извршења, као самостално решење.

Ако орган није решењем одлучио о свим питањима која су била предмет поступка, он може, по предлогу странке или по службеној дужности, донети посебно решење о питањима која донесеним решењем нису обухваћена (допунско решење). Ако предлог странке за доношење допунског решења буде одбијен, против закључка о томе допуштена је посебна жалба. Ако је предмет већ довољно расправљен, допунско решење може се донети без поновног спровођења

посебног испитног поступка. Допунско решење сматра се, у погледу правних средстава и извршења, као самостално решење.

Ако је према околностима случаја неопходно пре завршетка поступка донети решење којим се привремено уређују спорна питања или односи, такво се решење доноси на основу података који постоје у часу његовог доношења. У таквом решењу мора бити изричито назначено да је привремено. Доношење привременог решења по предлогу странке орган може условити давањем обезбеђења за штету која би могла, услед извршења тог решења, настати за супротну странку ако основни захтев предлагача не буде усвојен. Решењем о главној ствари, које се доноси по окончању поступка, укида се привремено решење донесено у току поступка. Привремено решење сматра се, у погледу правних средстава и извршења, као самостално решење.

10.4. Рок за издавање решења и исправљање грешака у решењу

Када се поступак покреће поводом захтева странке, односно по службеној дужности ако је то у интересу странке, а пре доношења решења није потребно спроводити посебан испитни поступак, нити постоје други разлози због којих се не може донети решење без одлагања (решавање претходног питања и др.), орган је дужан да донесе решење и достави га странци што пре, а најдоцније у року од једног месеца од дана предаје уредног захтева, односно од дана покретања поступка по службеној дужности, ако посебним законом није одређен краћи рок. У осталим случајевима, кад се поступак покреће поводом захтева странке, односно по службеној дужности ако је то у интересу странке, орган је дужан да донесе решење и достави га странци најкасније у року од два месеца, ако посебним законом није одређен краћи рок.

Ако орган против чијег је решења допуштена жалба не донесе решење и не достави га странци у прописаном року, странка има право на жалбу као да је њен захтев одбијен. Ако жалба није допуштена, странка може непосредно покренути управни спор.

Орган који је донео решење, односно службено лице које је потписало или издало решење, може у свако време исправити грешке у именима или бројевима, писању или рачунању, као и друге очигледне нетачности у решењу или његовим овереним преписима. Исправка грешке производи правно дејство од дана од кога производи правно дејство решење које се исправља. О исправци се доноси посебан закључак. Белешка о исправци уписује се у изворник решења, а ако је то могуће, и у све оверене преписе достављене странкама. Белешку потписује службено лице које је потписало закључак о исправци. Против закључка којим се већ донесено решење исправља или којим се одбија предлог за исправљање, допуштена је посебна жалба.

10.5. Закључак

Закључком се одлучује о питањима која се тичу поступка, као и о питањима која се као споредна појаве у вези са спровођењем поступка, а о којима се не одлучује решењем.

Закључак доноси службено лице које врши ону радњу поступка при којој се појавило питање које је предмет закључка, ако законом није другачије одређено. Ако се закључком налаже извршење неке радње, одредиће се и рок у коме се та радња мора извршити. Закључак се саопштава заинтересованим лицима усмено, а у писменом облику се издаје на захтев лица које може против закључка изјавити посебну жалбу, или кад се може одмах тражити извршење закључка.

Против закључка може се изјавити посебна жалба само када је то законом изричито предвиђено. Такав закључак мора бити образложен и мора да садржи и упутство о жалби. Жалба се изјављује у истом року, на исти начин и истом органу као и жалба против решења.

Закључке против којих није допуштена посебна жалба странке и друга лица која имају правни интерес могу побијати жалбом против решења, осим ако је жалба против закључка ЗУП-ом искључена. Жалба не одлаже извршење закључка, осим ако је законом или самим закључком другачије одређено.

ПРАВНА СРЕДСТВА У УПРАВНОМ ПОСТУПКУ
1. Опште напомене

Под правним средствима у управном поступку подразумевају се средства која незадовољна странка или овлашћени орган, као и одређено заинтересовано лице, могу употребити у конкретној управној ствари против донетих управних аката органа управе, предузећа или других организација којима је поверено вршење јавних овлашћења. Правно средство се користи пред вишим или истим органом с циљем поништавања, укидања или мењања донетог управног акта, као и у случајевима „ћутања администрације“ – када управни акт није донет у прописаном року. За све случајеве предвиђено је одговарајуће правно средство.

У управном поступку постоје, с обзиром на правно дејство управног акта, редовна и ванредна правна средства. Жалба је једино редовно правно средство у општем управном поступку. Ванредна правна средства су: понављање поступка и нарочити случајеви поништавања, укидања и мењања решења (мењање и поништавање решења у вези са управним спором, поништавање и укидање по основу службеног надзора, укидање и мењање правноснажног решења уз пристанак или по захтеву странке, ванредно укидање и оглашавање решења ништавим). Ванредна правна средства могу се само изузетно користити, када се за то стекну посебно прописани услови, а с циљем отклањања незаконитости учињене при доношењу управног акта.

2. Жалба

Закон о општем управном поступку је утврдио принцип да против решења донесеног у првом степену странка има право на жалбу. То право имају јавни тужилац, јавни правобранилац и други државни органи, када је решењем повређен закон у корист појединца или правног лица, а на штету јавног интереса. Против првостепеног решења министарства или посебне организације, односно другог државног органа, може се изјавити жалба само кад је то законом предвиђено. Против решења Владе не може се изјавити жалба.

Оправдано се поставља питање да ли и лице у чији се правни интерес дира у првостепеном решењу има право на жалбу. Мишљења смо да и такво лице може уложити жалбу, ако се његов интерес заснива на материјално-правном или формално правном пропису.

У управном поступку важи начело двостепености. То значи да се против првостепеног решења може решавати још у једној инстанци, односно у другом степену. Изузетак од овог правила је да се не може изјавити жалба против решења донетог од стране Владе.

Против првостепеног решења надлежног министарства и другог самосталног органа жалба се може изјавити само изузетно, кад је то законом предвиђено, или када се ради о решавању у управном поступку о ствари у којој је искључен управни спор.

2.1. Надлежност органа за решавање по жалби

За решавање у другом степену надлежан је орган одређен законом. За решавање у другом степену не може се утврђивати надлежност у оквиру органа који је у управној ствари решавао у првом степену. По жалбама против првостепених решења подручних органа и организационих јединица који су образовани са задатком да врше одређене управне послове из надлежности одређеног државног органа, решава тај орган.

По жалби против сложених решења (донетих у сарадњи два или више органа) решава орган надлежан за решавање по жалби против решења органа који је издао, односно донео побијано решење, ако посебним прописом није одређено да по жалби решава други орган. Другостепени орган ограничен је, међутим, у својим овлашћењима. Он може такво решење само поништити, а не може га изменити. Ако је орган који је по овим правилима требало да решава по жалби дао сагласност, одобрење или потврду на првостепено решење, по жалби решава орган одређен законом, а ако такав орган није одређен, то првостепено решење је коначно.

Ако за решавање по жалби на решење које је донело предузеће или друга организација, којима је законом поверено вршење јавних овлашћења, није одређен другостепени орган, по жалби решава државни орган надлежан за одговарајућу управну област.

Закон о државној управи Републике Србије (члан 59) уређује питање надлежности за решавање о жалби тако што предвиђа да о жалби на првостепено решење подручне јединице органа државне управе решава министар, односно директор органа у саставу у управним стварима из делокруга органа у саставу, односно директор посебне организације.

О жалби на првостепено решење органа у саставу решава министар.

На првостепено решење министарства и посебне организације жалба се може изјавити само кад је то законом изричито одређено. О жалби решава Влада.

О жалби на првостепено решење имаоца јавних овлашћења, донесено у повереним пословима државне управе решава министар, односно директор органа у саставу у управним стварима из делокруга органа у саставу, односно директор посебне организације, ако законом није другачије одређено.

Жалба против првостепеног решења донетог у управном поступку подноси се у року од 15 дана од дана достављања решења, ако законом није другачије одређено. Овај рок има карактер законског рока који се не може продужити. Уколико жалилац поднесе жалбу по истеку овог рока, орган који решава по жалби дужан је да жалбу одбаци као неблаговремену. У случају пропуштања рока за изјављивање жалбе може се тражити само повраћај у пређашње стање. Иначе, истеком рока за жалбу решење постаје правноснажно.

Рок за жалбу за сваког субјекта којем се решење доставља рачуна се од дана достављања решења. У рок се не урачунава дан достављања решења.

Дужи или краћи рок за жалбу, у појединим случају, може се прописати само законом.

2.2. Садржај жалбе

У жалби се мора навести решење које се побија и означити назив органа који га је донео, као и број и датум решења. Довољно је да жалилац у жалби изложи у ком је погледу незадовољан решењем, али жалбу не мора посебно образложити. У жалби се могу износити нове чињенице и нови докази али је жалилац дужан да образложи због чега их није изнео у првостепеном поступку.

Ако су у жалби изнесене нове чињенице и нови докази, а у поступку учествују две странке, или више странака са супротним интересима, жалби се прилаже још и онолико примерака жалбе колико има таквих странака. У том случају, орган доставља свакој странци примерак преписа жалбе и оставља јој рок да се о новим чињеницама и доказима изјасни. Тај рок не може бити краћи од 8 ни дужи од 15 дана од дана достављања.

2.3. Предавање жалбе

Жалба се непосредно предаје или шаље поштом органу који је донео првостепено решење. Ако је жалба предата или послата непосредно другостепеном органу, он је одмах шаље органу првог степена. За жалбу предату или послату непосредно другостепеном органу у погледу рока, сматра се да је предата првостепеном органу.

Може се узети као правило да се жалба доставља органу који је донео решење у првом степену. Међутим, практични разлози захтевају да се странке не лише права на жалбу ако су жалбу против првостепеног решења доставиле другостепеном органу.

2.4. Дејство жалбе

Жалба има суспензивно и деволутивно дејство.

Значај суспензивног дејства је у томе што жалба спречава извршење првостепеног решења. Суспензивно дејство траје док се по жалби не донесе решење. Суспензивно дејство има и рок за жалбу и сама жалба. Жалбени рок има суспензивно дејство јер се првостепено решење у том року не може извршити, дакле сам рок за жалбу изазива одлагање извршења. Суспензивно дејство жалбеног рока има значај кад се првостепеним решењем одређује нека

обавеза за странку, или јој се одузима неко право које је раније имала. Уколико је у питању првостепено негативно решење, жалба нема суспензивно дејство јер се ради о решењу код кога нема шта да се изврши.

Жалба може имати суспензивно дејство: ако је прописно изјављена; ако није законом искључена; ако је изјављена од овлашћеног лица; ако је благовремено поднета.

Подношењем овакве жалбе престаје суспензивно дејство рока и започиње суспензивно дејство жалбе, које траје док се не донесе решење по жалби.

Међутим, и од овог правила постоје изузеци, па жалба не мора увек да има суспензивно дејство. Има случајева за које ЗУП предвиђа да жалба не спречава извршење решења, иако је прописно изјављена. Прва претпоставка за то је да је законом тако прописано, а ради се о изузетним случајевима у којима је првостепено решење одмах извршно. Ти случајеви би били: ако је законом одређено да жалба не задржава извршење решења; ако се ради о предузимању хитних мера у јавном интересу које не трпе одлагања; ако би услед одлагања извршења странци била нанета штета која се не би могла поправити.

У последњем случају може се тражити одговарајуће обезбеђење од оне странке у чијем интересу се спроводи извршење и давањем обезбеђења условити ово извршење.

Деволутивно дејство жалбе састоји се у томе да о жалби решава орган коме се жалба подноси, а не орган који је донео решење у првом степену, иако му се жалба предаје, односно доставља. Међутим, и од деволутивног дејства жалбе постоје изузеци.

2.5. Рад првостепеног органа по жалби

По жалби решава, како је већ речено, другостепени орган, али у вези са жалбом и првостепени орган има у жалбеном поступку одређене обавезе.

Првостепени орган испитује да ли је жалба допуштена, благовремена и изјављена од овлашћеног лица. Благовременост жалбе која је предата или послата непосредно другостепеном органу, првостепени орган цени према дану када је предата, односно послата другостепеном органу.

Недопуштену, неблаговремену или од неовлашћеног лица изјављену жалбу првостепени орган одбациће својим закључком. Против закључка којим је жалба одбачена из наведених разлога странка има право на посебну жалбу. Ако орган који одлучује по жалби нађе да је жалба оправдана, одлучиће уједно и по жалби која је била одбачена.

Ако орган који је донео првостепено решење нађе да је жалба основана, а није потребно спроводити нов посебни испитни поступак, може ствар решити другачије и новим решењем заменити решење које се жалбом побија. Против новог решења странка има право жалбе.

Ако орган који је донео првостепено решење нађе поводом жалбе да је спроведени поступак био непотпун, а да је то могло бити од утицаја на решавање управне ствари, он може поступак допунити, сагласно одредбама ЗУП-а. Орган који је донео првостепено решење допуниће поступак и онда када жалилац изнесе у жалби чињенице и доказе који би могли бити од утицаја за другачије решење управне ствари, ако је жалиоцу морала бити дата могућност да учествује у поступку који је претходио доношењу решења, а та му могућност није била дата, или му је била дата, а он је пропустио да је користи, али је у жалби оправдао то пропуштање.

Према резултату допуњеног поступка, орган који је донео првостепено решење може, у границама захтева странке, управну ствар решити другачије, и новим решењем заменити решење које се жалбом побија. Против новог решења странка има право на жалбу.

Када је решење донесено без претходно спроведеног посебног испитног поступка који је био обавезан, или када је донесено по скраћеном поступку, али странци није била дата могућност да се изјасни о чињеницама и околностима које су од значаја за доношење решења, а странка у жалби тражи да се посебни испитни поступак спроведе, односно да јој се пружи могућност да се изјасни о тим чињеницама и околностима, првостепени орган је дужна да спроведе тај поступак. По спровођењу поступка, првостепени орган може уважити захтев из жалбе и донети ново решење.

Када орган који је донео првостепено решење нађе да је поднета жалба допуштена, благовремена и изјављена од овлашћеног лица, а није новим решењем заменио решење које се жалбом побија, дужан је, без одлагања, а најкасније у року од 15 дана од дана пријема жалбе,

доставити жалбу органу надлежном за решавање по жалби. Уз жалбу, првостепени орган је дужан да приложи све списе који се односе на предмет. Ако првостепени орган не достави списе предмета другостепеном органу у наведеном року, другостепени орган затражиће од првостепеног органа да му достави списе предмета и одредиће му рок за то. Ако првостепени орган не достави списе предмета у остављеном року, другостепени орган може решити управну ствар и без списа предмета.

2.6. Решавање другостепеног органа по жалби

Другостепени орган, надлежан за решавање по жалби, када прими жалбу заједно са списима предмета, дужан је најпре да утврди да ли је жалба допуштена, да ли је благовремена и да ли је изјављена од стране овлашћеног лица. То је, пре свега, дужност првостепеног органа, али ако је то првостепени орган пропустио да учини, исту дужност има и другостепени орган. За случај да је другостепени орган утврдио да је жалба допуштена, да је благовремена и да је изјављена од стране овлашћеног лица, дужан је да мериторно одлучи о жалби, а у противном, дужан је да жалбу одбаци. Кад другостепени орган одлучује о одбацивању жалбе, он се не упушта у испитивање њене оправданости.

Ако жалбу не одбаци, другостепени орган узима предмет у решавање. Том приликом он може одбити жалбу, поништити решење у целини или делимично, или га изменити.

Другостепени орган ће одбити жалбу када утврди да је поступак који је решењу претходио правилно спроведен и да је решење правилно и на закону засновано, а жалба неоснована. Он ће одбити жалбу и када нађе да је у првостепеном поступку било недостатака, али да они нису могли имати утицаја на решење управне ствари. Такође, када другостепени орган нађе да је првостепено решење засновано на закону, али због других разлога, а не због оних који су у решењу наведени, он ће у свом решењу изложити те разлоге, а жалбу одбити.

Орган надлежан за другостепено решавање огласиће првостепено решење ништавим ако утврди да је у првостепеном поступку учињена неправилност која чини оспорено решење ништавим. Тим решењем огласиће ништавим део поступка који је спроведен после неправилности која решење чини ништавим. Треба имати у виду да је орган који решава о ствари обавезан да на ништавост решења пази по службеној дужности, а то значи, без обзира на то да ли се у жалби истиче ништавост. Такође, другостепни орган, ако утврди да је првостепено решење донео ненадлежан орган, поништиће то решење по службеној дужности и доставити предмет надлежном органу на решавање.

Када другостепени орган утврди да су у првостепеном поступку одлучне чињенице непотпуно или погрешно утврђене, да се у поступку није водило рачуна о правилима поступка која су од утицаја на решење ствари, или да је диспозитив побијаног решења нејасан или је у противречности са образложењем, он ће допунити поступак и отклонити наведене недостатке, сам или преко првостепеног органа или замољеног органа. Уколико другостепени орган нађе да се на основу чињеница утврђених у допуњеном поступку управна ствар мора решити другачије него што је решена првостепеним решењем, он ће својим решењем поништити првостепено решење и сам решити управну ствар. Ако другостепени орган сматра да ће недостатке првостепеног поступка брже и економичније отклонити првостепени орган, он ће својим решењем поништити првостепено решење и вратити предмет првостепеном органу на поновни поступак. У том случају, другостепени орган је дужан да својим решењем укаже првостепеном органу у ком погледу треба допунити поступак, а првостепени орган је дужан у свему да поступи по другостепеном решењу и да без одлагања, а најкасније у року од 30 дана од дана пријема предмета, донесе ново решење. Против новог решења странка има право на жалбу.

Ако другостепени орган утврди да су у првостепеном решењу погрешно оцењени докази, да је из утврђених чињеница изведен погрешан закључак у погледу чињеничног стања, да је погрешно примењен правни пропис на основу кога се решава управна ствар, или ако нађе да је на основу слободне оцене требало донети другачије решење, он ће својим решењем поништити првостепено решење и сам решити управну ствар.

Ако другостепени орган утврди да је решење правилно у погледу утврђених чињеница и у погледу примене закона, али да се циљ због кога је донесено може постићи и другим средствима повољнијим за странку, изменићe првостепено решење у том смислу. У поступку решавања по

жалби, другостепени орган може, под условима прописаним ЗУП-ом, изменити решење првостепеног органа у корист жалиоца (*реформатио ин мелиус*), или на његову штету (*реформатио ин пеиус*).

У првом случају, другостепени орган може изменити решење првостепеног органа у корист жалиоца и мимо захтева постављеног у жалби, а у оквиру захтева постављеног у првостепеном поступку, ако се тиме не вређа право трећих лица. То важи само у случају када је странка у управном поступку поставила одговарајући захтев у првостепеном поступку, па је са делом свог оправданог захтева одбијена, а другостепени орган нађе да је тај део захтева странке оправдан. Тај део захтева странке другостепени орган не може жалиоцу признати ако би се тиме вређало право неког трећег лица.

У другом случају, другостепени орган може изменити решење првостепеног органа и на штету жалиоца, али само под строго одређеним законским условима. ЗУП, наиме, одређује да другостепени орган може поводом жалбе изменити првостепено решење на штету жалиоца само из разлога који су таксативно наведени у закону. Ради се о разлозима због којих се решење може поништити или укинути по основу службеног надзора, у поступку ванредног укидања, односно у поступку оглашавања решења ништавим.

У образложењу другостепеног решења морају се оценити и сви наводи жалбе. Ако је првостепени орган у образложењу свог решења правилно оценио наводе који се у жалби износе, другостепени орган се може позвати на разлоге првостепеног решења.

2.7. Жалба кад првостепено решење није донесено

Може се десити, у случају када је управни поступак покренут поводом захтева странке, односно по службеној дужности ако је то у интересу странке, да првостепени орган не донесе своје решење у законом прописаном року („ћутање администрације“). У таквом случају странка има право да поднесе жалбу надлежном другостепеном органу, као да је добила негативно решење. Ако је странка упутила жалбу првостепеном органу, он је дужан да жалби прикључи све списе предмета и да, заједно са одговарајућим образложењем, све то достави другостепеном органу. Образложење се састоји у томе што првостепени орган треба да наведе разлоге због којих није донео своје решење. Ако је, пак, странка жалбу доставила другостепеном органу, он ће тражити да му првостепени орган саопшти разлоге због којих решење није донесено у року. Ако нађе да решење није донесено у року из оправданих разлога, или због кривице странке, одредиће првостепеном органу рок за доношење решења, који не може бити дужи од једног месеца. Ако разлози због којих решење није донесено у року нису оправдани, другостепени орган ће тражити да му првостепени орган достави списе предмета. Уколико другостепени орган може решити управну ствар према списима предмета, донеће своје решење, а ако не може, сам ће спровести поступак и својим решењем решити управну ствар. Изузетно, ако другостепени орган нађе да ће поступак брже и економичније спровести првостепени орган, наложиће да то учини и да му прикупљене податке достави у одређеном року, после чега ће сам решити управну ствар. Такво решење је коначно.

2.8. Рок за доношење решења по жалби

ЗУП прописује само крајњи рок у којем је другостепени орган дужан да донесе и достави странци своје решење поводом изјављене жалбе. То значи обавезу другостепеног органа да поступа хитно и да донесе своје решење што пре, али најкасније у року од два месеца од дана предаје жалбе, ако посебним законом није одређен краћи рок.

Треба имати у виду да рок од два месеца почиње тећи од дана предаје жалбе, а не од дана када је другостепени орган примио предмет од првостепеног органа. Тиме се првостепени орган обавезује да све списе предмета достави другостепеном органу без одлагања.

Ако другостепени орган не донесе своје решење у законом одређеном року, странка може по истеку тог рока тражити посебним поднеском од другостепеног органа да донесе своје решење и да јој га достави. Ако од тог тражења прође седам дана а другостепени орган не донесе своје решење, нити га достави жалиоцу, странка има право да покрене управни спор пред надлежним судом. 2.10. Достављање другостепеног решења

Орган који је донео другостепено решење шаље, по правилу, своје решење, са списима предмета, првостепеном органу, који је дужан да га достави странкама у року од 8 дана од дана пријема списа.

Достављање решења другостепеног органа, заједно са списима предмета, првостепеном органу је правило. Ово стога што списи предмета треба да се налазе код првостепеног органа. Ипак, значење израза „по правилу“ значи да другостепени орган може и сам да достави своје решење странкама. Када ће то бити случај зависи од оцене другостепеног органа.

2.9. Извршност, коначност и правноснажност решења

Извршно решење у управном поступку је такво решење које се може извршити.

Коначно решење у управном поступку је такво решење против кога се не може више, или не може уопште, употребити редовно правно средство. Сва другостепена решења у управном поступку су коначна.

Правоснажно решење је такво решење против кога се не може више или не може уопште да изјави жалба, ни да покрене управни спор.

Првостепено решење је извршно: 1. истеком рока за жалбу, ако жалба није изјављена; 2. достављањем странци, ако жалба није допуштена; 3. достављањем странци, ако жалба нема суспензивно дејство; 4. достављањем странци решења којим се жалба одбија или одбацује.

Другостепено решење којим се замењује првостепено решење постаје извршно кад се достави странци.

3. Понављање поступка

3.1. Општа разматрања

Понављање поступка је једно од ванредних правних средстава. Да би до понављања поступка могло доћи, потребно је да буду испуњени неки услови:

1. да је раније решење коначно у управном поступку, тј. да не могу више да се користе редовна правна средства;
2. да је предлог поднело лице које има страначку легитимацију;
3. да је тај предлог поднет у законском року, било да га подноси странка, или орган по службеној дужности.

3.2. Законски разлози за понављање поступка

Закон детаљно и таксативно набраја шта може бити разлог за понављање управног поступка. Сваки од наведених разлога, сам за себе, је довољан да дође до понављања поступка, под претпоставком да је његово постојање утврђено. Стога, до понављања поступка може доћи:

1. Ако се сазна за нове чињенице или се нађе, или стекне могућност да се употребе нови докази, који би сами, или у вези са већ употребљеним и изведеним доказима, могли да доведу до другачијег решења да су те чињенице, односно докази били изнети или употребљени у ранијем поступку.

Да би овај разлог могао бити прихваћен, битно је да су те нове чињенице постојале у време вођења ранијег поступка, али се за њих није знало, па је решење донето без њих.

Што се тиче новог доказа, као разлога за понављање поступка, важно је указати шта Закон сматра новим доказом и како он може да се користи. У одређеним случајевима, новим доказом се може сматрати доказ који се односи на чињенично стање изнето у ранијем поступку, које је остало недоказано или недовољно доказано, па је из њега изведен чињенични закључак неповољан по странку. У другом случају, доказ може да се користи, сам за себе, или заједно са ранијим, ако би његово коришћење дало другачији чињенични закључак повољнији по странку. За оба ова разлога је битно да њихово коришћење може довести до другачијег решења ствари.

2. Ако је решење донето на подлози лажне исправе или лажног исказа сведока или вештака, или ако је дошло као последица каквог кажњивог дела по кривичном закону. Ово

стога, јер је повређено једно од основних начела општег управног поступка – начело материјалне истине, тј. утврђивања чињеничног стања. Утврђивањем неисправности јавне исправе, или лажног исказа горе наведених лица, доказно средство је изгубило своју вредност, па је зато неопходно поновити поступак, јер је основ за доношење решења отпао.

3. Када се решење заснива на пресуди донетој у кривичном поступку или поступку по привредном преступу, а та пресуда је правоснажно укинута. Ово је веома логичан разлог, јер не постоји више подлога на основу које је донето решење.

4. Када орган донесе повољно решење за странку, пошто је био доведен у заблуду неистинитим наводима странке. До овакве ситуације најчешће долази код скраћеног поступка, када се решење доноси на подлози навода саме странке, а накнадно се утврди да је странка дала неистините наводе, како би орган довела у заблуду и издејствовала за себе повољно решење.

5. Када се решење заснива на неком претходном питању које накнадно надлежни орган или суд реши другачије у битним тачкама. И ово је разлог за понављање поступка, пошто је основ за доношење решења измењен. Ново решење у обновљеном поступку мора бити везано за решење претходног питања и мора бити у складу са таквим решењем.

6. Ако је у доношењу решења учествовало лице које је, по Закону, морало бити изузето. Међутим, не може се узети као разлог ако је службено лице, које је требало бити изузето, само водило поступак или извршило поједину радњу поступка.

7. Кад је решење донело службено лице надлежног органа, које није било овлашћено за његово доношење. Решење може да донесе само овлашћено службено лице надлежног органа.

8. Кад колегијални орган донесе решење, а није решавао у прописаном саставу, или за такво решење није гласала прописана већина.

9. Кад лицу које је требало да учествује у поступку у својству странке није била дата могућност да учествује у њему. Овај разлог за понављање поступка је санкција за повреду начела саслушања странке.

10. Ако странку није заступао законски заступник, а по закону је требало да је заступа. У питању је, значи, процесна неспособност и то случај кад је нужно да право и правне интересе странке у поступку брани њен законски заступник.

11. Ако лицу које је учествовало у поступку није била дата могућност да се, под условима из члана 16 ЗУП-а, служи својим језиком и писмом.

3.3. Покретање понављање поступка

Понављање поступка може тражити странка, а може се покренути и по службеној дужности. За тражење понављања поступка потребна је легитимација. Такву легитимацију могу имати лица која су била странке у ранијем поступку, као и лице коме је, као странци, требало омогућити учешће у ранијем поступку.

Странка може тражити понављање поступка због разлога из члана 239, тач. 1, 6, 7, 8, 11 ЗУП-а, само ако без своје кривице није била у стању да у ранијем поступку изнесе разлоге због којих тражи понављање поступка (коришћење нових чињеница и доказа, неизвршеног изузећа, решења које је донело неовлашћено лице и решења које је донео колегијални орган у непрописном саставу или за које није гласала прописана већина, или није дата могућност коришћења језика).

Странка нема права да тражи понављање поступка из разлога из члана 239, тач. 6–11 ЗУП-а, ако је тај разлог већ био истицан у ранијем поступку и то је остало без успеха (неизвршеног изузећа, решења донетог од неовлашћеног лица, решења колегијалног органа који није решавао у прописаном саставу, због неучествовања странке у поступку и ако странку није заступао законски заступник, а по закону је требало да то чини, и онемогућивање коришћења свог језика).

Јавни тужилац може тражити понављање поступка под истим условима као и странка.

Ако је решење за које се тражи понављање поступка било предмет управног спора, понављање се може дозволити само због оних чињеница које је орган утврдио у ранијем управном поступку, а не и због оних које је утврдио суд у свом поступку.

За решавање у понављању поступка надлежан је орган који је донео решење којим је поступак окончан.

Закон не поставља посебне услове у погледу форме и садржине предлога странке за обнову поступка.

Странка је једино дужна да у предлогу учини вероватним околности на којима заснива свој предлог, као и околности да је предлог стављен у прописаним роковима.

Што се тиче права и дужности органа да по службеној дужности да предлог за понављање поступка, закон нема изричитих одредаба, те је ово остављено његовој оцени.

3.4. Рок за понављање поступка

Закон поставља строге рокове за тражење понављања поступка од стране странке, односно за покретање поступка понављања по службеној дужности.

За странку су прописана два рока и то субјективни и објективни, а за орган важи само објективни рок.

Субјективни рок у коме странка може тражити понављање поступка износи месец дана, а дан од када почиње да тече тај рок различит је и зависи од разлога због којих се тражи понављање. Ове рокове је законодавац одредио веома прецизно.

Ако се понављање тражи из разлога из члана 239, тачка 1, онда се тај рок рачуна од дана када је странка могла изнети нове чињенице, односно употребити нове доказе.

Ако се понављање тражи из разлога из члана 239, тачка 2 и 3, онда се субјективни рок рачуна од дана када је странка сазнала за правноснажну пресуду у кривичном поступку, или у поступку за привредни преступ, а ако се поступак не може спровести – од дана кад је сазнала за обуставу тог поступка или за околности због којих се поступак не може покренути, односно за околности због којих нема могућности за кривично гоњење, односно за гоњење за привредни преступ.

Ако се, пак, понављање тражи из разлога из члана 239, тачка 5, онда се субјективни рок рачуна од дана кад је могла употребити нови акт (пресуду, решење), а ако се тражи из разлога из истог члана, тач. 4, 6, 7, 8, онда се субјективни рок рачуна од дана када је сазнала разлог за понављање.

Најзад, ако се понављање тражи из разлога из члана 239, тач. 9–11, субјективни рок се рачуна од дана кад јој је достављено решење.

Међутим, уколико би у свим напред наведеним случајевима субјективни рок за странку почео да тече пре него што је решење постало коначно у управном поступку, тај ће се рок рачунати од дана кад решење постане коначно, односно од дана достављања коначног решења надлежног органа.

Објективни рок износи пет година, без обзира да ли је у питању захтев странке, или покретање поступка по службеној дужности.

Правило је, дакле, да странка може тражити понављање поступка само у границама субјективног и објективног рока.

Изузетно, и после рока од пет година понављање се може тражити, односно поступак покренути, само из разлога наведених у члану 239, тач. 2, 3 и 5 овог закона.

3.5. Решавање о понављању поступка

Предлог странке за понављање поступка се предаје или шаље органу који је о предмету решавао у првом степену, или органу који је донео решење којим је поступак окончан.

О предлогу за понављање поступка решава орган који је донео решење којим је поступак окончан. Надлежан орган може предлог да одбаци, да одбије, као и да дозволи понављање поступка.

Надлежни орган за решавање, кад прими предлог, дужан је да претходно испита да ли је предлог благовремен и изјављен од стране овлашћеног лица, као и да ли је околност на којој се предмет заснива учињена вероватном. Ако нема доказа за то, он ће предлог одбацити својим закључком.

Када орган утврди напред наведене околности, он ће испитати да ли су те околности, односно докази који се износе као разлог за понављање, такви да би могли да доведу до другачијег решења, па ако утврди да нису, одбиће предлог својим решењем.

Предлог се закључком одбацује, а решењем одбија.

Уколико орган предлог за понављање поступка не одбаци и не одбије, донеће закључак којим се дозвољава понављање поступка, и одредиће у ком ће се обиму поступак поновити. У понављању поступка по службеној дужности надлежни орган треба да донесе закључак којим се понављање дозвољава, под условом да је претходно утврдио да су испуњени законски разлози. Радње у ранијем поступку на које не утичу разлози понављања, неће се понављати.

У случајевима када је то могуће, орган не мора да донесе посебан закључак о дозволи понављања, већ ће, чим утврди постојање услова за понављање, непосредно прећи на оне радње поступка које се имају поновити.

Кад о предлогу за понављање одлучује другостепени орган, он ће сам извршити потребне радње у поновљеном поступку. Међутим, он може да наложи првостепеном органу да изврши те радње, ако сматра да је то економичније и брже.

На подлози резултата добијених у поновљеном поступку, као и у ранијем поступку, надлежни орган доноси решење о главној ствари. Тим решењем може раније решење, које је било предмет понављања, оставити на снази или га заменити новим.

Ако се раније решење замењује новим, надлежни орган може раније решење поништити или укинути.

Решавање у поновљеном поступку заснива се на истим начелима као и решавање у првом, односно другом степену. Према томе, и у поновљеном поступку испитни поступак опредељује карактер новог решења, тј. да ли ће ствар бити решена на начин као и раније, или, пак, другачије.

3.6. Жалба против закључка и решења у поновљеном поступку

Против закључка донетог о предлогу за понављање поступка, као и против решења донетог у поновљеном поступку може се изјавити жалба само када је тај закључак, односно решење донео првостепени орган. Ако је закључак или решење донео другостепени орган, тада се може покренути непосредно управни спор.

Могућност изјављивања жалбе у поновљеном поступку не представља одступање од начела двостепености.

3.7. Дејство предлога за понављање поступка и закључак којим се дозвољава понављање на извршење решења

Предлог за понављање поступка, по правилу, нема суспензивно дејство. Али надлежни орган може, ако сматра да би понављање поступка могло бити дозвољено, одложити извршење раније донетог решења, док се не одлучи о питању понављања.

Донети закључак о понављању поступка увек има суспензивно дејство.

ИЗВРШЕЊЕ РЕШЕЊА У УПРАВНОМ ПОСТУПКУ

1. Појам извршења

Последња фаза управног поступка је извршење решења. Да би решење и фактички створило правну ситуацију, потребно је да се оно изврши, јер се тек тада чињенично стање уклапа у правни поредак, тј. чињенично стање се усаглашава са диспозитивом решења. Тек моментом извршења решења одређени субјект, на кога се решење односи, стиче одређена права, или му се намећу одређене обавезе, а то је и циљ решавања у управном поступку. Додуше, не мора свако решење да се изврши да би створило одређену правну ситуацију. Напротив, чест је случај да решење постиже свој циљ самим достављањем странци, јер је његова природа таква (на пример, дозвола у једностраначким стварима).

Поред овога постоје и решења која се и не могу извршити, јер је фактичка ситуација једнака диспозитиву решења (на пример, одбијање захтева странке, дакле, код негативних решења).

У наведеним случајевима, дакле, нема проблема око извршења решења. Не мора да буде проблема ни код извршења решења уколико га сама странка испуњава, што најчешће бива. Али, странка може и да одбије испуњење обавезе која произлази из решења. У том случају долазе до изражаја одредбе ЗУП-а о извршењу решења, односно закључка.

Према томе, ова процесна радња се примењује само у случајевима кад до извршења решења може доћи применом принуде, тј. да се принудним путем спроведе у живот диспозитив решења. Али, пошто је начело законитости једно од основних начела рада управе, као и прво и најзначајније начело које прописује ЗУП, коришћење принуде је строго законски одређено. Не постоји неко опште правило према коме би неиспуњење решења, само по себи, било кажњиво. Управа нема овлашћења да по слободној оцени, а само на основу ауторитативног карактера управног акта, принудно изврши односни управни акт. Уколико дође до потребе да се неки управни акт принудно

изврши, орган управе то може да учини само на основу законског овлашћења, и то на начин који је правним прописима одређен.

Иницијатива за предузимање ове радње је у рукама органа или странке. Орган ће предузети мере извршења по службеној дужности, уколико је у питању заштита јавног интереса, а на захтев странке, ако се ради о њеном интересу.

Извршење се спроводи увек противно вољи субјекта на кога се односи одређени управни акт, а то може бити решење, закључак и поравнање. Извршење се спроводи ради остваривања новчаних потраживања и неновчаних обавеза.

Извршење је дозвољено само против извршног решења, односно закључка.

У самом закону је изричито прописано када је извршно првостепено решење, а када другостепено.

Првостепено решење постаје извршно:

1. истеком рока за жалбу, ако жалба није изјављена;
2. достављањем странци, ако жалба није допуштена;
3. достављањем странци, ако жалба не одлаже извршење;
4. достављањем странци решења којим се жалба одбацује или одбија.

Другостепено решење којим је измењено првостепено решење постаје извршно кад се достави странци.

Дакле, код првостепеног решења треба водити рачуна и правити разлику да ли се ради о решењима против којих жалба није допуштена, или о решењима против којих се жалба може изјавити. У првом случају, оно је извршно чим се достави странци. У другом случају, могу постојати две ситуације:

1. кад жалба не одлаже извршење, што мора бити изричито прописано;
2. кад жалба одлаже извршење.

Другостепено решење постаје извршно само ако се њиме мења првостепено решење и то пошто буде достављено странци. Одбацивањем или одбијањем жалбе постаје првостепено решење извршно, а не другостепено.

Ако се странци у решењу налаже каква радња, решење треба да садржи рок за извршење те радње, и такво решење постаје извршно истеком тог рока. Ако тај рок није одређен, решење постаје извршно тек по истеку 15 дана од дана доношења решења.

Извршење се може спровести и на основу поравнања, али само против лица које је учествовало у поравнању.

Када се говори о закључку, законски услови су исти као и за извршење решења, тј. закључак се извршава кад постане извршан.

Када се против закључка не може изјавити жалба, закључак постаје извршан на дан саопштења или достављања странци. Исто важи и када је против закључка допуштена посебна жалба која нема суспензивно дејство. Уколико је у питању жалба која има суспензивно дејство, важе исте одредбе као и за извршење решења, тј. закључак постаје извршан истеком рока за жалбу, ако ова није изјављена, а ако је изјављена, достављањем странци решења о одбацивању или одбијању закључка.

Извршење решења може се спровести на више начина и применом разних средстава. Закон упућује да се извршење спроводи на онај начин и применом оних средстава која су најблажа за странку, уколико се тако остварује циљ. Стога је одређено да се решење не може извршити недељом, у дане државног празника, као ни ноћу, сем ако постоји опасност од одлагања, и ако је орган који спроводи извршење издао за то писмени налог.

Субјекта против кога се спроводи извршење, тј. који је обавезан да испуни обавезу, закон назива извршеником, а иницијатор извршења по закону се назива тражилац извршења. Извршење се спроводи по службеној дужности, или по предлогу странке.

2. Врсте извршења

Извршење решења спроводи се административним путем (административно извршење), а у случајевима предвиђеним ЗУП-ом – судским путем (судско извршење).

Извршење ради испуњења неновчаних обавеза извршеника спроводи се административним путем. Извршење ради испуњења новчаних обавеза спроводи се судским путем. Изузетно, извршење ради испуњења новчаних обавеза из примања на основу радног односа може се спровести административним путем по пристанку извршеника (административна забрана).

Дакле, начин извршења зависи од врсте обавезе.

3. Орган надлежан за спровођење административног извршења

Административно извршење спроводи орган који је ствар решавао у првом степену, ако посебним прописом није другачије одређено. Ако је прописано да административно извршење не може спровести орган који је управну ствар решавао у првом степену, а посебним прописом није одређен орган који је за то овлашћен, извршење спроводи надлежни државни орган на чијем се подручју налази пребивалиште, односно боравиште или седиште извршеника, ако законом није другачије одређено. Орган надлежан за унутрашње послове дужан је да органу надлежном за спровођење извршења на његов захтев пружи помоћ у спровођењу извршења.

Када треба да се спроведе судско извршење решења донесеног у поступку, орган чије решење треба извршити ставља на решење потврду извршности и доставља га ради извршења суду надлежном за извршење. Решење донесено у поступку које садржи потврду извршности јесте основ за судско извршење. То извршење спроводи се по одредбама закона којима се уређује извршни поступак и одредбама других закона који важе за судско извршење.

4. Закључак о дозволи извршења и потврда извршности решења

Орган надлежан за спровођење административног извршења доноси, по службеној дужности или по предлогу тражиоца извршења, закључак о дозволи извршења. Закључком се констатује да је решење које треба извршити постало извршно и одређују се начин и средства извршења. Против овог закључка допуштена је жалба надлежном другостепном органу.

Закључак о дозволи извршења решења које је донесено у управној ствари по службеној дужности, орган надлежан за спровођење административног извршења дужан је да донесе без одлагања кад је то решење постало извршно, а најдоцније у року од 30 дана од дана када је решење постало извршно, ако посебним прописом није другачије одређено. Недоношење закључка до тог рока не искључује обавезу његовог доношења.

Када административно извршење не спроводи орган који је решавао у првом степену, тражилац извршења подноси предлог за дозволу извршења органу који је донео решење које треба извршити. Ако је решење постало извршно, тај орган ставља на решење потврду да је постало извршно (потврда извршности) и доставља га ради извршења органу надлежном за извршење, с тим што ће истовремено предложити и начин и средства извршења. Орган надлежан за извршење ће донети закључак о дозволи за извршење.

Када по службеној дужности треба спровести извршење решења органа који није овлашћен за спровођење извршења, тај орган се, ради извршења, обраћа предлогом за дозволу извршења органу надлежном за извршење, након спроведеног поступка који смо објаснили у претходном пасусу.

Административно извршење које спроводи орган који је управну ствар решавао у првом степену спроводи се на основу решења које је постало извршно и закључка о дозволи извршења. Административно извршење које не спроводи орган који је управну ствар решавао у првом степену спроводи се на основу решења на које је стављена потврда извршности и закључка о дозволи извршења.

5. Жалба у поступку извршења

У поступку административног извршења може се изјавити жалба која се односи само на извршење, а њоме се не може побијати правилност решења које се извршава. Жалба се изјављује надлежном другостепеном органу. Жалба не одлаже започето извршење. У погледу рока за жалбу и органа надлежног за решавање по жалби важе општа правила ЗУП-а по овим питањима.

6. Обустављање и одлагање извршења

Административно извршење ће се обуставити по службеној дужности и спроведене радње поништити ако се утврди да је обавеза у целини извршена, да извршење није било уопште

допуштено, да је било спроведено према лицу које није у обавези, или ако тражилац извршења одустане од свог захтева, односно ако је извршна исправа поништена или укинута.

Административно извршење ће се одложити ако се утврди да је у погледу извршења обавезе дозвољен почек, или је уместо привременог решења које се извршава донесено решење о главној ствари које се разликује од привременог решења. Одлагање извршења одобрава орган који је донео закључак о дозволи извршења.

7. Извршење неновчаних обавеза

Спровођење извршења неновчаних обавеза може да се изврши преко других лица, или путем принуде.

Ако се извршеникова обавеза састоји у извршењу радње коју може извршити и друго лице, а извршеник је не изврши уопште, или је не изврши у целини, та радња ће се извршити преко другог лица, на трошак извршеника. Извршеник мора бити на то претходно опоменут. Орган који спроводи извршење може закључком наложити извршенику да унапред положи износ који је потребан за подмирење трошкова извршења, а да се обрачун накнадно изврши. Закључак о полагању тог износа је извршан.

Ако је извршеник дужан да нешто допусти или трпи, па поступа противно тој обавези, или ако је предмет извршења извршеникова радња коју не може уместо њега да изврши друго лице, орган који спроводи извршење принудиће извршеника на испуњење обавезе принудном мером, односно новчаном казном. Орган који спроводи извршење најпре ће запретити извршенику применом принудног средства ако своју обавезу не изврши у остављеном року. Ако извршеник у току тог рока предузме неку радњу противно својој обавези, или ако остављени рок безуспешно протекне, запрећено принудно средство ће се одмах извршити, а уједно ће се одредити нови рок за извршење радње и запретити новом, строжом принудном мером.

Ако се извршење неновчане обавезе уопште или благовремено не може спровести нити преко другог лица, нити путем принуде, извршење се, према природи обавезе, може спровести и непосредном принудом ако прописом није другачије одређено.

Када је на основу решења спроведено извршење, а решење је касније поништено или измењено, извршеник има право да захтева да му се врати оно што му је одузето, односно да се ствар врати у стање које произлази из новог решења. О захтеву извршеника решава орган који је донео закључак о дозволи извршења.

8. Извршење ради обезбеђења

Има случајева када се извршење може дозволити и пре него што је решење постало извршно. У том случају долази до извршења ради обезбеђења, што представља одступање од основног начела које важи у поступку извршења. Извршење ради обезбеђења је допуштено само под одређеним законским условима.

Ради обезбеђења извршења може се закључком дозволити извршење решења и пре него што је оно постало извршно, ако би без тога могло бити осујећено или знатно отежано извршење после извршности решења. Ако се ради о обавезама које се принудно извршавају само по предлогу странке, предлагач мора опасност од осујећења или отежавања извршења учинити вероватном, а орган може извршење условити давањем обезбеђења за штету која би услед извршења тог решења могла настати за супротну странку ако основни закон предлагача не буде усвојен. Против закључка донесеног на предлог странке за извршење ради обезбеђења, као и против закључка донесеног по службеној дужности, допуштена је посебна жалба. Жалба против закључка којим је одређено извршење ради обезбеђења не одлаже спровођење извршења.

Извршење ради обезбеђења може се спровести административним или судским путем. Када се извршење ради обезбеђења спроводи судским путем, суд поступа по одредбама закона којим се уређује извршни поступак и одредбама других закона који важе за судско извршење.

Извршење привременог решења представља одступање од основних начела извршног поступка. Тако, извршење привременог решења може се спровести само у оном обиму и у оним случајевима у којима је допуштено извршење ради обезбеђења.

9. Привремени закључак о обезбеђењу

Ако постоји или је бар учињена вероватном обавеза странке, а постоји опасност да ће обавезана странка на други начин осујетити, или знатно отежати извршење обавезе, орган надлежан за доношење решења о обавези странке може, пре доношења решења о тој обавези, донети привремени закључак ради обезбеђења извршења обавезе. Приликом доношења привременог закључка орган је дужан да га образложи и да води рачуна да га, уколико постоји могућност да се извршење спроведе на више начина и применом разних средстава, спроведе на онај начин и применом оног средства који доводе до циља, а који су по извршеника најблажи. Доношење привременог закључка може се условити давањем обезбеђења. Ако је правноснажним решењем утврђено да правно не постоји обавеза странке за чије је обезбеђење био донесен привремени закључак, или је на други начин утврђено да је захтев за доношење привременог закључка био неоснован, предлагач у чију је корист привремени закључак донесен дужан је да накнади супротној странци штету која јој је проузрокована донесеним закључком. О накнади штете решава орган који је донео привремени закључак ако је предлагач сагласан да штету накнади. Ако предлагач није сагласан да штету накнади, супротна страна може захтев за накнаду штете остваривати пред надлежним судом у парничном поступку.

10. Трошкови поступка

ЗУП говори само о тзв. посебним издацима, а не и општим трошковима поступка. Треба, наиме, разликовати две врсте трошкова у управном поступку, и то опште и посебне трошкове. Општи трошкови су они трошкови који су везани за редовно пословање органа. Ти трошкови се обезбеђују у буџету, односно накнађују се из посебних средстава предузећа или других организација којима је законом поверено вршење јавних овлашћења. Посебни трошкови су издаци који настају спровођењем поступка у некој управној ствари.

Посебни издаци у готовом новцу органа који води поступак, као што су: путни трошкови службених лица, издаци за сведоке, вештаке, тумаче, односно преводиоце, увиђај, огласе и сл., а који су настали спровођењем поступка по некој управној ствари, падају, по правилу, на терет онога који је цео поступак проузроковао.

Када лице које учествује у поступку проузрокује, својом кривицом или обешћу, трошкове појединих радњи у поступку, дужно је да сноси те трошкове.

Када је поступак који је покренут по службеној дужности завршен повољно за странку, трошкове поступка сноси орган који је поступак покренуо.

Свака странка сноси, по правилу, сама своје трошкове проузроковане поступком, као што су трошкови долажења, дангуба, издаци за таксе, за правно заступање и стручно помагање.

Када у поступку учествује две или више странака са супротним интересима, странка која је проузроковала поступак, а на чију је штету поступак завршен, дужна је да противној странци накнади оправдане трошкове настале у поступку. Ако је у таквом случају нека од странака делимично успела са својим захтевом, дужна је да накнади противној странци трошкове сразмерно делу свог захтева у коме није успела. Странка која је обешћу проузроковала противној странци трошкове у поступку, дужна је да јој те трошкове накнади. Трошкови за правно заступање накнађују се само у случајевима када је такво заступање било нужно, односно оправдано. Захтев за накнаду наведених трошкова мора бити стављен благовремено, тако да орган који води поступак може о њему одлучити у решењу. У противном, странка губи право на накнаду трошкова. Службено лице које води поступак дужно је да је на то упозори.

Свака странка сноси своје трошкове у поступку који је завршен поравнањем, ако у поравнању није другачије одређено. Трошкове странке и другог лица у поступку, проузроковане поступком покренутим по службеној дужности или у јавном интересу, а које странка, односно друго лице у поступку, није проузроковало својим понашањем, сноси орган.

Ако се поступак покреће по захтеву странке, а са сигурношћу се може предвидети да ће изазвати посебне издатке у готовом новцу (у вези са увиђајем, вештачењем, доласком сведока и сл.), орган који води поступак може закључком одредити да странка унапред положи потребан

износ за покриће тих трошкова. Ако странка не положи тај износ у одређеном року, орган може одустати од извођења тих доказа или обуставити поступак, осим ако продужење поступка захтева јавни интерес.

У решењу којим се поступак завршава, орган који доноси решење одређује ко сноси трошкове поступка, њихов износ и коме се и у ком року морају исплатити. У решењу се мора посебно навести да ли ће онај који сноси трошкове морати да накнади трошкове другој странци. Ако трошкове поступка сноси више лица, трошкови ће се између њих разделити на једнаке делове, односно у одговарајућој сразмери. Уколико орган у решењу не одлучи о трошковима, навешће у решењу да ће се о трошковима донети посебан закључак.

Сведоци, вештаци, тумачи и службена лица имају право на прописану накнаду трошкова путовања и издатака изазваних бављењем у месту. Ако им за то време припада и зарада, имају право и на прописану накнаду изгубљене зараде. Поред прописане накнаде, вештаци и тумачи имају право и на прописану посебну награду за обављено вештачење, односно тумачење. Захтев за накнаду, односно награду, сведоци, вештаци и тумачи дужни су да поставе приликом саслушања, давања мишљења вештака, односно тумачења. У противном, губе то право, а службено лице које води поступак дужно је да их на то упозори. Износ накнаде, односно награде, утврђује посебним закључком орган који води поступак, одређујући ко је дужан да је плати и у ком року. Против овог закључка допуштена је посебна жалба. Овај закључак представља основ за извршење.

Орган који води поступак може ослободити странку плаћања трошкова у целини или делимично, ако нађе да их она не може поднети без штете по своје нужно издржавање, односно по нужно издржавање своје породице. Орган доноси закључак о томе по предлогу странке, на основу уверења о њеном имовном стању које издаје надлежни орган. Ослобођење од плаћања трошкова односи се на ослобођење од такси и издатака органа који води поступак, као што су путни трошкови службених лица, издаци за сведоке, вештаке и тумаче, увиђај, огласе и сл., као и на ослобођење од полагања обезбеђења за трошкове. Страни држављани ослободиће се плаћања трошкова када је то предвиђено међународним уговором, а ако таквог уговора нема, под условом узајамности. У случају сумње у постојање узајамности, објашњење даје орган надлежан за иностране послове. Орган који води поступак може у току поступка укинути закључак о ослобођењу плаћања трошкова ако утврди да више не постоје разлози због којих је странка била ослобођена њиховог плаћања. Против закључка којим се одбија захтев странке за ослобођење од плаћања трошкова, као и против закључка којим се укида закључак о ослобођењу од плаћања трошкова, странка може изјавити посебну жалбу.

Трошкове поступка у вези са извршењем решења сноси извршеник. Ако се ти трошкови од њега не могу наплатити, сноси их странка по чијем је предлогу извршење спроведен

УПРАВНИ СПОР

1. Управни спор по ЗУС-у

Кад говоримо о врстама управних спорова, код нас се, по правилу, води спор о поништају управног или неког другог појединачног правог акта, који може да буде и објективни и субјективни, а изузетно се може водити и спор пуне јурисдикције. Дакле, води се спор о управном акту, а не спор против рада управе. Даље је усвојен систем генералне клаузуле у одређивању обима судске контроле законитости управних аката, што значи да судској контроли законитости подлежу сви управни акти донети у управном поступку, без обзира на управну област, а не систем енумерације, где се управни спор може водити само против одређених управних аката. Међутим, иако је уведен систем генералне клаузуле, наш Закон о управним споровима има и елементе енумерације. Наиме, као изузетак од општег правила да у управном спору суд одлучује о законитости коначних управних аката, Закон у члану 3, став 1 предвиђа да суд неће у управном спору одлучивати о законитости оних коначних управних аката у погледу којих је предвиђена другачија судска заштита.

2. Предмет управног спора по ЗУС-у

Устав Републике Србије у члану 198, став 2 предвиђа да законитост коначних појединачних аката којима се одлучује о праву, обавези или на закону заснованом интересу подлеже преиспитивању пред судом у управном спору, ако у одређеном случају законом није предвиђена другачија судска заштита.

Полазећи од наведене уставне одредбе, Закон о управним споровима прецизира предмет управног спора у члану 3. Сходно овом члану, у управном спору суд одлучује о законитости коначних управних аката, осим оних у погледу којих је предвиђена другачија судска заштита. Такође, у управном спору суд одлучује и о законитости коначних појединачних аката којима се решава о праву, обавези или на закону заснованом интересу, у погледу којих у одређеном случају законом није предвиђена другачија судска заштита. Суд у управном спору одлучује и о законитости других коначних појединачних аката када је то законом предвиђено.

Као што видимо предмет управног спора је пре свега коначан управни акт али под условом да није предвиђена другачија судска заштита. Међутим, предмет управног спора могу бити и други коначни појединачни акти којима се решава о праву, обавези или на законом заснованом интересу, али под условом: а) да у погледу њих у одређеном случају законом није предвиђена другачија судска заштита; б) када је то законом изричито предвиђено.

Обзиром да предмет управног спора може бити не само управни акти, него и други појединачни акти, Закон о управним споровима предвиђа да се његове одредбе које се односе на управни акт примењују и на друге акте против којих се може водити управни спор.

3. Појам управног акта по ЗУС-у

Да би се предмет управног спора још ближе одредио, Закон утврђује појам управног акта, односно шта се сматра да је управни акт у смислу права на вођење управног спора. То је појединачни правни акт којим надлежни орган, непосредном применом прописа, решава о одређеном праву или обавези физичког или правног лица, односно друге странке у управној ствари. Надлежним органом сматрају се државни органи, органи аутономне покрајине и јединице локалне самоуправе, привредна друштва, јавна и друга предузећа, установе, организације и појединци, као и посебни органи, када у вршењу јавних овлашћења решавају у управним стварима. Интересантно је да ЗУС даје и дефиницију управне ствари, у смислу да је то појединачна неспорна ситуација од јавног интереса у којој непосредно из правних прописа произилази потреба да се будуће понашање странке ауторитативно правно одреди.

Да би се против једног управног акта могао покренути управни спор, акт мора имати следеће карактеристике: 1. акт мора бити донет од стране надлежног органа; 2. акт мора бити донет у управној ствари; 3. акт мора решавати о правима или обавезама појединаца, правних лица или других странака; 4. акт мора бити конкретан, и 5. акт мора бити коначан у управном поступку. Ова пета карактеристика фактички одређује појам управног акта у смислу ЗУС-а, јер само коначан управни акт може бити предмет управног спора. Остале карактеристике су карактеристике сваког управног акта.

Управни спор се, дакле, не може покренути против сваког управног акта, већ само против управног акта који је коначан у управном поступку, тј. против управног акта који је донет у другом степену, односно против управног акта донетог у првом степену против кога није допуштена жалба у управном поступку.

Управни спор се може покренути под одређеним условима и када надлежни орган о захтеву, односно жалби странке није донео управни акт.

4. Надлежност за решавање управних спорова

Орган надлежан за одлучивање у управним споровима је суд.

У осмом делу – Уставност и законитост – Устав Србије предвиђа да законитост коначних појединачних аката којима се одлучује о праву, обавези или на закону заснованом интересу подлеже преиспитивању пред судом у управном спору, ако у одређеном случају законом није

предвиђена другачија судска заштита (члан 198, став 2). Према Закону о уређењу судова Србије (2001), Управни суд је надлежан да одлучује о законитости коначних управних аката у првом степену, као и да врши друге послове одређене Законом (члан 26). У управним споровима судови одлучују у већима састављеним од троје судија, осим ако законом није одређено да о неком правном средству против одлука донетих у управном спору одлучује суд у ширем саставу. Према Уставу, Врховни касациони суд је највиши суд у Републици Србији (члан 143, став 4).

Закон о управним споровима (чл. 8 и 9) уређује питање надлежности и састава суда тако што предвиђа да управни спор решава Управни суд. Овај суд одлучује у већу од три судије, осим ако ЗУС није другачије предвидео. У поступку по Захтеву за преиспитивање судске одлуке као ванредном правном средству које се улаже против одлуке Управног суда одлучује Врховни касациони суд у већу од три судије.

5. Странке у управном спору

Управни спор је специфичан спор и битно се разликује од грађанско-правног спора. Самим тим, и питање утврђивања странке је спорно.

На питање ко се сматра странком у управном спору, у већини земаља које имају институцију управног судства одговор даје закон, као што је, уосталом, случај и у управном поступку. До овога долази стога, што и по овом питању, правни писци имају различита мишљења. На пример, у Француској се дуго сматрало да управни спор није спор између странака, и да орган чији се управни акт оспорава не може да буде странка, јер предмет спора није управни орган, већ управни акт. Ово схватање је имало свој корен у историјском развоју институције управног судства, јер се та институција тамо развила из хијерархијске контроле виших органа над радом нижих органа управе. Међутим, данас се и у Француској доносилац оспораваног акта, дакле, орган управе, све више сматра странком у управном спору, а управни спор се све више сматра спором између странака. Схватање да је доносилац управног акта странка усвајају и правни писци класичне и савремене Немачке, Аустрије и други.

Према ЗУС-у, странке у управном спору су: 1. тужилац, 2. тужени и 3. заинтересовано лице.

5.1. Тужилац у управном спору

У упоредној пракси управних спорова различито је постављено питање легитимације за подношење тужбе у управном спору. Познат је систем тзв. популарне тужбе (*actio popularis*), по коме сваки грађанин може подићи тужбу против незаконитог управног акта, без обзира да ли се тај управни акт односи на њега или не. Код нас није прихваћено право на *actio popularis*, већ је ЗУС-ом одређено ко има легитимацију за покретање управног спора.

Према ЗУС-у, легитимацију за покретање управног спора има:

1. Физичко, правно или друго лице, ако сматра да му је управним актом повређено неко право или на закону заснован интерес. По правилу, то је оно лице које је већ учествовало у управном поступку, а о чијем се праву или обавези решавало управним актом, али легитимацију за покретање управног спора има и лице које сматра да му је управним актом повређено неко право, односно на закону заснован интерес, иако није учествовало у управном поступку.

Нема недоумице да ли легитимацију тужиоца има странка о чијем праву, правном интересу или обавези је надлежан орган решавао, па је странка тим решењем, због повреде законитости, незадовољна. Проблем је утврдити легитимацију тужиоца кад управни спор покреће лице које није било странка у управном поступку, а сматра да је управним актом повређен његов непосредни лични интерес заснован на закону, или неко његово право. Проблем је у томе што се ради о управном акту којим се решава о праву неког другог лица, а не тужиоца, па суд има обавезу да испита да ли постоји тај услов.

2. Државни орган, орган аутономне покрајине и јединице локалне самоуправе, организација, део привредног друштва са овлашћењима у правном промету, насеље, група лица и други који немају својство правног лица, могу покренути управни спор ако могу бити носиоци права и обавеза о којима се решавало у управном поступку.

3. Надлежни јавни тужилац може да покрене управни спор ако је управним актом повређен закон на штету јавног интереса.

4. Надлежно јавно правобранилаштво може да покрене управни спор ако су управним актом повређена имовинска права и интереси Републике Србије, аутономне покрајине или јединице локалне самоуправе.

5.2. Тужена страна у управном спору

Тужени у управном јесте орган чији се управни акт оспорава,односно орган који по захтеву, односно по жалби странке није донео управни акт.

Дакле,тужени у управном спору је доносилац оспореног управног акта (тужени орган), односно орган који је био надлежан за његово доношење код „ћутања администрације“ (управе).

Тужена страна је: 1. првостепени орган који је донео управни акт против којег жалба у управном поступку није била допуштена; 2. другостепени орган који је решавао по жалби.

Првостепени и другостепени орган могу бити тужени, као што смо већ рекли, у случају „ћутања администрације“ када управни акт није донет под законом одређеним условима.

5.3. Заинтересовано лице у управном спору

Поред тужиоца и туженог органа у управном спору положај странке може имати и заинтересовано лице, тј. треће лице, коме би поништај оспораваног управног акта непосредно био на штету. То лице закон назива заинтересованим лицем.

Заинтересовано лице може се појавити у управном спору кад се ради о двостраначкој и вишестраначкој ствари, па је управни поступак окончан у корист једне стране, а на штету друге. Учешће заинтересованог лица као странке је логично, јер поништајем таквог решења може да дође до обрнуте ситуације, да корист има раније оштећена страна.

Треће лице може да се појави као странка и у спору који покреће јавни тужилац. Треће лице стиче то право само у случају кад је поништавањем управног акта њему непосредно нанета штета.

6. Тужба у управном спору

Управни спор се покреће подношењем тужбе надлежном суду. Овде не важи официјелна максима, већ приватна и суд не може да покрене управни спор без тужбе.

За подношење тужбе одређен је рок од 30 дана од дана доставе управног акта странци која тужбу подноси осим ако посебним законом није прописан краћи рок. Исти рок за подношење тужбе важи и за овлашћени орган ако му је управни акт био достављен. Уколико органу овлашћеном за подношење тужбе, односно заинтересованом лицу није достављен управни акт, орган, односно заинтересовано лице може поднети тужбу, у року од 60 дана од дана достављања управног акта странци.

Тужба се предаје надлежном суду непосредно, или му се шаље поштом. Предаја тужбе у облику електронског документа сматра се непосредном предајом суду. Тужба се може изјавити и на записник код суда. Дан предаје тужбе пошти препоручено, односно, дан изјављивања тужбе на записник, сматра се даном предаје суду.

Ако тужба није предата надлежном суду у Законом прописаном року, него другом суду или другом органу, а стигне надлежном суду после истека рока за подношење тужбе, сматраће се као да је благовремено поднета, ако се њено подношење другом суду или другом органу може приписати незнању или очигледној омашци подносиоца.

За војна лица која се налазе у Војсци Србије, дан предаје тужбе војној јединици или војној установи, сматра се даном предаје суду. Ово правило се односи и на цивилна лица запослена у Војсци Србије која су на служби у војним јединицама, односно војним установама у местима у којима не постоји редовна пошта.

Већ смо истакли да странка суду може предати тужбу и други поднесак и у облику електронског документа. Такође, суд може доставити акте странци у облику електронског документа али уз претходни изричит пристанак странке. У оваквим ситуацијама поступање са електронским документима обавља се у складу са законом којим се уређује електронски документ.

Начин, техничке услове предаје и утврђивања времена предаје поднесака и доставе аката у облику електронског документа, као и друга питања везана за поступање са електронским

документом, ближе се одређују Судским пословником. Уколико електронски документ који је предат суду не може бити прочитан или не испуњава техничке услове уређене Судским пословником, суд ће о томе без одлагања обавестити подносиоца, позвати га да поднесак уреди у остављеном року и указати му на последице таквог пропуштања.

Ако је законом прописано да акт треба да буде потписан од стране одређеног лица, сматра се да је тај услов испуњен за акт у облику електронског документа, када је на крају електронског документа наведено име и презиме одговарајућег лица и електронски документ је потписан квалификованим електронским потписом тог лица.

ЗУС поставља минималне услове у погледу форме и садржине тужбе. У том смислу, тужба мора да садржи име и презиме, адресу и место становања, односно назив и седиште тужиоца, означење управног акта против кога је тужба поднета, разлоге због којих се тужба подноси, предлог у ком правцу и обиму се предлаже поништавање управног акта, као и потпис тужиоца. Уз тужбу мора да се приложи оригинал или копија акта против кога се тужба подноси. Уз тужбу поднету због ћутања управе прилаже се копија захтева, односно жалбе, копија захтева о накнадном тражењу странке поднетом надлежном органу и доказ о предаји ових поднесака надлежном органу. Ако се тужба подноси преко пуномоћника, уз тужбу се обавезно прилаже и оригинал пуномоћја. Уколико се тужбом тражи повраћај ствари или накнада штете, у тужби се мора определити одређен захтев у погледу ствари или висине претрпљене штете. Уз тужбу се подноси и по један примерак тужбе и прилога уз тужбу, за тужени орган и за свако заинтересовано лице, ако таквих има. Тужба може да садржи и позивање на чињенице на којима тужилац заснива свој захтев из тужбе.

6.1. Тужба у случају када управни акт није донет

Иако је управни спор, спор против управног акта, он се може водити и кад управни акт није донет. Ово право странке постављено је слично као и право странке у управном поступку да изјави жалбу другостепеном органу против непостојећег акта, наиме, кад првостепени орган није донео решење тј. кад је дошло до „ћутања администрације“.

За тужбу која се подноси у случају недоношења управног акта важе иста правила као и за тужбу против донетог управног акта, с том разликом што тужилац овде није у обавези да уз тужбу приложи акт који оспорава, јер га нема. Али, у тужби морају бити изнете чињенице и околности из којих ће се видети да су испуњени услови који се траже за подношење тужбе у таквим случајевима.

Ако другостепени орган, у року од 60 дана од дана пријема жалбе или у законом одређеним краћем року, није донео решење по жалби странке против првостепеног решења, а не донесе га ни у даљем року од седам дана по накнадном захтеву странке поднетом другостепеном органу, странка по истеку тога рока може поднети тужбу због недоношења захтеваног акта.

Ако првостепени орган по захтеву странке није у року предвиђеном законом којим се уређује општи управни поступак, донео решење против којег није дозвољена жалба, а не донесе га ни у даљем року од седам дана по накнадном захтеву странке, странка по истеку тога рока може поднети тужбу због недоношења захтеваног акта.

6.2. Дејство тужбе

Тужба, по правилу, не одлаже извршење управног акта против кога је поднета.

Међутим, по захтеву тужиоца, суд може одложити извршење коначног управног акта којим је мериторно одлучено у управној ствари, до доношења судске одлуке, ако би извршење нанело тужиоцу штету која би се тешко могла надокнадити, а одлагање није противно јавном интересу, нити би се одлагањем нанела већа или ненадокнадива штета противној странци, односно заинтересованом лицу.

Изузетно, странка из управног поступка може тражити од суда одлагање извршења управног акта и пре подношења тужбе:

- у случају хитности;
- када је изјављена жалба која по закону нема одложно дејство, а поступак по жалби није окончан.

Поводом захтева за одлагање извршења суд одлучује решењем, најкасније у року од пет дана од дана пријема захтева.

6.3. Разлози за покретање управног спора

Према ЗУС-у, управни акт може се побијати тужбом у управном спору због незаконитости, и то ако:

1. у акту није уопште или није правилно примењен закон, други пропис или општи акт;
2. је акт донео ненадлежни орган;
3. у поступку доношења акта није поступљено по правилима поступка;
4. је чињенично стање непотпуно или нетачно утврђено или ако је из утврђених чињеница изведен неправилан закључак у погледу чињеничног стања;
5. је у акту који је донет по слободној оцени, орган прекорачио границе законског овлашћења или ако такав акт није донет у складу са циљем у којем је овлашћење дато.

Такође, тужба се може поднети и ради утврђивања да је тужени поновио свој ранији акт који је већ поништен пресудом, као и ради утврђења незаконитости донетог акта који је без правног дејства.

7. Поступак по тужби

У току управно-судског поступка постоје две фазе: претходни поступак и редовни поступак.

Претходни управно-судски поступак карактеристичан је по томе што суд у том поступку само испитује да ли су испуњени законом одређени услови за управни спор.

У претходном поступку се проверава постојање тих услова. Уколико не постоје, тада нема редовног управно-судског поступка, већ суд тужбу одбацује. И обратно, ако су испуњени услови, приступа се спровођењу редовног управно- судског поступка, по чијем окончању суд доноси одлуку о законитости оспореног акта.

7.1. Претходни поступак

Као што смо претходно истакли, тужба мора да садржи ЗУС-ом предвиђену форму како би суд могао по њој да поступа. Ако се деси да је тужба непотпуна или неразумљива, судија појединац позваће тужиоца да у остављеном року отклони недостатке тужбе и указаће му на последице ако не поступи по захтеву суда.

Уколико тужилац у остављеном року не отклони недостатке у тужби који спречавају рад суда, судија појединац решењем ће одбацити тужбу као неуредну, ако не нађе да је оспорени управни акт ништав. Ако судија појединац пропусти да одбаци тужбу као неуредну, то ће учинити веће суда.

Такође, судија појединац решењем ће одбацити тужбу и ако утврди:

1. да је тужба поднета неблаговремено или пре времена;
2. да акт који се тужбом оспорава не представља акт о чијој законитости се одлучује у управном спору;
3. да уз тужбу поднету због ћутања управе нису приложени сви докази;
4. да се управним актом који се тужбом оспорава не дира очигледно у право тужиоца или у његов на закону засновани интерес;
5. да је после подношења тужбе оспорени акт поништен по тужби друге странке;
6. да се против управног акта који се тужбом оспорава могла изјавити жалба, а жалба није уопште или није благовремено изјављена, или је жалилац одустао од жалбе у току другостепеног поступка;
7. да већ постоји правноснажна судска одлука донета у управном спору о истој ствари.

Уколико судија појединац пропусти да одбаци тужбу из напред наведених разлога, то ће учинити веће суда.

Против решења судије појединца којим се одбацује тужба, подносилац тужбе има право на приговор у року од осам дана од достављања решења. О приговору одлучује посебно веће суда састављено од троје судија, после одржане усмене јавне расправе, ако је подносилац

приговора захтевао одржавање расправе. Посебно веће суда о приговору одлучује решењем. Решењем се приговор одбацује ако је изјављен неблаговремено или од неовлашћеног лица. Уколико веће одбије приговор, решење о одбацивању тужбе постаје правноснажно. Ако веће, пак, уважи приговор, поништиће решење о одбацивању тужбе, а поступак пред судом ће се наставити.

Уколико суд не одбаци тужбу из разлога које смо претходно навели, а нађе да оспорени управни акт садржи такве недостатке у облику и саставним деловима који акт чине очигледно незаконитим, може пресудом поништити акт и без достављања тужбе на одговор, уз позивање туженог да се претходно изјасни. И сам тужени може услед ових недостатака у акту поништити или изменити оспорени акт. Ако до овога дође судија појединац ће по прибављеној изјави тужиоца да је задовољан накнадно донетим решењем, донети решење о обустављању поступка. У погледу правне заштите против решења судије појединца о обустављању поступка сходно се примењују правила која се односе на приговор против одбацивања тужбе а која смо претходно објаснили.

Ако тужени у току судског поступка донесе други акт којим се мења или поништава управни акт против којег је управни спор покренут, као и ако у случају „ћутања администрације“ накнадно донесе првостепени односно, другостепени управни акт, тај орган ће, поред тужиоца, истовремено известити и суд. Ако до овога дође, суд ће позивати тужиоца да у року од 15 дана од дана пријема позива достави суду писану изјаву о томе да ли је накнадно донетим актом задовољан или остаје при тужби и у ком обиму, односно да ли тужбу проширује и на нови акт. Уколико тужилац благовремено достави суду писану изјаву да је накнадно донетим актом задовољан или ако не да изјаву у наведеном року од 15 дана, суд ће донети решење о обустављању поступка. Ако тужилац изјави да новим актом није задовољан, суд ће наставити поступак.

7.2. Редован поступак по тужби

Друга фаза управносудског поступка почиње слањем од стране суда тужбе на одговор туженом органу и заинтересованим лицима, ако их има, уколико тужбу не одбаци или не поништи акт односно не огласи га ништавим. Одговор се даје у року који суд одреди у сваком појединoм случају, с тим што суд не може одредити рок дужи од 30 дана од дана достављања тужбе на одговор. У овом року тужени је дужан да достави суду све списе који се односе на предмет управног спора и изјасни се о наводима тужбе. Ако тужени и после другог захтева не достави списе предмета у року од осам дана, или ако изјави да их не може доставити, суд може решити спор и без списа, при чему ће сам утврдити чињенично стање на расправи.

На захтев суда орган јавне власти (сви државни органи, органи аутономне покрајине и јединица локалне самоуправе, и други носиоци јавних овлашћења), дужни су да доставе исправе којима располажу у року који суд одреди. Орган јавне власти дужан је да означи које исправе, односно делови исправа представљају тајну у складу са посебним законом, тако да странке у њих не смеју имати увид. Уколико орган јавне власти по поновљеном захтеву суда у другом остављеном року, не достави тражене исправе, суд ће руководиоца тог органа позвати да пружи обавештење о разлозима пропуштања поступања по налогу суда.

У току управносудског поступка тужилац може одустати од тужбе све до доношења одлуке. У случају одустанка тужиоца од тужбе, судија појединац или веће суда решењем обуставља поступак. Против овог решења може се уложити приговор у року од осам дана од достављања решења. О приговору одлучује посебно веће суда састављено од троје судија, после одржане усмене јавне расправе, ако је подносилац приговора захтевао одржавање расправе. Посебно веће суда о приговору одлучује решењем. Решењем се приговор одбацује ако је изјављен неблаговремено или од неовлашћеног лица. Ако веће одбије приговор, решење о обустави поступка постаје правноснажно. Ако веће уважи приговор онда ће поништити решење о обустави поступка тако да ће се даље вођење поступка пред судом наставити.

У управном спору суд решава на основу утврђених чињеница на одржаној усменој јавној расправи. Веће суда ће увек одржати расправу због сложености предмета спора, или ради бољег разјашњења стања ствари. Расправа је обавезна и ако је у управном поступку учествовало две или више странака са супротни интересима као и када суд утврђује чињенично стање ради решавања у

пуној јурисдикцији. Такође, веће суда ће одржати расправу и у случају ако тужени и после другог захтева не достави списе предмета у року од осам дана, или ако изјави да их не може доставити.

Суд решава без одржавања усмене расправе, само ако је предмет спора такав да очигледно не изискује непосредно саслушање странака и посебно утврђивање чињеничног стања, или ако странке на то изричито пристану. Суд је обавезан да посебно наведе разлоге због којих није одржао усмену расправу.

По правилу усмена расправа је јавна. Веће суда може искључити јавност за целу расправу или за одређени део расправе ако то захтевају разлози заштите интереса националне безбедности, јавног реда и морала као и ради заштите интереса малолетника или приватности учесника у поступку. О искључењу јавности суд одлучује решењем које мора бити образложено и јавно објављено.

Председник већа одређује дан одржавања расправе и на расправу позива странке и заинтересована лица, ако их има. Расправа се може одложити само из важних разлога, о чему решава веће. Расправом руководи председник већа. Изостанак уредно позване странке са усмене расправе не одлаже њено одржавање. Због изостанка странака са усмене расправе не може се узети да су оне одустале од својих захтева, већ ће се њихови поднесци прочитати. Ако на усмену расправу не дођу ни тужилац ни тужени, а расправа се не одложи, суд ће расправити спор и без присуства странака.

На расправи реч прво добија члан већа који је известилац. Известилац излаже стање и суштину спора, не дајући своје мишљење. Председник већа даје реч тужиоцу, па заступнику туженог и заинтересованим лицима, водећи рачуна да се њихове изјаве односе само на спорна питања и околности од значаја за решење ствари. Суд на расправи одлучује који ће се докази извести ради утврђивања чињеничног стања.

О расправи се води записник у који се уносе само битне чињенице и околности. Записник о одржаној усменој расправи потписују председник већа и записничар.

Судске одлуке у управном спору су пресуда и решење. Суд решава спор пресудом. Пресудом се тужба уважава или одбија као неоснована. Суд доноси пресуду већином гласова. О већању и гласању води се посебан записник који потписују сви чланови већа и записничар. Већање и гласање врши се без присуства странака.

Законитост оспореног управног акта суд испитује у границама захтева из тужбе, али при том није везан разлозима тужбе. На ништавост управног акта суд пази по службеној дужности. Ако се тужба уважава, суд пресудом поништава оспорени управни акт у целини или делимично и враћа предмет надлежном органу на поновно одлучивање, осим ако у тој ствари нови акт није потребан. Ако се тужба уважава а тужбени захтев је да се утврди незаконитост акта без правних дејстава, или се тужбени захтев састоји само у утврђењу да је тужени поновио свој ранији акт који је већ поништен пред судом – суд се у пресуди ограничава на тражено утврђење. Ако суд нађе да је оспорени акт ништав, донеће пресуду којом тај акт оглашава ништавим.

Управни спор је пре свега спор за поништај управног акта, али ЗУС допушта и могућност спора пуне јурисдикције. Тако, када нађе да оспорени управни акт треба поништити, суд ће пресудом решити управну ствар, ако природа ствари то дозвољава и ако утврђено чињенично стање пружа поуздан основ за то. Таква пресуда у свему замењује поништени акт. У случајевима када би поништење оспореног акта и поновно вођење поступка пред надлежним органом изазвало за тужиоца штету која би се тешко могла надокнадити а суд је сам утврђивао чињенично стање, обавезан је да одлучи у спору пуне јурисдикције, осим ако је такав спор законом искључен.

Спор пуне јурисдикције је искључен када је предмет управног спора управни акт донет по дискреционој оцени. Изузетно, у појединим материјама спор пуне јурисдикције може да буде изричито искључен посебним законом. Ако тужилац тражи да суд својом пресудом реши управну ствар, суд је обавезан да посебно наведе разлоге због којих тај захтев није прихватио.

Када је тужба поднета због ћутања управе, а суд нађе да је основана, пресудом ће уважити тужбу и наложити да надлежни орган донесе решење. Ако суд располаже потребним чињеницама, а природа ствари то дозвољава, он може својом пресудом непосредно решити управну ствар.

Пресудом којом се оспорени управни акт поништава, односно оглашава ништавим, суд може одлучити и о захтеву тужиоца за повраћај ствари, односно за накнаду штете, ако утврђено чињенично стање пружа поуздан основ за то. У противном ће упутити тужиоца да свој захтев остварује у парничном поступку пред надлежним судом.

Суд ће, по завршеној расправи, одмах донети и објавити пресуду заједно са најважнијим разлозима. У сложеним случајевима суд може најкасније у року од петнаест дана од дана закључења расправе да донесе пресуду. Ако по завршеној усменој расправи не може да донесе пресуду, односно решење због тога што претходно треба да утврди неку чињеницу за чије расправљање није потребна нова усмена расправа, суд ће пресуду донети без расправе, најкасније у року од осам дана од дана када ту чињеницу утврди. Пресуда садржи означење суда, име и презиме председника већа, чланова већа и записничара, означење странака и њихових заступника, предмет спора, дан када је пресуда донета и објављена, диспозитив, образложење и поуку о правном средству. Диспозитив пресуде мора бити одвојен од образложења. Изворник пресуде потписују председник већа и записничар. Пресуда се издаје странкама у овереном препису. Ова правила сходно се примењују и на доношење судских решења.

8. Правни лекови у управном спору

8.1. Општи осврт

Уобичајено је да се прави разлика између редовних и ванредних правних средстава. По правилу, редовна правна средства се увек могу користити (изузев када је њихово коришћење изричито законом искључено), док су ванредна правна средства она која се могу користити само када је то изричито предвиђено. Међутим, Закон о управним споровима у члану 7, став 2 предвиђа да се против пресуде донете у управном спору не може изјавити жалба, што значи да је она правноснажна. Другим речима, Закон о управним споровима не предвиђа могућност улагања редовних правних средстава, већ само ванредних. У ванредна правна средства спадају: захтев за преиспитивање судске одлуке и понављање поступка.

8.2. Захтев за преиспитивање судске одлуке

Против правноснажне одлуке Управног суда странка и надлежни јавни тужилац могу да поднесу Врховном касационом суду захтев за преиспитивање судске одлуке.

Захтев може да се поднесе под следећим условима:

1. када је то законом предвиђено;
2. у случајевима када је суд одлучивао у пуној јурисдикцији;
3. у стварима у којима је у управном спору била искључена жалба.

Разлози за подношење захтева су следећи:

1. због повреде закона, другог прописа или општег акта;
2. због повреде правила поступка која је могла бити од утицаја на решење ствари.

Захтев се предаје Врховном касационом суду непосредно или преко поште. Предаја захтева у облику електронског документа сматра се непосредном предајом суду. Дан предаје захтева пошти препоручено сматра се даном предаје суду.

Захтев се подноси Врховном касационом суду у року од 30 дана од дана достављања странци, односно надлежном јавном тужиоцу одлуке суда против које се захтев подноси. Ако надлежном јавном тужиоцу није достављена одлука суда, он може поднети захтев у року од 60 дана од дана достављања одлуке суда странци којој је последњој достављена. Када је странка физичко лице, захтев предаје преко пуномоћника из реда адвоката.

Захтев треба да садржи означење судске одлуке чије се преиспитивање предлаже, означење подносиоца захтева, као и разлоге и обим у коме се предлаже преиспитивање.

Недозвољен или неблаговремен захтев, захтев који је поднело неовлашћено лице, као и непотпун и неразумљив захтев, Врховни касациони суд ће одбацити решењем против кога није дозвољена жалба.

Ако Врховни касациони суд не одбаци захтев, доставиће га противној странци из управног спора, која може, у року који суд одреди, поднети одговор на захтев. Суд против чије је одлуке поднет захтев и тужени, дужни су да без одлагања а најкасније у року од 30 дана, доставе Врховном касационом суду, на његов захтев, све списе.

Врховни касациони суд решава о захтеву за преиспитивање судске одлуке без одржавања усмене расправе, а побијану одлуку испитује само у границама захтева.

Врховни касациони суд доноси пресуду којом одбија или ублажава захтев као основан. Пресудом којом захтев уважава, Врховни касациони суд може укинути или преиначити судску одлуку против које је поднет захтев. Ако Врховни касациони суд укине судску одлуку, предмет враћа суду чија је одлука укинута, а тај суд је дужан да изведе све процесне радње и да расправи питања на која му је указао надлежни суд.

8.3. Понављање поступка

Поступак завршен правноснажном пресудом или решењем суда поновиће се по тужби странке из следећих разлога:

1. ако странка сазна за нове чињенице, или нађе или стекне могућност да употреби нове доказе на основу којих би спор био повољније решен за њу да су те чињенице, односно докази били изнети или употребљени у ранијем судском поступку;
2. ако је до судске одлуке дошло услед кривичног дела судије или запосленог у суду, или је одлука издејствована преварном радњом заступника или пуномоћника странке, његовог противника или противниковог заступника или пуномоћника, а таква радња представља кривично дело;
3. ако је судска одлука заснована на пресуди донетој у казненој или грађанској ствари, а та пресуда је касније укинута другом правноснажном судском одлуком;
4. ако је исправа на којој се заснива судска одлука лажна или лажно преиначена, или ако је сведок, вештак или странка, приликом саслушања пред судом, дала лажан исказ, а одлука суда се заснива, на том исказу;
5. ако странка нађе или стекне могућност да употреби ранију судску одлуку донету у истом управном спору;
6. ако заинтересованом лицу није омогућено да учествује у управном спору;
7. ако став из накнадно донете одлуке Европског суда за људска права у истој ствари може да буде од утицаја на законитост правноснажно окончаног судског поступка.

Због околности које су наведене под тачком 1 и 5, понављање ће се дозволити само ако странка без своје кривице није била у стању да те околности изнесе у ранијем поступку.

Понављање поступка може се тражити најкасније у року од 30 дана од дана када је странка сазнала за разлог понављања, осим у случају који смо навели под тачком 7. када се може тражити у року од 6 месеци од дана објављивања одлуке Европског суда за људска права у *Службеном гласнику Републике Србије*. Ако је странка сазнала за разлог понављања поступка пре него што је поступак пред судом завршен, а тај разлог није могла употребити у току поступка, понављање се може тражити у року од 30 дана од дана достављања одлуке суда. По протеку објективног рока од пет година од правноснажности судске одлуке понављање поступка се не може тражити.

У тужби за понављање поступка мора се нарочито навести:

1. судска одлука донета у поступку чије се понављање тражи;
2. законски разлог понављања и докази, односно околности које чине вероватним постојање тог основа;
3. околности из којих произилази да је тужба поднета у законском року и чиме се то доказује;
4. у ком правцу и у ком обиму се предлаже измена судске одлуке донете у поступку чије се понављање тражи.

О тужби за понављање поступка решава суд који је донео одлуку на коју се односи разлог за понављање поступка.

Суд ће решењем одбацити тужбу за понављање поступка, ако утврди да је тужбу поднело неовлашћено лице, или да тужба није благовремена, или да странка није учинила бар вероватним постојање законског основа за понављање поступка. Ако суд не одбаци тужбу доставиће је противној странци из управног спора и заинтересованим лицима, и позваће их да у року од 15 дана одговоре на тужбу.

По истеку рока за одговор на тужбу, суд решењем одлучује да ли ће дозволити понављање поступка. Ако суд нађе да има законског основа за понављање поступка, поновиће се оне процесне радње на које утичу разлози понављања.

После поновљеног поступка суд доноси пресуду. Овом пресудом се ранија пресуда може оставити на снази, укинути или преиначити.

Против решења суда о одбацивању тужбе за понављање поступка, против решења којим се не дозвољава понављање поступка и против пресуде суда донете по тужби за понављање поступка може се поднети захтев за преиспитивање судске одлуке који смо претходно објаснили.

9. Обавезност и извршење пресуда у управном спору

Једно од основних начела управно-судског поступка је да су пресуде судова донесене у управним споровима обавезујуће (члан 7, став 1 ЗУС-а). Обавезност пресуда у управном спору значи да се оне морају на одговарајући начин и извршити. ЗУС у члану 68 предвиђа да се пресуда може извршити када постане правноснажна. При чему треба имати у виду да се обавезност правноснажних судских пресуда у управном спору не односи само на субјекте чији је акт био предмет управног спора, већ се односи и на тужиоца и заинтересовано лице које је учествовало у спору (*интер партес*), као и на сва остала трећа лица (*ерга омнес*).

Обавезност пресуде донете у управном спору, пре свега, односи се на туженог субјекта (орган) који је донео решење које је било предмет разматрања у управносудском поступку. У том смислу, када суд поништи акт против кога је био покренут управни спор, предмет се враћа у стање поновног решавања по жалби, односно стање поновног решавања по захтеву странке у првостепеном поступку, ако је жалба била законом искључена (стање пре него што је поништени акт донет). Ако према природи ствари у којој је настао управни спор треба уместо поништеног управног акта донети други, надлежни орган је дужан да тај акт донесе без одлагања, а најкасније у року од 30 дана од дана достављања пресуде, при чему је надлежни орган везан правним схватањем суда, као и примедбама суда у погледу поступка.

Ако надлежни орган после поништења управног акта донесе управни акт противно правном схватању суда или противно примедбама суда у погледу поступка, па тужилац поднесе нову тужбу, суд ће поништити оспорени акт и сам решити управну ствар пресудом, осим ако то није могуће због природе те ствари или је иначе пуна јурисдикција законом искључена. Пресуда донета у овом случају у свему замењује акт надлежног органа. А уколико суд сматра да због природе ствари не може да сам реши управну ствар, дужан је да то посебно образложи. У овом случају суд извештава орган који врши надзор над радом органа.

Међутим, ако надлежни орган после поништења управног акта не доноси одмах, а најкасније у року од 30 дана, нови управни акт или акт о извршењу пресуде донете у спору пуне јурисдикције, странка може посебним поднеском да тражи доношење таквог акта. Уколико надлежни орган не донесе акт ни у року од седам дана од тражења странке, странка може посебним поднеском да захтева од суда који је донео пресуду доношење таквог акта. Поводом овог посебног поднеска странке суд ће затражити од надлежног органа обавештење о разлозима због којих управни акт није донео. Надлежни орган је дужан да ово обавештење да одмах, а најкасније у року од седам дана. Ако он то не учини, или ако дато обавештење, по нахођењу суда, не оправдава неизвршење судске пресуде, суд ће донети решење које у свему замењује акт надлежног органа, уколико природа ствари то дозвољава. Суд ће ово решење доставити органу надлежном за извршење, и о томе истовремено обавестити орган који врши надзор. Орган надлежан за извршење дужан је без одлагања да изврши овакво решење.

С циљем што боље заштите тужиоца у управном спору, ЗУС (члан 72) предвиђа да због штете настале неизвршењем, односно неблаговременим извршењем пресуде донете у управном спору тужилац има право на накнаду која се остварује у спору пред надлежним судом а у складу са законом.

Приликом извршења пресуде донесене у управном спору може настати специфична ситуација у том смислу да када је надлежни орган донео управни акт у извршењу пресуде, па се код тог органа тражи понављање управног поступка окончаног управним актом донетим у извршењу судске пресуде, понављање се може дозволити само ако је разлог за понављање настао код органа који је тај управни акт донео.

Пресуда донета у управном спору обавезује не само орган на начин који смо објаснили, већ и тужиоца. Обавезност пресуде у односу на тужиоца наступа, пре свега, у ситуацији када је у

управном спору његова тужба одбијена као неоснована. Одбијање тужбе значи да је акт управе законит и да остаје на снази и постаје правноснажан. Одбијањем тужбе за тужиоца настаје обавеза да поступа по диспозитиву управног акта који је остао на снази.

Обавезност пресуде донете у управном спору наступа и у односу на заинтересовано лице, ако га је било. Како заинтересовано лице има интерес да управни акт остане на снази, то практично значи да оно нема никаквих обавеза уколико се тужба одбије као неоснована. Међутим, уколико се управни акт поништи, заинтересовано лице је обавезно да трпи последице које на основу тога за њега настану.

Пресуде донете у управном спору обавезне су и морају их поштовати сви остали субјекти који нису у њему учествовали. То значи да пресуда, осим обавезног дејства у односу на непосредне странке у спору (*интер партес*), има и обавезно дејство према трећим лицима (*ерга омнес*). Други државни органи и трећа лица не могу чинити ништа што би било супротно тим пресудама. Тако, када је управни акт пресудом поништен, ниједан државни орган не може сматрати да је тај акт на снази, па су судови надлежни за решавање грађанских и кривичних ствари дужни да такав управни акт сматрају незаконитим. При том, од посебног је значаја питање обавезности правних схватања изражених у пресудама судова донесеним у управним споровима за судове који су их донели, и, с тим у вези, проблем очувања јединствене праксе у решавању управних спорова. Иначе, пресуде донесене у управним споровима обавезне су према трећим лицима, исто као и према државним органима.

Л и т е р а т у р а:

1. Васиљевић Д, Управно право, КПА, Београд, 2012.
2. Закон о општем управном поступку
3. Закон о управним споровима

IV Одељак

КАНЦЕЛАРИЈСКО ПОСЛОВАЊЕ

КАНЦЕЛАРИЈСКО ПОСЛОВАЊЕ

С а д р ж а ј

1. Општа и основна питања канцеларијског пословања
1.1. Појам канцеларијског пословања
1.2. Значај и улога канцеларијског пословања
1.3. Прописи којима је регулисано канцеларијско пословање и њихова примена
1.4. Основни појмови у канцеларијском пословању

2. Примање поште
2.1. Појам поште
2.2. Примање поште
2.3. Непосредно примање поднесака
2.4. Потврда о пријему
2.5. Примање поште од другог органа државне управе
2.6. Пријем поште преко поштанске службе
2.7.Отварање и прегледање обичне и препоручене поште
2.8. Отварање пошиљке која представља државну, војну или службену тајну
2.9. Поступак са актима који подлежу таксирању
2.10. Пријемни штамбиљ

3. Распоређивање поште и класификација предмета по материји
3.1. Разврставање предмета
3.2. Врсте евиденција о предметима
3.3. Основне евиденције о актима и предметима, картотека предмета
3.4. Врсте картица
3.5. Скраћени деловодник
3.6. Вођење евиденције путем аутоматске обраде података
3.7. Помоћне евиденције, попис аката
3.8. Вођење евиденције по досијеима
3.9. Евидентирање аката који су одређени као државна, војна или службена тајна
3.10. Поступак са нерешеним предметима истеком године, презавођење предмета
3.11. Здруживање аката
3.12. Омот списа
3.13. Достављање аката у рад
3.14. Роковник
3.15. Развођење аката
3.16. Отпремање поште
3.17. Архивирање и чување предмета
3.18. Архивска књига
3.0. Електронска архива

4. Послови у непосредној вези са канцеларијским пословањем
4.1. Службени акт
4.2. Обнављање (реконструкција) предмета
4.3. Печати и штамбиљи
4.4. Радне просторије
4.5. Употреба телефона
4.6. Надзор над применом прописа у канцеларијском пословању
4.7. Оверавање потписа, рукописа и преписа
4.8. Административне таксе

4.9. Канцеларијско пословање у судовима
4.10. Канцеларијско пословање у јавном тужилаштву
4.11. Канцеларијско пословање у органима за вођење прекршајног поступка
4.12. Канцеларијско пословање у установама за извршење кривичних санкција

Литература

Весна Ковачевић

КАНЦЕЛАРИЈСКО ПОСЛОВАЊЕ

1. ОПШТА И ОСНОВНА ПИТАЊА КАНЦЕЛАРИЈСКОГ ПОСЛОВАЊА

1.1. Појам канцеларијског пословања

Канцеларијско пословање (или биротехника француске речи ***bureau*** што значи канцеларија и грчке речи ***tehne*** што значи вештина) подразумева пријем и обраду података и вештину пословне коренспонденције. Оно представља скуп метода и правила која треба поштовати да би се канцеларијски послови најбоље обавили.

Канцеларијско пословање обухвата: [118]

- примање, прегледање, распоређивање, евидентирање, достављање у рад и отпремање поште,
- административно-техничко обрађивање аката,
- архивирање и чување архивираних предмета,
- одстрањивање безвредног регистратурског материјала и предају архивске грађе надлежном архиву,
- праћење ефикасности и ажурности рада органа државне управе и других организација које воде управни поступак.

1.2. Значај и улога канцеларијског пословања

Задатак канцеларијског пословања је да се најбрже и најекономичније обезбеди правилно кретање и евидентирање аката службене документације органа државне управе и органа који обављају поверене послове државне управе.Овако се обезбеђује и њихова службена комуникација с другим органима, организацијама или грађанима.

Органи државне управе, територијалне аутономије, локалне самоуправе, јавна предузећа и друге организације не би могли обављати своје основне послове без обављања канцеларијских послова јер оно обезбеђује ефикасно и уредно пословање органа државне управе.

Канцеларијско пословање мора бити уредно, тачно, једноставно, прегледно, експедитивно и економично и рационално. Да би се избегле грешке потребно је придржавати се правила пословне коренспонденције и канцеларијског пословања у органима унутрашњих послова

1.3. Прописи којима је регулисано канцеларијско пословање и њихова примена

Уредбом о канцеларијском пословању органа државне управе (Службени гласник РС бр. 80/92) уређује се канцеларијско пословање министарстава и посебних организација односно органа државне управе.

---

[118] Уредба о канцеларијском пословању органа државне управе, *„Службени гласник РС“* бр. 80/92, Бгд. 1992.г.

Упутством о канцеларијском пословању органа државне управе детањније се утврђују правила канцеларијског пословања.

Уредбом о електронском канцеларијском пословању органа државне управе (Службени гласник РС, бр. 40/2010) уређује се поступање са електронским документима у канцеларијском пословању органа државне управе.

Уредбом о категоријама регистратурског материјала с роковима чувања утврђују се категорије регистратурског материјала који је настао у раду органа и рокови за чување тог материјала.

Законом о оверавању потписа, рукописа и преписа уређује се оверавање потписа или рукописа и потврђивање њихове аутентичности односно, оверавање преписа и потврђивање истоветности преписа са његовом изворном исправом.

Законом о републичким административним таксама уређују се републичке административне таксе.

1.4. Основни појмови у канцеларијском пословању[119]

1. **ПОДНЕСАК** – сваки захтев, образац који се користи за аутоматску обраду података, предлог, пријава, молба, жалба, приговор и друго саопштење којим се грађани, правна лица и друге странке обраћају органима државне управе.
2. **АКТ** – сваки писани састав којим се покреће, допуњује, мења, прекида или завршава нека службена делатност органа управе.
3. **ПРИЛОГ** – писани састав или физички предмет који се прилаже уз акт (графикон, табела, документ, цртеж и слично) ради допуњавања, објашњења или доказивања садржине акта.
4. **ПРЕДМЕТ** – скуп свих поднесака, аката и прилога који се односе на исто питање или задатак.
5. **ДОСИЈЕ** – скуп више предмета који се односе на исту материју или на исто правно или физичко лице.
6. **ФАСЦИКЛА** – скуп више предмета или досијеа који се после завршеног поступка чувају сређени у истом омоту.
7. **РОКОВНИК** – је место у писарници где седрже предмети у којима поступак није окончан, тада када се на њима не ради.
8. **РЕГИСТРАТУРСКИ МАТЕРИЈАЛ** – чине предмети, акти, електронски, фотографски, фонографски материјал, записи, документи, књиге, датотеке, микрофилмови примљени и настали у раду органа државне управе.
9. **АРХИВСКА ГРАЂА** – сав изворни и репродуковани материјал (писани, цртани, штампани, фотографски, филмовани, фонографски) од значаја за историју, културу и остале друштвене потребе.
10. **ПРИЈЕМНА КАНЦЕЛАРИЈА** - организациона јединица у којој се обављају следећи послови: информисање и пружање стручне помоћи странкама за састављање поднесака, непосредни пријем поднесака од странака, основно обавештавање странака о стању решавања њихових захтева и других поднесака, као и решавању одређених предмета.
11. **ПИСАРНИЦА** – организациона јединица у којој се обављају следећи послови: примање поднесака од странака, пријем, отварање, прегледање, распоређивање поште, евидентирање и здруживање аката, достављање аката, отпремање поште, развођење аката и њихово архивирање.

[119] Ibid.

12. **АРХИВА** – саставни део писарнице где се чувају предмети по којима је поступак завршен, евиденције о предметима и остали материјал до предаје надлежном архиву или њиховог уништења.
13. **АРХИВСКИ ДЕПО** – је посебна канцеларија у коју се пребацују заједно са картицама из пасивне датотеке, решени предмети по истеку текуће календарске године.
14. **ПРОПИСИ И ДРУГИ ОПШТИ АКТИ** - су нацрти, предлози и усвојени текстови Устава, закона, уредби, одлука, закључака, правилника, упутстава, планова, декларација, резолуција, препорука, тумачења, наредби, статута, као и предлози за њихово доношење.
15. **АНАЛИТИЧКИ МАТЕРИЈАЛ** – су анализе, студије, елаборати и извештаји који садрже опште закључке о питањима из делокруга органа државне управе.
16. **РЕШЕЊЕ** – решења, закључци, дозволе, мишљења, сагласности и други акти управних предмета.

У канцеларијском пословању предмети се деле на управне и остале предмете. Управни предмети су они у којима се води управни поступак у којем се решава о правима, обавезама и правним интересима грађана, правних лица и других странака.

Електронско канцеларијско пословање[120] обезбеђује да се у информационом систему обављају послови канцеларијског пословања, односно да се у том систему поступа са поднесцима, актима и прилозима у електронском облику. Основна евиденција о актима и предметима, попис аката и интерна доставна књига у електронском канцеларијском пословању воде се у информационом систему. Поднесци, акти и прилози примљени, односно сачињени у облику електронског документа чувају се у информационом систему.

2. ПРИМАЊЕ ПОШТЕ[121]

2.1. Појам поште

Под појмом **пошта** подразумевају се: писма, поднесци, акта, вредносна писма, телеграми, пакети, штампане ствари које органи управе шаљу или примају од других лица.

Поступак са поштом регулисан је Уредбом о канцеларијском пословању органа државне управе (Службени гласник РС бр. 80/92).

2.2. Примање поште

Примање поште обухвата:

- непосредно примање поднесака,
- издавање потврде о пријему поднеска,
- пријем поште од другог органа државне управе,
- пријем поште преко поштанске службе,
- отварање и прегледање поште,
- отварање и прегледање обичне и препоручене поште,
- отварање пошиљке која представља државну, војну или службену тајну,

[120] Уредба о електронском канцеларијском пословању органа државне управе, *„Службени гласник РС“,* бр. 40/10, Бгд. 2010.г.

[121] Шарковић Е., Стегеншек М, Грујић М., Биротехника II за економску школу, 2. и 3. разред комерцијални техничар, 3. и 4. разред економски техничар, друго издање, Завод за уџбенике и наставна средства, Београд, Завод за школство, Подгорица, 1993. године, стр.192-207.

- поступак са актима који подлежу таксирању и
- пријемни штамбиљ.

Сва пошта се по правилу прима у пријемној канцеларији која је саставни део писарнице. Пријем поште у току радног времена обавља овлашћено лице, а по истеку радног времена, пошту прима дежурни радник и наредног дана је предаје писарници ради даљег поступка, уколико у самом органу државне управе није другачије одлучено.

Пошта се може примати од странака физичких или правних лица, и то непосредно или посредно преко ПТТ службе.

2.3. Непосредно примање поднесака

Непосредно примање поднесака обавља се у пријемној канцеларији или одређеном месту у писарници органа државне управе, односно на другом месту које одреди руководилац у органу државне управе.

Ако акт (поднесак) приликом непосредне предаје садржи неки формални недостатак (није потписан, није оверен печатом, нема прилога наведених у тексту поднеска, нема адресе пошиљаоца), радник одређен за пријем поште указаће странци на недостатке и објасниће како да се они отклоне. Ако странка и поред тога захтева да се акт прими, радник је у обавези да и такав акт прими, али ће на њему сачинити службену забелешку о упозорењу на уочене недостатке.

2.4. Потврда о пријему

Овлашћени радник писарнице који прима поднесак у обавези је да на усмени захтев странке изда **потврду о пријему**. Потврда се издаје на отиску пријемног штамбиља и она садржи датум предаје поднеска, назив органа у чијем је саставу писарница, број под којим се евидентира поднесак, прилоге (уколико постоје) и евентуалну вредност таксе. Потврду потписује радник који је примио поднесак.

За поднеске по којима се решава у управном поступку, обавезно се издаје потврда о пријему поднеска.[122] Ова потврда садржи податке који се односе на:

- датум пријема поднеска,
- законски рок у коме је орган надлежан за решавање дужан да донесе одлуку,
- правно средство које странка може употребити ако јој није у прописаном року достављена одлука по захтеву,
- орган коме се предаје наведено правно средство, висина таксе и
- орган којем се изјављује правно средство и орган код кога се правно средство може изјавити усмено на записник.

Потврду о пријему поднеска по коме се решава у управном поступку потписује службено лице које је примило поднесак и оверава печатом органа државне управе.

2.5. Примање поште од другог органа државне управе

Ова пошта се најчешће доставља преко курира, а пријем поше се потврђује стављањем датума и потписа овлашћеног лица у доставну књигу, на доставницу, на повратницу или на копију акта који се прима. Печат се не ставља једино у доставну књигу. На коверти се уписују датум и време пријема акта.

[122] Оп. цит. Уредба о канцеларијском пословању органа државне управе. „ Сл. гласник РС“ бр. 80/92.

2.6. Пријем поште преко поштанске службе

Пријем поште преко поштанске службе и подизање поште из поштанског прегратка обавља се по прописима поштанске службе. Приликом пријема, односно подизања поште из поштанског прегратка, радник писарнице не сме подићи **оштећену пошиљку**. У том случају радник писарнице мора захтевати од одговорног радника поште да се стање и садржина пошиљке комисијски утврде. По потреби радник писарнице предаће пошти поднесак у вези са накнадом штете и тек након тога преузима пошиљку са записником о комисијском налазу.

2.7. Отварање и прегледање обичне и препоручене поште

Обичну и препоручену пошту, примљену у затвореним ковертама, отвара овлашћени радник писарнице, а пошту доспелу ван радног времена прима дежурни радник.

Приспеле пошиљке које су **адресиране на друге органе, организације или лица,** писарница не отвара већ их шаље адресату или враћа пошти.

Новчана писма и друге вредносне пошиљке отвара овлашћени радник одговоран за материјално-финансијско пословање или овлашћени радник писарнице.

Пошиљке примљене у вези са лицитацијом, конкурсом или извођењем радова не отварају се, већ се само на коверат ставља датум, сат и минут пријема. Ове пошиљке отвара одређена комисија, уколико није друкчије прописано.

Пошта примљена за одређено лице запослено у органу државне управе не отвара се и уручује се одређеном лицу преко књиге примљене поште на личност. Ако ова пошиљка представља службени акт упућен органу државне управе, прималац је дужан да одмах, а најкасније у року од 24 сата по пријему, достави акт писарници ради завођења.

Приликом отварања коверата треба пазити да се не оштети њихова садржина или да се прилози разних аката не помешају. Уз примљени акт обавезно се прилаже коверат, нарочито у случају када датум предаје пошти може бити од значаја за рачунање рокова (рок за жалбу, рок за учешће на конкурсу) или када се из поднеска не може утврдити место одакле је послат акт или име подносиоца, а ови подаци су означени на самој коверти.

Ако су коверте или омоти пакета и других пошиљака примљени оштећени, а постоји сумња о неовлашћеном отварању, пре отварања треба о томе сачинити комисијски записник, а остале недостатке и неправилности утврђене приликом отварања пошиљке треба констатовати кратком забелешком која се уписује непосредно уз отисак пријемног штамбиља.

2.8. Отварање пошиљке која представља државну, војну или службену тајну

Овакве пошиљке су увек означене на видном месту и уколико имају ознаку државне, војне или службене тајне, а радник писарнице нема овлашћење да их отвара, предаје их надлежном руководиоцу.

2.9. Поступак са актима који подлежу таксирању

Радник који прима пошту дужан је да води рачуна о томе који акти и радње код органа државне управе подлежу таксирању и колика је предвиђена висина таксе и дужан је да поступи по важећим прописима о административним таксама. Уколико је акт или поднесак ослобођен плаћања таксе, радник писарнице ће то записати и навести одговарајући пропис о ослобођењу.

2.10. Пријемни штамбиљ

Писарница сваког органа државне управе има свој пријемни штамбиљ. Облик, величина и рубрике које треба да садржи сваки пријемни штамбиљ утврђени су Упутством о канцеларијском пословању органа државне управе.

Радник писарнице који отвара и прегледа примљену пошту, по завршеном прегледу, ставља отисак пријемног штамбиља на сваки примљени акт који се после уписује у основну евиденцију.

Отисак пријемног штамбиља ставља се, по правилу, у горњи десни угао прве стране акта. Ако ту нема довољно места, отисак пријемног штамбиља треба ставити на празно место прве стране, водећи рачуна да текст акта остане потпуно читљив. Ако на првој страни нема довољно места, отисак пријемног штамбиља треба ставити на полеђину акта у горњем левом углу. Ако су стране акта у целини попуњене текстом, отисак пријемног штамбиља треба ставити на лист чисте хартије који се затим прилаже уз акт.

3. РАСПОРЕЂИВАЊЕ ПОШТЕ И КЛАСИФИКАЦИЈА ПРЕДМЕТА ПРЕМА МАТЕРИЈИ[123]

3.1. Разврставање предмета

Разврставање предмета (аката) обавља се по

- врсти предмета (управни и обични),
- садржини материје која се обрађује у предмету и
- по органима државне управе и њиховим организационим јединицама.

При разврставању најпре се утврђује главна група, затим одговарајућа група и подгрупа.

Предмети се класификују по материји у десет главних група (од 0 до 9), и то:

0– државно уређење, организација и рад државних органа и статистика;
1 – рад и радни односи и социјално осигурање;
2 – лична стања грађана, државна и јавна безбедност;
3 – привреда;
4 – финансије;
5 – здравље и социјална заштита;
6 – просвета, наука и култура;
7 – судство, тужилаштво и правобранилаштво;
8 – војни предмети – народна одбрана;
9 – предмети који не спадају у групе од 0 до 8.

У оквиру наведене поделе даље се рашчлањавањују главне групе по децималном систему на групе (двоцифрени знаци) и на подгрупе (троцифрени знаци). Јединствена класификација

[123] Шире:Видети у Уредби о канцеларијском пословању органа државне управе, Службени гласник РС бр. 80/92, Биротехници II за економску школу, 2. и 3. разред комерцијални техничар, 3. и 4. разред економски техничар, Елизабета Шарковић, Милена Стегеншек, Мирослава Грујић друго издање, Завод за уџбенике и наставна средства, Београд, Завод за школство, Подгорица, 1993. године, стр. 192-207, Уредби о категоријама регистратурског материјала с роковима чувања, Службени гласник РС, број 44/93 и Упутству о начину вођења и коришћења архивске књиге, Службени гласник РС, број 47/81

предмета по материји саставни је део Упутства о канцеларијском пословању органа државне управе.

Предмет (акт) у коме се обрађује различита материја која се односи на два или више класификационих знакова разврстава се и води, по правилу, под знаком на чију се садржину претежно односи.

Разврстани предмети обележавају се ознакама органа државне управе, односно њихових унутрашњих организационих јединица (по правилу, органи - римским бројевима, а њихове организационе јединице – арапским двоцифреним бројевима од 01 до 99), осим ако у самој организационој јединици није другачије утврђено одлуком руководиоца те јединице.

Након распоређивања, предмети (акти) се предају у одговарајуће основне евиденције.

3.2. Врсте евиденција о предметима

У канцеларијском пословању прописом су утврђене основне и помоћне евиденције.

За сваки орган државне управе води се основна евиденција о актима и предметима и то по систему:

- картотеке,
- скраћеног деловодника или
- путем аутоматске обраде података.

Основна евиденција о свим актима и предметима обавезно садржи: класификациони знак из јединствене класификације акта и предмета по материји, основне податке о пошиљаоцу и примаоцу и податке из којих може да се утврди где се предмет, односно акт налази у току његове обраде све до архивирања.

Основна евиденција о предметима и актима управног поступка поред ових елемената садржи и податке о:

- року решавања,
- исходу решавања,
- уложеним правним средствима и одлуци поводом њих и
- да ли је решење извршено.

О актима и предметима могу се водити и помоћне евиденције.

Помоћне евиденције се воде у оквиру:

1) **пописа аката** – када су у питању акти и предмети исте врсте које орган државне управе прима и по којима се води исти поступак или се ради о обимнијем пријему предмета исте врсте, попис аката је саставни део картотеке или скраћеног деловодника,
2) **досијеа** – када је решавање одређених питања олакшано здруживањем више предмета у досијеа (у борачкој-инвалидској заштити или пензијском и инвалидском осигурању).

3.3. Основне евиденције о актима и предметима, картотека предмета

Картотека предмета се састоји од три врсте картона:

- преградних картона,
- бројчаних картона и
- картица.

Картони се држе у одвојеним кутијама, у зависности од тога да ли се односе на решене или нерешене предмете, па тако имамо активну и пасивну картотеку.

Преградни картони служе за раздвајање картица различитих класификационих знакова и на њима се исписују класификациони знаци из јединствене класификације предмета по материји.

Бројчани картони служе за одређивање редних бројева под којима су на картицама евидентирани предмети у једној календарској години. На предњој страни бројчаног картона одштампани су бројеви од 1 до 100, а на полеђини од 101 до 200. Следећи бројчани картон на предњој страни има бројеве од 201 до 300, а на полеђини од 301 до 400 и тако редом до броја 1000. Бројеви преко 1000 заузимају се заокруживањем бројева у картонима бројевима од 1 до 200 и даље, с тим што се у горњем левом углу уписује одговарајућа хиљада. За сваки класификациони знак употребљава се посебан бројчани картон. У горњем десном углу бројчаног картона уписује се класификациони знак кроз годину.

Означавање под којим редним бројем је евидентиран предмет обавља се заокруживањем оловком плаве боје првог следећег слободног броја одштампаног на бројчаном картону. Када се заврши поступак, редни број под којим је предмет евидентиран у бројчаном картону прецртава се оловком црвене боје.

3.4. Врсте картица

Картице служе за вођење евиденције о предметима и оне су штампане на јединственом обрасцу.

Врсте картица за вођење евиденција:

- о вануправним предметима –картице беле боје
- о првостепеним управним предметима у којима се поступак покреће поводом захтева странке –картице беле боје са црвеним рубом
- о првостепеним управним предметима у којима се поступак покреће по службеној дужности – картице беле боје са жутим рубом
- о другостепеним управним предметима у којима се поступак покреће поводом жалбе – картице беле боје са плавим рубом
- о предметима другостепеног управног поступка у којима се поступак покреће по службеној дужности – картице беле боје са љубичастим рубом
- о управним предметима поводом употребе ванредних правних лекова уложених код првостепеног органа –картице беле боје са испрекиданим црвеним рубом
- о управним предметима поводом употребе ванредних правних лекова уложених код другостепеног органа – картице беле боје са испрекиданим плавим рубом.

У оквиру истог класификационог знака картице се слажу на следећи начин:

- иза бројчаног картона слажу се по редном броју картице вануправних предмета;
- иза картица вануправних предмета слажу се по азбучном реду почетног слова презимена физичког лица, односно назива организације (странке) картице евидентираних предмета првостепеног управног поступка који се покреће поводом захтева странке;
- иза картица предмета првостепеног управног поступка који се покреће поводом захтева странке слажу се по редном броју картице предмета првостепеног управног поступка који се покреће по службеној дужности;
- иза картица предмета првостепеног управног поступка који се покреће по службеној дужности слажу се по редном броју картице евидентираних управних предмета поводом употребе ванредних правних лекова уложених код првостепеног органа;
- иза картица управних предмета поводом употребе правних лекова уложених код првостепеног органа слажу се по редном броју картице евидентираних предмета

другостепеног управног поступка који се покреће поводом жалбе;

- иза картица предмета другостепеног управног поступка који се покреће поводом жалбе слажу се по редном броју картице другостепеног управног поступка који се покреће по службеној дужности;
- иза картица другостепеног управног поступка који се покреће по службеној дужности слажу се по редном броју картице евидентираних управних предмета поводом употребе ванредних правних лекова уложених код другостепеног органа.

На празну картицу најпре се уписују основни подаци:

- у горњем левом углу изнад линије – класификациони знак и редни број из бројчаног картона, а испод линије уписује се година;
- на средини изнад линије уписује се презиме и име физичког лица, односно назив правног лица, као и други подаци од значаја за идентификацију лица (матични број), а испод линије уписује се кратка садржина предмета;
- у десном горњем углу изнад линије уписује се место (адреса пошиљаоца), а у предметима у којима је одређено да ће води досије, испод адресе уписује се и број досијеа.

Уписи у вертикалним колонама картице:

1) подаци у првој колони односе се на место где се предмет налази.
   - арапски двоцифрени бројеви од 01 па надаље означавају унутрашњу организациону јединицу,
   - слово „Р“ значи да је предмет у року,
   - ознака„Изв“ значи да је предмет решен изворно и сви списи предмета упућени органу управе,
   - ознака „а/а“ значи да је предмет у архиви,
   - ознака „2 год“ „10 год“ „трајно“, означава рок чувања архивираног предмета према утврђеној листи категорија регистарског материјала;
2) у другој колони уписује се датум који означава када је предмет предат;
3) подаци у трећој колони ближе објашњавају податке из прве и друге колоне.

У случају да се за већ евидентирани предмет отвори нова картица, а грешку није могуће одмах исправити, уписивање се наставља на новој картици, с тим што ће се означити веза између обе картице. У том случају предмет носи број под којим је последњи пут евидентиран.

3.5. Скраћени деловодник

Руководилац организационе јединице државне управе може решењем да утврди да ће се у наредној години основна евиденција о предметима и актима водити путем скраћеног деловодника.

Скраћени деловодник води се на јединственом обрасцу формата А-4 и у њему се акти евидентирају по хронолошком реду пријема. Поред основног броја (по хронолошком реду пријема) акт добија и класификациони знак из јединствене класификације предмета по материји.

Упис у скраћени деловодник:

- у прву колону уписује се изнад црте редни број предмета, а испод црте класификациони знак предмета по материји;
- у другу колону уписује се кратка садржина предмета;
- у трећу колону, у простор изнад црте, уписују се подаци о месту где се предмет налази;

- у четврту колону (примедба) уписују се подаци који ближе објашњавају уписе из колона 2 и 3, и повезују упис (нови број деловодника). У овој колони, за управне предмете, уносе се подаци о начину решавања и о роковима у којима су завршени.

За сваку врсту предмета води се посебан деловодник (вануправни, првостепени управни предмети покренути по захтеву странке, првостепени управни предмети покренути по службеној дужности).

Деловодник се закључује на крају године (31. децембра) службеном белешком (оверава се печатом и потписује је радник који води деловодник) написаном испод последњег броја који показује колико је предмета заведено у тој години.

3.6. Вођење евиденције путем аутоматске обраде података

Евиденција се води у облику картотеке, путем терминала. У датотеку се уносе подаци о страници, врсти и садржини предмета, а редни бројеви се аутоматски додељују.

Обележавање предмета по врсти:

1) Ц – „црвени предмет“ – обележавају се првостепени управни предмети у којима се поступак покреће по захтеву странке;
2) Ж –„жути предмет“ – обележавају се првостепени управни предмети у којима се поступак покреће по службеној дужности;
3) П – „плави предмет“ – обележавају се другостепени управни предмети у којима другостепени орган покреће поступак по жалби, захтеву или предлогу;
4) Љ –„љубичасти предмет“ – обележавају се другостепени управни предмети у којима је поступак покренут по службеној дужности;
5) И – „испрекидани црвени предмет“ – обележавају се управни предмети поводом употребе ванредних правних средстава уложених код првостепеног органа;
6) Ц – „испрекидани плави предмет“ – обележавају се управни предмети поводом употребе ванредних правних средстава уложених код другостепеног органа;
7) О – „бели предмети“ – вануправни предмети.

Датотека се претражује и ажурира преко терминала. На крају радног дана штампа се садржина свих евидентираних предмета за тај дан и одлаже у посебан досије који служи као паралелна евиденција.

Вођење основне евиденције путем аутоматске обраде података омогућава праћење динамике пријема и архивирања предмета и израду оперативних извештаја за дневно праћење стања решавања и архивирања управних и осталих предмета.

На крају календарске године штампа се аналитички извештај о свим нерешеним предметима са свим подацима. Аутоматски се сви подаци преносе у датотеку као почетно стање предмета за решавање у наредној календарској години. Решавање пренетих предмета из ранијих година обавља се увек под новим бројем, али се наводи веза са бројем из ранијих година.

Ако дође до евентуалног квара терминала, наставиће се са пријемом поднесака и издаће се потврда о пријему поднеска свакој странци, а по наставку рада терминала, накнадно ће се урадити евиденција и странци доставити нова потврда о пријему поднесака.

3.7. Помоћне евиденције, попис аката

Попис аката је помоћна евиденција и саставни је део картотеке, односно скраћеног деловодника.

Попис аката који се води у облику табака или књиге служи за евидентирање аката исте врсте или оних који се примају у већем обиму, а по којима се на исти начин води поступак.

За ову врсту аката треба резервисати картице, односно прве редне бројеве у деловоднику. На одговарајућој картици, односно код редног броја у деловоднику уписује се преко водоравних црта крупнијим словима: „ПОПИС АКАТА“ и наводи се кратка садржина предмета на који се односи.

Ако је посебним прописом за поједине области утврђена садржина посебне евиденције, та се евиденција користи уместо прописаног обрасца пописа аката.

Попис аката може се водити и путем средстава за аутоматску обраду података и ако је основна евиденција о предметима и актима устројена путем картотеке или скраћеног деловодника. Ако се попис аката путем аутоматске обраде података не води у писарници, орган државне управе који води попис аката на овај начин, дужан је да га закључи, одштампа и да га преда писарници ради уношења укупног броја предмета и развођења у основној евиденцији. Са одштампаним пописом аката који се води путем аутоматске обраде података достављају се и завршени предмети.

3.8. Вођење евиденције по досијеима

Посебним прописима може се устројити евидентирање предмета и аката по досијеима и утврдити њихово евидентирање у посебну евиденцију. Евиденција по досијеима води се у писарници, али због специфичности одређене врсте предмета, евиденција по досијеима може се водити у органу државне управе. У том случају, у писарници се води евиденција о устројеним врстама досијеа.

За сваку врсту досијеа треба саставити посебан списак. Списак досијеа садржи редни број, назив, односно лично име лица и рубрику за примедбе.

Досијеи се ређају у одговарајуће полице по бројевима из матичне евиденције. Кад се досије изда некоме на реверс, реверс односно копију дописа којим је досије послат треба држати на месту на коме се налазио тај досије, а у списку досијеа у рубрици за примедбе треба то уписати. У случају смрти особе о којој се води досије или ако из неког другог разлога престане потреба за вођењем досијеа, досије треба из активних досијеа преместити међу пасивне и уписати то у рубрици за примедбе.

Ако се у оквиру досијеа налазе управни акти, сва документација која се односи на исти управни предмет држи се у посебном, по боји одговарајућем омоту. Сваки досије мора садржати списак управних предмета по датуму настанка предмета, и ту се уписују и одговарајуће ознаке са омота списа о начину и роковима решавања предмета.

3.9.Евидентирање аката који су одређени као државна, војна или службена тајна

Ови акти евидентирају се у посебне евиденције, а за сваку врсту тајне уводи се посебна евиденција, односно посебан скраћени деловодник. Након евидентирања ових аката у пријемни штамбиљ се испод броја предмета уписује **државна, војна или службена тајна.**

3.10.Поступак са нерешеним предметима истеком године, презавођење предмета

Сви нерешени управни предмети покренути по захтеву странке истеком године достављају се писарници ради презавођења.

Радник писарнице који је обрађивао ове предмете дужан је да уз све нерешене предмете руководиоцу органа достави образложење о разлозима због којих поједини предмети нису решени.

3.11. Здруживање аката

За сваки примљени акт радник писарнице је дужан да провери да ли припада предмету који је већ заведен у основну евиденцију. Уколико се утврди да се по том акту већ води поступак, пре достављања акта у рад, писарница је дужна да уради здруживање новопримљеног акта са предметом у вези са којим је примљен. Ако се предмет, коме треба придружити нови акт, налази у раду код органа државне управе, поред пријемног штамбиља ставља се и датум који показује од када се предмет тамо налази. Новопримљени акт се заводи под истим бројем под којим је заведен предмет коме се акт здружује. Ако је у питању архивирани предмет, он се узима из архиве и здружује са актом којим се наставља поступак. Архивирана картица такође се узима из пасивне и враћа у активну картотеку.

3.12. Омот списа

У посебан омот списа улаже се, по евидентирању у основној евиденцији, сваки акт којим почиње нови предмет или досије. На омот списа се у горњем левом углу ставља отисак пријемног штамбиља и уписује ознака органа управе, организационе јединице, класификациони знак, број и година, кратак садржај предмета и списак прилога, док омоти списа за предмете у управном поступку испод кратке садржине предмета имају одговарајући број.

Омоти списа морају бити одговарајуће боје. За управне предмете користе се омоти беле боје са одговарајућом бојом руба, а за вануправне предмете омоти беле боје. Сваки пут кад је предмет враћен на поновни поступак радник писарнице мора да уложи предмет у старом омоту у нови одговарајући омот списа.

3.13. Достављање аката у рад

Акти и предмети се достављају у рад преко интерне доставне књиге. Пре него што се доставе у рад организационим јединицама, предмети се морају ставити у омот списа.

Руководилац писарнице одређује за које ће се организационе јединице водити интерне доставне књиге.

Достављање рачуна у рад рачуноводственој служби обавља се преко књиге рачуна, а пријем рачуна својим потписом потврђује рачунополагач. Пошта упућена на личност доставља се преко књиге примљене поште на личност. Службени листови, часописи и друге публикације достављају се преко картона за доставну службених листова и часописа.

3.14. Роковник

Предмети у којима поступак није завршен држе се у роковнику писарнице кад се на њима ништа не ради. Руководилац одређује колико дана радник који стручно обрађује предмете сме држати код себе предмет у коме поступак није окончан, односно после колико дана га може предати у роковник писарнице.

Ако је одређена обавеза писарнице да предмете држи у роковнику до приспећа свих одговора, радник који стручно обрађује предмете дужан је да на то упозори писарницу стављањем забелешке на унутрашњој страни омота списа. Ако је дан истека рока означеног на спољној страни омота списа недеља или државни празник, предмет треба доставити у рад један радни дан раније.

Роковник се састоји од фасцикли (преграда) у које се стављају предмети према датуму рока из текућег месеца, сложени по класификационим знаковима и бројевима из основне евиденције предмета.

3.15. Развођење аката

У картотеци или скраћеном деловоднику акти и предмети се разводе на следећи начин:

1) **„а/а“** – са ознаком рока чувања предмета, ако је рад на предмету потпуно завршен и треба га ставити у архиву (на пример: „а/а – трајно“). Предмети о којима се решава у управном поступку могу се ставити у архиву ако у списима постоје докази о уредно урученом управном акту (закључак, решење);
2) **„Р“** –значи рок и датум до када се очекује да се по тражењу поступи или кад предмет треба поново узети у рад (на пример: Р– 21. 3. 2012);
3) ако се акт уступа унутрашњој организационој јединици истог дана, треба означити унутрашњу организациону јединицу којој се акт уступа;
4) ако се разводи акт који је изворно решен треба ставити ознаку **„ИЗВ“,** а затим датум и назив органа државне управе коме је предмет отпремљен.

Ако је реч о **развођењу предмета првостепеног управног поступка покренутог по захтеву странке,** на картици се, поред последње колоне са десне стране, заокружују одговарајући бројеви, и то:

1) ако је захтев решен у року од месец дана – ознака 1;
2) ако је захтев решен у року од два месеца – ознака 2;
3) ако је захтев решен по истеку два месеца – ознака 3;
4) ако је захтев одбачен – ознака 4;
5) ако је захтев одбијен – ознака 5;
6) ако је захтев усвојен – ознака 6;
7) ако је поступак обустављен – ознака 7;
8) ако је жалба одбачена – ознака 8;
9) ако је првостепена одлука замењена – ознака 9;
10) ако је донет закључак о дозволи извршења – ознака 10;
11) ако је извршено решење – ознака 11;
12) ако је извршење спроведено принудним путем – ознака 12.

Ако је реч о **развођењу предмета првостепеног управног поступка покренутог по службеној дужности**, на картици се, поред последње колоне са десне стране, заокружују одговарајући бројеви, и то:

1) ако је предмет решен у року од месец дана – ознака 1;
2) ако је предмет решен у року од два месеца – ознака 2;
3) ако је предмет решен по истеку два месеца – ознака 3;
4) ако је поступак обустављен – ознака 4;
5) ако је жалба одбачена – ознака 5;
6) ако је првостепена одлука замењена – ознака 6;
7) ако је донет закључак о дозволи извршења – ознака 7;
8) ако је извршено решење – ознака 8;
9) ако је извршење спроведено принудним путем – ознака 9.

Ако је реч о **развођењу управних предмета поводом уложених ванредних правних лекова код првостепеног органа државне управе**, на картици се, поред последње колоне са десне стране, заокружују одговарајући бројеви, и то:

1) ако је одбачен предлог за обнову поступка – ознака 1;
2) ако је одбијен предлог за обнову поступка – ознака 2;
3) ако је усвојен предлог за обнову поступка – ознака 3;
4) ако је потврђено првостепено решење у обнови поступка –ознака 4;
5) ако је замењено првостепено решење у обнови поступка – ознака 5;
6) ако је замењено решење у вези са управним спором – ознака 6;
7) ако је поништено решење у вези са управним спором – ознака 7;
8) ако је укинуто решење по захтеву странке – ознака 8;
9) ако је измењено решење по захтеву странке – ознака 9;
10) ако је укинуто решење уз пристанак странке – ознака 10;
11) ако је измењено решење уз пристанак странке – ознака 11
12) ако је оглашено ништавним решење по захтеву странке – ознака 12
13) ако је оглашено ништавним решење по службеној дужности – ознака 13

Ако је реч о **развођењу предмета другостепеног управног поступка покренутог поводом жалбе** на картици се, поред последње колоне са десне стране, заокружују одговарајући бројеви, и то:

1) ако је предмет решен у року – ознака 1;
2) ако је предмет решен по истеку законског рока – ознака 2;
3) ако је жалба одбачена – ознака 3;
4) ако је жалба одбијена – ознака 4;
5) ако је првостепено решење замењено – ознака 5;
6) ако је првостепено решење оглашено ништавим – ознака 6;
7) ако је првостепено решење поништено због повреде правила поступка – ознака 7;
8) ако је првостепено решење поништено због погрешно или непотпуно утврђеног чињеничног стања – ознака 8;
9) ако је првостепено решење поништено због погрешне примене материјалног права – ознака 9.

Ако је реч о **развођењу предмета другостепеног управног поступка који се покреће по службеној дужности** на картици се, поред последње колоне са десне стране, заокружују одговарајући бројеви, и то:

1) ако је предмет решен у року – ознака 1;
2) ако је предмет решен по истеку законског рока – ознака 2;
3) ако је на првостепено решење дата сагласност – ознака 3;
4) ако је првостепено решење укинуто – ознака 4;
5) ако је првостепено решење измењено – ознака 5;
6) ако је првостепено решење поништено због повреде материјалног права – ознака 6;
7) ако је првостепено решење поништено због непотпуно или погрешно утврђеног чињеничног стања или због повреде правила поступка – ознака 7.

Ако је реч о **развођењу управних предмета поводом употребе ванредних правних лекова уложених код другостепеног органа** на картици се, поред последње колоне са десне стране, заокружују одговарајући бројеви, и то:

1) ако је одбачен предлог за обнову поступка – ознака 1;
2) ако је одбијен предлог за обнову поступка – ознака 2;
3) ако је усвојен предлог за обнову поступка – ознака 3;
4) ако је потврђено решење у обнови поступка – ознака 4;
5) ако је замењено решење у обнови поступка – ознака 5;
6) ако је укинуто решење по захтеву странке – ознака 6;
7) ако је измењено решење по захтеву странке – ознака 7;

8) ако је укинуто решење уз пристанак странке - ознака 8
9) ако је измењено решење уз пристанак странке – ознака 9;
10) ако је измењено решење у вези са управним спором – ознака 10;
11) ако је поништено решење у вези са управним спором – ознака 11
12) ако је решење оглашено ништавим по захтеву странке – ознака 12
13) ако је решење оглашено ништавим по службеној дужности – ознака 13;
14) ако је решење укинуто по праву надзора – ознака 14;
15) ако је решење поништено по праву надзора – ознака 15;
16) ако је решење ванредно укинуто – ознака 16.

Бројчани картони се на крају године закључују подвлачењем црвеном оловком последњег предмета примљеног у текућој години.

3.16. Отпремање поште

Пошта се отпрема преко поштанске службе или преко курира, а сам поступак отпремања обавља се у писарници. Сви предмети који су преузети у току радног дана, до поднева се морају отпремити истог тог дана. Предмети примљени после закључивања отпремних књига, ако нису хитни, отпремиће се наредног радног дана.

Коверат у коме се отпремају акти треба да садржи у горњем левом углу прве стране тачан назив и ближу адресу пошиљаоца и ознаку свих аката који се налазе у коверту. Назив примаоца пошиљке исписује се крупним и читким рукописом, мада је најбоље да буде одштампан. Адреса примаоца исписује се поштујући поштанске прописе.

Предмети и други акти у управном поступку, као и акти који су одређени као **војна и службена тајна** отпремају се препоручено, односно у затвореним ковертима или преко доставне књиге за место, ако се достављају преко курира. Коверат који садржи акт означен као војну или државну тајну се печати на тај начин што се акт пре стављања у коверат заштићује комадом чистог папира, а затим се на полеђини коверта, по средини, утисне метални жиг преко растопљеног воска. Приликом печаћења коверата у којима су акти одређени као државна тајна стављају се печати и на саставцима у сваком углу полеђине коверта.

Сва пошта која се отпрема преко поштанске службе разврстава се у две групе:
I – обичне пошиљке и
II – препоручене пошиљке
и тим редом пошиљке се уписују у одговарајућу књигу експедоване поште.

Евиденција о отпреми пошиљке преко поштанске службе је потребна ради правдања утрошеног новца за поштанске трошкове.

3.17. Архивирање и чување предмета

Завршени (архивирани) предмети и други регистратурски материјали чувају се у архиви у одговарајућим регистратурским јединицама (фасциклама, кутијама, регистраторима). Просторија архива би требало да буде сува и добро осветљена, а материјал заштићен од влаге и директног утицаја сунца.

На регистратурским јединицама уписују се подаци:

- назив органа у чијем је раду настао регистратурски материјал;
- година настанка материјала и класификациона ознака,
- број предмета,
- редни број под којим је регистратуска јединица уписана у архивску књигу и
- ознака о року чувања предмета.

Акти и предмети одређени као државна, војна или службена тајна чувају се издвојено у челичним касама чиме се обезбеђује њихова тајност.

3.18. Архивска књига

Архивска књига је општи инвентарски преглед целокупног архивског материјала ранијих година. Завршени предмети и други регистратурски материјал чувају се у архиви према редним бројевима из архивске књиге. Сав регистратурски материјал заједно са основним евиденцијама уписује се у архивску књигу по годинама и класификационим знацима. Архивска књига се не закључује на крају године, већ се води у непрекидном низу бројева.

Архивска књига садржи следеће рубрике:

- редни број,
- датум уписа,
- година односно раздобље настанка,
- класификациона ознака,
- садржај,
- количина регистратурског материјала.
- просторија и полица и
- рок чувања,
- а у последњу рубрику може да се упише и напомена.

Сви предмети и акти за које је листама категорија регистратурског материјала утврђено да представљају архивску грађу добијају ознаку –„архивска грађа“.

Сви предмети који се стављају у архиву морају имати уређен спољни и унутрашњи омот списа. Решени предмети се одлажу у архиву писарнице, а картице ових предмета – у пасивну картотеку предмета. Решени предмети се чувају у архиви писарнице најдуже до истека текуће године. После тога се пребацују у архивски депо заједно са одговарајућим картицама из пасивне картотеке.

Предмети из архиве издају се само уз реверс и може се држати у органу државне управе највише 60 дана. Реверс се одлаже на место узетог предмета, а по повратку предмета реверс се поништава.

3.19.Електронска архива

Електронска архива је део информационог система, у оквиру кога се чувају поднесци, акта и прилози у изворном облику, тако да је осигурано дуготрајно чување електронске архивске грађе, њено одржавање, пребацивање на нове носаче у прописаним форматима све до предаје електронске архивске грађе надлежном архиву, у складу са прописима којима се уређује архивска грађа и у складу са утврђеним роковима чувања.

Безвредни регистратурски материјал излучује се сваке године уз знање надлежног архива, пред одговарајућом комисијом која води записник и копију записника доставља надлежном историјском архиву.

4. ПОСЛОВИ У НЕПОСРЕДНОЈ ВЕЗИ СА КАНЦЕЛАРИЈСКИМ ПОСЛОВАЊЕМ

4.1. Службени акт[124]

Службени акт је сваки писани састав којим се покреће, допуњује, мења, прекида или завршава нека службена делатност органа управе.

Службени акт може бити:
по пореклу:
- сопствени и
- примљени.

по садржини:
- обичан,
- поверљив и
- строго поверљив.

Делови службеног акта су:
1. заглавље – назив пошиљаоца (адресанта)
   број
   датум
   место пошиљаоца (адресанта)
2. назив примаоца (адресата)
3. адреса примаоца
4. предмет (кратка ознака садржаја)
5. веза (одговор на претходно примљен допис)
6. садржај (текст са уводним, главним и закључним деловима)
7. прилог (речима и бројчано)
8. функција, име и презиме овлашћеног лица
9. начин отпреме (одн. доставе) обично, хитно, врло хитно, куриром
10. службени печат

С обзиром на то да су форма и садржина службене преписке услов успешне службене комуникације, дописи и други акти, којима се обавља писана комуникација сачињавају се у складу са:

- стандардима за поједине врсте службених аката,
- стандардима за поједине форме обликовања аката и
- правилима службе.

У писаној комуникацији у МУП-у користе се блок (америчка) и степенаста (француска) форма обликовања аката.

Блок или америчка форма је обликовање текста у коме се сви редови куцају од почетка маргине, без увлачења. Нови пасуси се издвајају двоструким проредом док је између редова уобичајен проред. За куцање у овој форми користимо обострано поравнање. Текст изгледа као да је у блоковима, па се зато ова форма назива блок-форма, а пошто је настала у Америци у првој половини 20. века, назива се још и америчка. Оно што је карактеристично за блок-форму обликовања аката је начин обликовања пасуса у садржају. С обзиром да се сви редови куцају од почетка реда (без увлачења), двоструки размак између редова означава нови пасус.

Степенаста или француска или зупчаста форма је обликовање текста у коме се сваки нови пасус издваја увлачењем реда. У овој форми наслови и поднаслови су центрирани, а

[124] Оп. цит. Уредба о канцеларијском пословању органа државне управе, Службени гласник РС бр. 80/92

адреса примаоца куца се са десне стране. Настала је у Француској, па одатле и назив француска, а због свог изгледа зове се још и степеница или зупчаста.

4.2. Обнављање (реконструкција) предмета

Поступак обнављања се покреће ако се поједини предмети или делови списа појединог предмета изгубе или су уништени. Решење о обнови предмета доноси руководилац у чијој је надлежности поступање по предмету пошто прикупи потребне извештаје и информације. Радник задужен за обраду предмета дужан је да сачини извештај о несталом, оштећеном или уништеном предмету. Предмет се обнавља на основу преписа или фотокопија несталих, оштећених или уништених списа. По потреби, за обнављање предмета могу се користити и службене евиденције.

4.3. Печати и штамбиљи[125]

Законом о државном печату Републике Србије (Службени гласник РС, број 101/07) уређују се употреба и изглед државног печата Републике Србије.

Законом о печату државних и других органа (Службени гласник РС, број 101/2007) уређују се намена, садржина, изглед и употреба печата које у обављању послова из свог делокруга користе државни и други органи и имаоци јавних овлашћења.

Печат државних и других органа служи за потврђивање аутентичности јавне исправе и других аката којим државни и други органи и имаоци јавних овлашћења одлучују или службено опште са другим органима, правним лицима и грађанима.

Печат државних и других органа садржи:

- назив и грб Републике Србије,
- назив, односно име и седиште државног и другог органа или имаоца јавног овлашћења,
- текст печата исписан је српском ћирилицом,
- у зависности од територије може бити исписан језицима националних мањина.

Текст печата исписује се у концентричним круговима око грба Републике Србије.
Печат је округлог облика и израђује се од гуме, метала или другог одговарајућег материјала. Пречник печата који се исписује на српском језику ћириличним писмом износи 32 мм. Пречник печата који се исписује на српском језику ћириличним писмом и на језику и писму припадника националних мањина износи од 40 мм до 60 мм. Органи државне управе могу имати више примерака печата који морају бити истоветни по садржини и величини. Сваки примерак печата обележава се редним бројем, римском цифром која се ставља између грба Републике Србије и седишта органа. Број примерака печата одређује руководилац, односно овлашћено тело или орган. Може постојати и један печат мањег пречника који не може бити мањи од 20 мм нити већи од 28 мм. Садржина печата мањег пречника иста је и исписана је на исти начин као и садржина већег печата.

Печат се чува и њиме се рукује у службеним просторијама, а изузетно се може користити и ван службених просторија. Руководилац, односно овлашћено тело или орган, одлучује коме ће поверити чување и употребу печата. Лице коме је печат поверен на чување и употребу дужно је да печат чува на начин којим се онемогућава неовлашћено коришћење печата.

Печат који је постао неодговарајући због истрошености, оштећења или промене уређења

[125] Закон о печату државних и других органа, Службени гласник РС, број 101/07, Бгд. 2007.г.

државних и других органа, ставља се ван употребе и комисијски се уништава. О комисијском уништавању печата обавештава се министарство надлежно за послове управе. Уколико дође до нестанка или губитка печата, руководилац је дужан да о тој чињеници одмах обавести надлежно министарство и печат огласи неважећим у службеном гласилу Републике Србије. Печат се сматра неважећим од дана пријављивања његовог нестанка или губитка. Уколико се нестали или изгубљени печат касније пронађе, он се на прописан начин уништава.

Печате израђује печаторезница коју је овластило Министарство унутрашњих послова.

Жиг је печат урезан у металу. Његов садржај није рељефан већ је утиснут. Жиг служи за печаћење утискивањем у печатни восак затворених службених пошиљки код којих је потребно обезбедити неповредивост. Жиг се израђује у утврђеном облику и величини урезивањем прописане садржине текста.

Штамбиљ је израђен од гуме и садржи краћи текст који се отискивањем може преносити на службене списе и акте као и печат. Штамбиљ се још користи и за израду краћих списа, за стављање краћих клаузула, ознака или упозорења.

Државни и други органи воде евиденцију о печатима, штамбиљима и жиговима, који су у употреби. Евиденција се води на прописаном обрасцу који је утврђен Упутством о канцеларијском пословању органа државне управе.

4.4. Радне просторије

На зградама у којима су смештени органи државне управе истичу се назив органа, грб и застава републике Србије.

На улазу у службену просторију требало би да буду истакнута имена радника, њихова функција и звање.

Писарница треба да је смештена близу улаза у зграду и пожељно је да не буде удаљена од служби које имају честе контакте с њом.

На вратима појединих радних просторија треба да се налази назив унутрашње организационе јединице, ознака послова, време пријема странака и име радника који ту раде.

Пријем странака одвија се у одређено време у оквиру радног времена. Странке могу да примају само они радници који су за то овлашћени од стране руководилаца органа државне управе. Странке се примају по унапред утврђеном реду да би се избегло сувишно чекање.

4.5. Употреба телефона

О сваком примљеном и датом телефонском саопштењу, које замењује службену преписку у вези са решавањем предмета, саставља се службена забелешка на самом предмету. Ако се при телефонском разговору предмет не налази код радника, службена забелешка се саставља на посебној папиру који се касније прилаже уз предмет.

Ова забелешка треба да садржи:

- датум и време (час и минут) разговора,
- податке о саговорнику,
- назив органа,
- име и презиме, функцију радника и број његовог телефона,
- садржину саопштења и
- потпис радника који је саопштење примио односно предао.

4.6. Надзор над применом прописа у канцеларијском пословању

Надзор над применом прописа о канцеларијском пословању обавља управна инспекција. Послове из надлежности управне инспекције обавља управни инспектор.

4.7. Оверавање потписа, рукописа и преписа[126]

Оверавање потписа или рукописа је потврђивање њихове аутентичности, док је оверавање преписа потврђивање истоветности преписа са његовом оригиналом.
Фотокопије докумената имају карактер преписа.

Оверавање се обавља у службеним просторијама суда, односно органа управе.

Оверавање потписа, рукописа и преписа уводи се у уписник за оверавање, а садржина уписника прописана је Упутством о облику и начину вођења уписника и о начину оверавања потписа, рукописа и преписа (Службени гласник РС, број 74/93).

За доказ истинитости потписа потребно је да подносилац исправе пред службеним лицем својеручно потпише исправу или да призна за свој потпис који се већ налази на исправи. Исто се утврђује истинитост отиска прста.

Потврда о овери потписа и рукописа ставља се на изворну исправу са назнаком датума овере и броја под којим је исправа заведена у уписнику за оверавање. Овера се потврђује печатом надлежног органа и потписом овлашћеног службеног лица. Пре овере потписа или рукописа службено лице утврђује идентитет лица важећом легитимацијом.

Препис који се оверава мора се упоредити са изворном исправом. Препис се мора са изворном исправом слагати у правопису, интерпункцији и скраћивању речи. Када се оверава препис само једног дела исправе или извод из неке исправе, препис мора бити тако сачињен да се из њега јасно види који су делови исправе остали непреписани. Ако службено лице које оверава препис не разуме језик на коме је исправа написана, одредиће да упоређибање преписа са изворном исправом или са преписом изворне исправе обави судски тумач.

4.8. Административне таксе[127]

За списе и радње у управним стварима, као и за друге списе и радње код институција, државних органа и организација, органа територијалне аутономије и локалне самоуправе у обављању поверених послова и организација које имају јавна овлашћења плаћају се таксе по одредбама Закона о републичким административним таксама, у износима прописаним Тарифом републичких административних такси, која је саставни део закона.

Такса се плаћа, по правилу, у тренутку настанка обавезе. Таксу плаћа подносилац захтева, односно поднеска којим се поступак покреће. Ако за прописану таксу постоји више обвезника, њихова обавеза је солидарна. Такса се плаћа, по правилу, пре уручења решења или исправе, односно пре саопштења о извршењу радње по поднетом захтеву, односно поднеску.

У пракси се износ таксе прописане тарифом најчешће плаћа у новцу на прописаној уплатници код поште или овлашћених банака, а обвезник прилаже уплатницу из које се види износ таксе, прималац и сврха уплате.

---

[126] Закон о оверавању потписа, рукописа и преписа, Службени гласник РС, број 39/93
[127] Закон о републичким административним таксама, Службени гласник РС, бр. 43/03, 51/03, 53/04, 42/05, 61/05, 101/05, 42/06, 47/07, 54/08, 5/09 и 54/09

Ослобађени су плаћања таксе:

- институције Републике Србије;
- органи и организације Републике,
- аутономне покрајине,
- локалне самоуправе,
- организације обавезног социјалног осигурања,
- Црвени крст Србије и
- дипломатско-конзуларна представништва стране државе.

Не плаћа се такса за:

- списе и радње у поступцима који се воде по службеној дужности;
- списе и радње у поступку за повраћај више плаћених или погрешно плаћених јавних прихода;
- списе и радње у поступку за исправљање грешака у решењима, другим исправама и службеним евиденцијама;
- пријаве за уписе у матичне књиге;
- списе и радње за остваривање права из социјалног осигурања, друштвене бриге о деци, социјалне заштите, борачко-инвалидске заштите и заштите цивилних инвалида рата;
- списе и радње у вези са школовањем ученика и студената, стручним усавршавањем, односно преквалификацијом;
- списе и радње у вези са регулисањем војне обавезе;
- списе и радње у поступку за сахрањивање и др.

4.9. Канцеларијско пословање у судовима

4.10. Канцеларијско пословање у јавном тужилаштву

4.11. Канцеларијско пословање у органима за вођење прекршајног поступка

4.12. Канцеларијско пословање у установама за извршење кривичних санкција

НАПОМЕНА: Области под бр. 4.9 - 4.12. нису подробније навођене јер су комплементарне канцеларијском пословању у МУП РС, као и због специфичности наведених органа.

Л и т е р а т у р а:

- Шарковић Е, Стегеншек М и Грујић М., Биротехника II за економску школу, II о издање, Завод за уџбенике и наставна средства, Београд, 1993. године
- Уредба о канцеларијском пословању органа државне управе, Службени гласник РС бр. 80/92
- Уредба о електронском канцеларијском пословању органа државне управе, Службени гласник РС, бр. 40/2010
- Уредба о категоријама регистратурског материјала с роковима чувања, Службени гласник РС, број 44/93
- Упутство о начину вођења и коришћења архивске књиге, Службени гласник РС, број 47/81
- Закон о државној управи, Службени гласник РС, бр. 79/05 и 101/07
- Закон о оверавању потписа, рукописа и преписа, Службени гласник РС, број 39/93
- Закон о републичким административним таксама, Службени гласник РС, бр. 43/03, 51/03, 53/04, 42/05, 61/05, 101/05, 42/06, 47/07, 54/08, 5/09 и 54/09
- Закон о печату државних и других органа, Службени гласник РС, број 101/07

V Одељак

РАДНО ПРАВО

Радно законодавство

С А Д Р Ж А Ј

УВОДНИ ДЕО
1. ИЗВОРИ РАДНОГ ПРАВА
1.1. Међународни извори радног права
1.1.1. Конвенције и препоруке Међународне организације рада
1.1.2. Устав Међународне организације рада
1.1.3. Декларација о циљевима и задацима МОР-а (Филаделфијска декларација)
1.1.4. Повеља Европске заједнице о основним социјалним правима радника
1.1.5. Акти Организације уједињених нација
1.1.6. Међудржавни уговори и споразуми
1.2. Унутрашњи извори радног права
1.2.1. Хетерономни извори радног права
1.2.2. Аутономни извори радног права
1.3. Међусобни однос закона, колективног уговора и правилника о раду
1.3.1. Међусобни однос закона и колективног уговора
1.3.2. Међусобни однос колективног уговора и правилника о раду
2. РАДНИ ОДНОСИ У ДРЖАВНИМ ОРГАНИМА
2.1. Специфичност рада у државним органима
2.2. Основна правила о државним службеницима
2.2.1. Појам и врсте државних службеника
2.2.2. Намештеници
2.3. Послодавац државних службеника
2.4. Примена општих прописа о раду
2.5. Примена посебног колективног уговора
2.6. Начела деловања државних службеника
2.7. Права и дужности државних службеника
2.8. Спречавање сукоба интереса и врсте радних места државних службеника
2.8.1. Спречавање сукоба интереса
2.8.2. Врсте радних места државних службеника
2.9. Попуњавање слободних радних места
2.9.1. Услови за заснивање радног односа у државним органима
2.9.2. Начин попуњавања радног места
2.10. Оцењивање и напредовање државних службеника
2.10.1. Оцењивање државних службеника
2.10.2. Напредовање државних службеника
2.11. Премештај државних службеника због потребе рада
2.12. Стручно усавршавање и оспособљавање државних службеника
2.12.1. Стручно усавршавање државних службеника
2.12.2. Стручно оспособљавање државних службеника (приправништво)
2.13. Одговорност државних службеника
2.13.1. Дисциплинска одговорност
2.13.2. Материјална одговорност
2.14. Престанак радног односа државних службеника
2.15. Права државних службеника при промени уређења државних органа
2.15.1. Промена унутрашњег уређења државног органа
2.15.2. Промена уређења система дравних органа
2.15.3. Положај нераспоређених државних службеника

2.16. Одлучивање о правима и дужностима државних службеника
2.16.1. Надлежност за одлучивање о правима и дужностима државних службеника
2.16.2. Жалбене комисије
2.17. Уређење кадровског система
2.17.1. Кадровски план
2.17.2. Служба за управљање кадровима и кадровске евиденције
2.17.3. Високи службенички савет
2.18. Посебна правила о намештеницима
2.19. Плате државних службеника и намештеника
2.20. Управна инспекција и њена надлежност
3. РАДНИ ОДНОСИ У ОРГАНИМА ЛОКАЛНЕ САМОУПРАВЕ И ТЕРИТОРИЈАЛНЕ АУТОНОМИЈЕ
3.1. Радни односи у органима локалне самоуправе
3.1.1. Пријем у радни однос
3.1.2. Приправници
3.1.3. Распоређивање, преузимање и упућивање запослених и постављених лица
3.1.4. Дужности запослених и постављених лица
3.1.5. Плата, накнада плате и друга примања
3.1.6. Одговорност запослених и постављених лица
3.1.7. Престанак радног односа
3.1.8. Остваривање и заштита права запослених и постављених лица
3.1.9. Управна инспекција и њена надлежност
3.2. Радни односи у органима територијалне аутономије
4. ОПШТИ РЕЖИМ РАДНОГ ОДНОСА
4.1. Основна права и обавезе из радног односа
4.1.1. Основна права и обавезе запосленог
4.1.2. Основна права и обавезе послодавца
4.2. Забрана дискриминације запослених и лица која траже запослење
4.2.1. Непосредна и посредна дискриминација
4.2.2. Забрана узнемиравања и сексуалног узнемиравања
4.2.3. Накнада штете због дискриминације и узнемиравања
4.3. Заснивање радног односа
4.3.1. Услови за заснивање радног односа
4.3.2. Услови за заснивање радног односа у посебним случајевима
4.3.3. Поступак за заснивање радног односа
4.3.4. Уговор о раду, ступање на рад и радна књижица
4.4. Врсте радног односа
4.4.1. Радни однос на неодређено и одређено време
4.4.2. Остале врсте радног односа
4.5. Рад ван радног односа
4.6. Радно време
4.6.1. Врсте радног времена
4.6.2. Распоред и прерасподела радног времена
4.7. Одмори, одсуства и мировање радног оноса
4.7.1. Одмори
4.7.2. Одсуства
4.7.3. Мировање радног односа
4.8. Заштита запослених

4.8.1. Општа заштита запослених
4.8.2. Посебна заштита запослених
4.8.3. Обавештење о привременој спречености за рад
4.9. Зарада, накнада зараде и друга примања запослених
4.9.1. Зарада
4.9.4. Друга примања запослених
4.10. Вишак запослених
4.11. Одговорност субјеката радног односа
4.11.1. Дисциплинска одговорност
4.11.2. Удаљење запосленог са рада
4.11.3. Материјална одговорност (Одговорност за штету)
4.12. Распоређивање запослених (Измена уговора о раду)
4.12.1. Врсте распоређивања запослених
4.12.2. Распоређивање запослених према Закону о раду
4.13. Престанак радног односа
4.13.1. Начини и основи престанка радног односа
4.13.2. Незаконит отказ и права запосленог
4.14. Остваривање и заштита права запослених
4.14.1. Остваривање и заштита права запослених
у поступку код послодавца
4.14.2. Заштита права запослених пред органима за мирно решавање радних спорова
4.14.3. Заштита права запослених у судском поступку
4.15. Синдикално организовање запослених
4.15.1. Синдикат
4.15.2. Репрезентативност синдиката
4.15.3. Утврђивање репрезентативности синдиката
4.15.4. Преиспитивање утврђене репрезентативности
4.15.5. Правна и пословна способност синдиката
и права репрезентативног синдиката
4.16. Инспекција рада и њена надлежност
5. СОЦИЈАЛНО ОСИГУРАЊЕ
5.1. Здравствено осигурање
5.1.1. Обавезно здравствено осигурање
5.1.2. Добровољно здравствено осигурање
5.2. Пензијско и инвалидско осигурање
5.2.1. Обавезно пензијско и инвалидско осигурање
5.2.2. Добровољно пензијско и инвалидско осигурање
5.3. Осигурање за случај незапослености
5.3.1. Обавезно осигурање за случај незапослености
5.3.2. Добровољно осигурање за случај незапослености
Л И Т Е Р А Т У Р А

Проф др Живко Кулић

РАДНО ПРАВО
/Радно законодавство/

УВОДНИ ДЕО

Радно законодавство је законодавство којим се уређују права, обавезе и одговорности из радног односа, односно по основу рада. Законом о раду уређује се општи режим радног односа, а посебним законом права, обавезе и одговорности из радног односа у државним органима, покрајинским органима, органима локалне самоуправе, јавним службама и другим областима рада у којима се успоставља посебан режим радног односа. На односе који посебним законом нису уређени примењују се одредбе Закона о раду. Одредбе Закона о раду и одредбе посебног закона морају бити у складу са ратификованим међународним конвенцијама.

Овим поглављем обухваћени су: извори радног права, радни односи у државним органима, радни односи у органима локалне самоуправе, општи режим радног односа и основна права из области социјалног осигурања. Радни односи у државним органима су шире и детаљније обрађени. За разлику од њих, осталим областима посвећена је мања пажња, како би се избегла преобимност Приручника. Радни односи у органима територијалне аутономије само су поменути, али не и појашњени, због тога што нису обухваћени Програмом за полагање државног стручног испита за државне службенике са високим образовањем од 2009. године. И поред тога, наведени су прописи којима су уређени. Предметна материја обрађена је на сажет и надамо се разумљив начин, ради лакшег коришћења текста и њеног бољег разумевања.

1. ИЗВОРИ РАДНОГ ПРАВА

У правној теорији прави се разлика између извора права у материјалном смислу и извора права у формалном смислу. Извори права у материјалном смислу су друштвено-економски узроци који захтевају стварање права, као друштвене појаве. Зависно од приступа појединих теоретичара, то могу бити фактори који произилазе из класне борбе, фактори који се везују за заштиту друштвених интереса, фактори који произилазе из тзв. друштвеног уговора, итд. Међутим, под изворима права у формалном смислу подразумевају се општи правни акти, на основу којих настају појединачни правни акти, односно појединачне правне норме.[128] Када се говори о изворима права, по правилу, мисли се на изворе права у формалном смислу.

Постоје бројни извори радног права. Њихова најзначајнија подела је на међународне и домаће изворе. Међународни извори су правни акти донети на међународном плану, а унутрашњи општи и други правни акти донети, односно настали на унутрашњем плану.

1.1. Међународни извори радног права

Најзначајнији међународни извори радног права су: конвенције и препоруке Међународне организације рада, Устав МОР-а, Филаделфијска декларација, Повеља Европске заједнице (сада Европске уније) о основним социјалним правима и други.

[128] Кулић Ж.,, *Радно право*, Мегатренд универзитет, Београд, 2006, стр. 33.

1.1.1. Конвенције и препоруке Међународне организације рада

Конвенције и препоруке су најзначајнији општи акти Међународне организације рада. Доноси их Општа конференција МОР-а. Поступак њиховог доношења је дуготрајан, вишефазан и веома сложен. Некада траје и по две до три године.

Конвенције се сматрају најзначајнијим међународним извором радног права. Између осталог, њима се утврђују радни стандарди, које државе чланице уграђују у своје законодавство. Решења садржана у њима морају бити прихватљива не само за државе чланице него и за њихове организације послодаваца и синдиката. Ако се зна да између држава чланица постоје огромне разлике није тешко закључити колико труда, стрпљења и мудрости треба испољити да би се дошло до јединствених и за све прихватљивих решења.

Препоруке немају карактер правно обавезујућих аката, чак ни кад су акцептиране. У суштини, своде се на давање смерница државама чланицама и њиховим синдикатима и удружењима послодаваца за предузимање одговарајућих мера и активности, законодавне и друге природе, у области економске, развојне и социјалне политике, политике запошљавања и радних односа, монетарне и пореске политике, итд. По правилу, доносе се ради допуне и конкретизације конвенција. Веома ретко, појављују се и као самостални акти, независни од донетих конвенција.

1.1.2. Устав Међународне организације рада

Устав Међународне организације рада је њен највиши акт, којим се уређују: пријем и иступање из чланства; организациона структура МОР-а; надлежност органа и тела МОР-а и њихов састав, заснован на принципу трипартизма; доношење и имплементација конвенција и препорука; контрола примене међународних радних стандарда; надлежност Међународног суда правде и слично. Осим тога, одредбама Устава посебна пажња посвећује се процедури и поступку доношења конвенција и препорука, као и обавезама држава чланица у поступку њихове имплементације. Саставним делом Устава сматра се и Декларација о циљевима и задацима МОР-а.

1.1.3. Декларација о циљевима и задацима МОР-а (Филаделфијска декларација)

Филаделфијска декларација донета је на заседању Међународне конференције рада, као највишег органа МОР-а, одржаном 1944. године у Филаделфији. Њоме су редефинисани циљеви и задаци МОР-а, утврђени Уставом МОР-а, донетим 1919. године. То је учињено са циљем да та међународна организација постане активнији фактор у утврђивању међународних радних стандарда, подстицању колективног преговарања, јачању социјалног партнерства и трипартитне сарадње, јачању материјалне и социјалне сигурности запослених, остваривању пуне запослености и слично. Садржи опште и посебне циљеве МОР-а, који су таксативно набројани и као такви постали доступни широј међународној јавности.

1.1.4. Повеља Европске заједнице о основним социјалним правима радника

Повеља Европске заједнице о основним социјалним правима радника донета је 1989. године у Стразбуру. Та заједница се касније трансформисала у Европску унију. Повеља је донета да би се показало: 1) да се у Заједници не води рачуна само о економском развоју и економском прогресу него и о социјалној компоненти и социјалним потребама; 2) да је социјални консензус један од најзначајнијих фактора њеног економског развоја, и 3) да јој је стало до изграђивања хуманих и праведних односа међу људима.

Повељом су дефинисана основна социјална права, која се примењују на подручју целе Заједнице, односно Уније. Та права су: 1) право на слободно кретање радника на подручју целе заједнице; 2) право на слободан избор занимања и посла; 3) право на

бесплатно коришћење услуга берзи рада; 4) право на правичну зараду (плату); 5) право на одговарајуће услове рада; 6) право на облике рада који нису изједначени са радом на неодређено време; 7) право на одморе и одсуства; 8) право на одговарајућу социјалну заштиту; 9) право на професионално оспособљавање; 10) право на посебну заштиту младих радника, старијих радника и хендикепираних лица, односно радника, уз начело једнаког третмана мушкараца и жена.

1.1.5. Акти Организације уједињених нација

Осим конвенција, препорука и других аката Међународне организације рада, значајним међународним извором радног права сматрају се и одговарајући акти Организације Уједињених нација. Између осталог, таквим актима сматрају се: Општа декларација о правима човека, Међународни пакт о грађанским и политичким правима и Међународни пакт о економским, социјалним и културним правима.

Општа декларација о правима човека усвојена је 1948. године. Између осталог, њоме су прокламована следећа права, и то: 1) право на социјално осигурање; 2) право на рад и слободан избор запослења; 3) право на правичне и задовољавајуће услове рада; 4) право на заштиту од незапослености; 5) право на једнаку зараду за једнак рад; 6) право на синдикално организовање и синдикалне слободе; 7) право на ограничено радно време; 8) право на плаћени одмор; 9) право на пристојан животни стандард; 10) право на лекарску негу; 11) право на осигурање за случај незапослености, болести, онеспособљености (инвалидности), старости и губитка средстава за живот из других одговарајућих разлога; 12) право на посебну заштиту мајки и деце и 13) право на школовање.

Међународни пакт о грађанским и политичким правима усвојен је 1966. године. Њиме се посебно апострофира право на оснивање синдиката и учлањење у синдикат. Остваривање тог права може се ограничити само законским нормама, ако је то у интересу националне безбедности, очувања јавног реда и мира, заштите демократских правила и принципа, заштите моралних вредности друштва и заштите здравља и безбедности грађана.

Међународни пакт о економским, социјалним и културним правима је, такође, усвојен 1966. године. Између осталог, њиме се истиче да основни принципи утврђени Повељом ОУН и Општом декларацијом о правима човека могу бити реализовани ако се створе услови у којима ће свако моћи да ужива своја економска, социјална и културна права, као и своја грађанска и политичка права. Између осталог, таквим правима сматрају се: право на рад, као право на могућност зарађивања кроз слободно изабран или прихваћен рад; право на правичну зараду и једнаку награду за рад исте вредности; право на заштиту на раду; право на одмор, плаћено одсуство и ограничено радно време; право на оснивање синдиката; право на штрајк; право на социјално обезбеђење и социјално осигурање; право на посебну заштиту жена за време трудноће, за време порођаја и након порођаја; право на посебну заштиту млађих лица од економске и социјалне експлоатације; право на образовање и слично.

1.1.6. Међудржавни уговори и споразуми

Међународним изворима радног права сматрају се и међудржавни уговори и споразуми. По правилу, њима се уређују питања из области радних односа, запошљавања и социјалног осигурања. Полазећи од броја држава које учествују у њиховом потписивању, прави се разлика између билатералних и мултилатералних међудржавних уговора. Билатерални уговори су двострани јер у њиховом закључивању учествују две државе. За разлику од њих, мултилатерални уговори, тј. споразуми су вишестрани јер у њиховом закључивању учествују три или више држава.

Међудржавни уговори и споразуми подлежу процесу ратификације. По окончању поступка ратификације, њихове одредбе постају обавезујуће за субјекте на које се односе. По правилу, њихову ратификацију врши парламент, као законодавни орган. Такво опредељење садржано је и у одредби члана 99. Устава Републике Србије.

1.2. Унутрашњи извори радног права

Осим устава и закона, као највиших правних аката, изворима радног права домаћег порекла сматрају се и подзаконски акти, као акти државе, као и колективни уговори и други одговарајући акти аутономног карактера. Међутим, поједини аутори заступају став да се и судске одлуке и судска пракса, у извесном смислу, могу сматрати изворима права. У оквиру домаћих извора права, начелно говорећи, прави се разлика између хетерономних и аутономних извора радног права.

1.2.1. Хетерономни извори радног права

У хетерономне изворе радног права спадају опште правне норме које доноси држава и које се, док су на правној снази, морају примењивати. Реч је о нормама које су најчешће обавезујућег карактера. Оне се не могу суспендовати, мењати, нити стављати ван снаге, осим у случајевима и под условима утврђеним уставом, односно законом.

Хетерономни акти којима се уређују радни односи су: устав, закон и подзаконски акти. У правној теорији, поједини аутори придодају им и судске одлуке, односно судску праксу.

Устав је највиши правни акт, односно акт највише правне снаге. Њиме се утврђују основна начела друштвено-економског и политичког устројства државе. У том смислу, уставним одредбама утврђују се и основни принципи на којима се темељи организација државне власти, избор народних представника у њеним највишим органима, вршење јавних овлашћења и слично. Осим тога, тим одредбама утврђују се и други принципи, значајни за радне односе у органима државне управе.

Закон је највиши правни акт после устава. Њиме се ближе уређују права, обавезе и одговорности из рада и по основу рада. Полазећи од значаја, обима и домета законске регулативе, с разлогом се може рећи да закони представљају најзначајнији извор радног права. Осим тога, представљају и основу на којој се заснива доношење подзаконских аката, закључивање колективних уговора, доношење појединачних аката о остваривању и зштити права из радног односа и слично.

Подзаконски акти су уредбе, правилници, одлуке и други одговарајући акти. У питању су државни општи правни акти, по правној снази нижи од закона. Иако их најчешће доноси влада, могу их доносити и други државни органи или поједини државни функционери (на пример, министарства, министри, функционери који руководе државним органима и службама и слично). По правилу, њима се ближе уређују одређена питања, начелно уређена законом, због чега се често називају и актима за спровођење закона.

1.2.2. Аутономни извори радног права

За разлику од хетерономних извора радног права, аутономни извори, по правилу, настају вољом синдиката и послодаваца. Међутим, држава и овде има значајну улогу. Наиме, она: 1) се појављује у улози преговарачке стране у поступку колективног преговарања; 2) путем законске регулативе, одређује садржај и домете колективних уговора и других аутономних општих аката; 3) остварује одређен утицај и на решавање радних спорова. У аутономне изворе радног права, домаћег порекла, спадају: 1) колективни уговори и 2) други одговарајући општи акти.

Колективни уговор је најважнији аутономни извор радног права. Реч је о специфичној врсти уговора, намењеној искључиво регулисању односа између послодаваца и запослених. Та специфичност проистиче из чињенице да је колективни уговор по настанку уговор, а по дејству нормативни акт. Колективним уговором уређују се права, обавезе и одговорности из радног односа, поступак измена и допуна колективног уговора, међусобни односи учесника колективног уговора и друга питања значајна за запосленог и послодавца. Колективни уговор се закључује у писаној форми, на одређено или на неодређено време. У нашој земљи закључују се општи колективни уговор, посебан колективни уговор и колективни уговор код послодавца.

Други одговарајући општи акти, као извори радног права, су статут, правилник о раду и други општи акти послодавца. Основ за њихово доношење може бити садржан у закону и у колективном уговору. Правилник о раду се доноси ако код послодавца није закључен колективни уговор. Њиме се ближе уређују права, обавезе и одговорности из рада и по основу рада.

1.3. Међусобни однос закона, колективног уговора и правилника о раду

Иако се међусобни однос извора радног права заснива на принципу хијерархије, чињеница је да се за њега везују и одређене специфичности. Између осталог, те специфичности произилазе из принципа *in favorem laboratoris* (принцип повољности за запослене), према којем се радноправним актима ниже правне снаге могу утврђивати већа права и повољнији услови рада од права и услова утврђених радноправним и другим евентуалним актима више правне снаге. Другим речима, међусобни однос наведених извора заснива се на принципу хијерархије и принципу повољности за запослене.

Из наведених разлога, у наставку ће се говорити о међусобном односу закона и колективног уговора и међусобном односу колективног уговора и правилника о раду.

1.3.1. Међусобни однос закона и колективног уговора

Као што закони треба да буду у складу са уставом, а подзаконски акти у складу са уставом и законом, тако и колективни уговори треба да буду у складу са уставом, законом и подзаконским актима. Међутим, у тим односима, бар када је реч о области радних односа, примењује се и принцип повољности за запослене, који се означава и као *принцип in favorem laboratoris*. Сагласно том принципу, актом ниже правне снаге могу се прописивати већа права и повољнији услови рада од права и услова прописаних актима више правне снаге.

Законским нормама обезбеђује се минимум права, обавеза и одговорности из радног односа, односно поводом радног односа. На другој страни, одредбама колективног уговора, та права, обавезе и одговорности детаљније се уређују и проширују. Између осталог, то значи да се колективним уговором могу прописивати већа права и повољнији услови рада од права и услова утврђених законом. Осим тога, треба истаћи да се колективним уговором могу прописивати и права која нису утврђена законом, осим ако законом није друкчије одређено.

Према томе, међусобни однос закона и колективног уговора заснива се на принципу хијерархије и принципу повољности за запослене. Сагласно принципу хијерархије, правни акт ниже правне снаге мора бити у сагласности, односно не може бити у супротности, са правним актом више правне снаге. Између осталог, то значи да колективни уговор не може бити у супротности са законом и подзаконским актима. На другој страни, принцип *in favorem laboratoris*, тј. принцип повољности за запослене, подразумева примену правила по којем се актом ниже правне снаге не могу утврђивати мања права и неповољнији услови рада од права и услова утврђених актом више правне снаге.

1.3.2. Међусобни однос колективног уговора и правилника о раду

Правни систем подразумева постојање одговарајуће хармоније и усклађености између правних аката. Та усклађеност мора постојати и између колективног уговора и правилника о раду. Колективни уговор је акт више правне снаге у односу на правилник о раду. Самим тим, постаје јасно и какав је њихов међусобни однос. При сагледавању тог односа, начелно узевши, примењују се следећа правила, и то: 1) правилник о раду не може да садржи одредбе којима се прописују мања права и/или неповољнији услови рада од права и услова утврђених колективним уговором, без обзира на ниво на којем је колективни уговор закључен; 2) правилником о раду могу да се утврде већа права и повољнији услови рада од права и услова утврђених колективним уговором и 3) ако правилник о раду садржи одредбе којима се запосленом обезбеђују мања права или

неповољнији услови рада од права и услова утврђених колективним уговором, примењују се одговарајуће одредбе колективног уговора.

2. РАДНИ ОДНОСИ У ДРЖАВНИМ ОРГАНИМА

Радни односи у државним органима су односи који се успостављају између државних органа, на једној страни, и државних службеника и намештеника, на другој страни. Државни органи су незамисливи без државних службеника и обрнуто. Да није државних органа не би било ни државних службеника. Једни без других не могу постојати. Послове из надлежности државних органа обављају државни службеници, а мањим делом и намештеници.

2.1. Специфичност рада у државним органима

Специфичност рада у државним рганима произилази из обележја таквог рада. Та обележја су: 1) посебан режим радног односа, односно статус државних службеника; 2) посебна регулатива за уређивање службеничких односа; 3) посебна правила и посебни услови за заснивање радног односа; 4) пооштрен режим дисциплинске и материјалне одговорности државних службеника; 5) посебна звања државних службеника; 6) хијерархијски односи између државних функционера и државних службеника, као и између самих државних службеника; 7) наглашена одговорност за законито и савесно вршење послова и задатака, нарочито у случају коришћења посебних овлашћења и дискреционог права.

2.2. Основна правила о државним службеницима

Основна правила о државним службеницима, њиховом положају и њиховим правима, обавезама и одговорностима из рада и по основу рада уређена су Законом о државним службеницима, другим законима, посебним колективним уговором и другим општим актима.

2.2.1. Појам и врсте државних службеника

Осим државних функционера, права из рада и по основу рада у државним органима остварују и државни службеници. Државни службеници могу имати различит статус, односно положај у органу у коме раде, односно врше дужност. Сагласно томе, врши се и разврставање њихових позиција, односно радних места. Полазећи од природе и значаја њихових послова, односно дужности, прави се разлика између државних службеника на положају и државних службеника на извршилачким радним местима.

Државни службеници на положају, у смислу важећих законских норми у нашој земљи, су: помоћници министара, секретари министарстава, директори органа управе у саставу министарстава и њихови помоћници, директори посебних организација, заменици директора посебних организација и помоћници директора тих организација. Према томе, очигледно је да државни службеници на положају права из радног односа остварују у министарству, органу управе у саставу министарства или у посебној организацији, у складу са законом.

Помоћника министра, секретара министарства, директора органа управе у саставу министарства и његове помоћнике, на предлог (ресорног) министра, поставља Влада, у складу са законом којим се уређује положај државних службеника. Њихово постављење врши се на период од пет година. Директора посебне организације, на период од пет година, такође, поставља Влада, на предлог свог председника, у складу са законом. Влада поставља и заменике, као и помоћнике директора посебних организација. И њихово постављење, на предлог директора тих организација, врши се на период од пет година, у складу са законом.

Државни службеници на извршилачким радним местима појављују се са различитим звањима и своје послове у државном органу обављају трајно, будући да им је

то професионално опредељење, односно редовно занимање. Њихови послови нису актуелни само за органе државне управе него и за судове, јавна тужилаштва, Републичко јавно правобранилаштво, службе Народне скупштине, председника Републике, Владе, Уставног суда и службе органа чије чланове бира Народна скупштина или с њима повезаних општих правних, информатичких, материјално-финансијских, рачуноводствених и административних послова.

Својство државног службеника немају и не могу имати: народни посланици, председник Републике, судије Уставног суда, чланови Владе, судије, јавни тужиоци, заменици јавних тужилаца и друга лица која на функцију бира Народна скупштина или поставља Влада, као и лица која према посебним прописима имају положај функционера. Иначе, државни службеници појављују се у одређеном звању, вршећи службу у име органа у којем раде, а не у своје име.

2.2.2. Намештеници

Намештеници су лица која, за потребе државног органа у којем раде, обављају пратеће помоћно-техничке послове и задатке. Њихов радноправни статус и друга питања везана за остваривање њихових права и дужности из радног односа, ближе се уређују законом. Питања везана за разврставање њихових радних места уређују се посебном уредбом, а опис њихових послова утврђује се правилником о унутрашњем уређењу и систематизацији радних места у државном органу.

На права и дужности намештеника примењују се општи прописи о раду и посебан колективни уговор, ако законом није друкчије одређено. Између осталог, то значи да се на њих, у знатно већој мери, примењују одредбе Закона о раду него на државне службенике. Да је то тако потврђује и чињеница да намештеници радни однос заснивају уговором о раду, а не одлуком о постављењу (што је случај са државним службеницима на положају) нити одлуком о пријему у радни однос, односно решењем о распоређивању на одређено радно место (што је случај са државним службеницима на извршилачким радним местима).

2.3. Послодавац државних службеника

Радни однос је однос који се успоставља између запосленог и послодавца. И службенички однос успоставља се између државног или другог службеника, на једној страни, и послодавца, на другој страни. Према одредби члана 5. став 2. Закона о раду, послодавцем се сматра домаће, односно страно правно или физичко лице које запошљава, односно радно ангажује, једно или више (физичких) лица. Очигледно је да се из такве формулације може извући закључак да се послодавцем сматра и физичко лице које не запошљава него само радно ангажује једно или више других физичких лица. Сагласно одредбама чл. 3 и 4. Закона о државним службеницима, послодавац државних службеника и намештеника је Република Србија. Права и дужности послодавца у име Републике Србије врши руководилац државног органа, ако законом или другим прописом није друкчије одређено.

2.4. Примена општих прописа о раду

Познато је да постоје различити режими радног односа. Пре свега, треба указати на разлику између општег и посебног режима радног односа. Подразумева се да се општи режим, по правилу, везује за радне односе у приватном сектору, а посебан режим – за радне односе у јавном сектору, односно у делатностима од општег интереса. Самим тим, посебан режим радног односа карактеристичан је и за односе који се у раду и поводом рада успостављају у државним органима и службама. Посебан режим радног односа прописује се посебним законом и примењује на запослене у државним органима, органима територијалне аутономије и локалне самоуправе, у јавним службама, односно у

установама у области образовања и васпитања, науке, културе и социјалне заштите, здравствене делатности, високог образовања, итд.

Према томе, радни односи у државним органима заснивају се на правилима и принципима који произилазе из посебног режима радног односа. Сагласно томе, на државне службенике и друга лица која у тим органима остварују права из радног односа, примењују се одредбе Закона о државним службеницима или одредбе другог одговарајућег посебног закона, а у погледу права, обавеза и одговорности који тим законима нису ближе уређени примењују се одредбе Закона о раду.

2.5. Примена посебног колективног уговора

На државне службенике и намештенике примењују се и одредбе посебног колективног уговора. Њима се ближе уређују одређена права, дужности и одговорности из рада и по основу рада у државном органу. Сагласно принципу повољности за запослене (принцип in favorem laboratoris), посебним колективним уговором се прописују већа права и повољнији услови рада од права и услова утврђених законом, односно подзаконским актом.

Смисао колективног преговарања и закључивања колективних уговора је у томе да се обезбеде већа права и повољнији услови рада у корист запослених, односно у корист државних службеника и намештеника. Пракса закључивања посебног колективног уговора у државним органима Републике Србије нема дугу традицију. Започета је последњих година. Између осталог, и због тога што се Међународна организација рада одувек залагала за то да се колективни уговори закључују у свим областима рада.

2.6. Начела деловања државних службеника

Начела деловања државних службеника утврђена су Законом о државним службеницима. Прописана су у циљу заштите грађана и других субјеката друштва од незаконитог, непрофесионалног и неодговорног рада и поступања државних органа и њихових службеника. Осим тога, прописана су и ради заштите државних службеника, њиховог достојанства и њихових права и интереса из радног односа, од незаконитог поступања према њима и могућег злостављања и обесправљивања на послу. Њихова доследна примена у интересу је свих субјеката друштва.

Основна начела деловања државних службеника, у нашој земљи, су: законитост и непристрасност у раду и у деловању; политичка неутралност; одговорност за свој рад; забрана повлашћивања и ускраћивања државних службеника; доступност информација о раду државних службеника; једнака доступност радних места; напредовање и стручно усавршавање, у складу са потребама, могућностима и оствареним резултатима рада и једнаке могућности за све државне службенике.

2.7. Права и дужности државних службеника

Права и дужности државних службеника прописана су законом. Изузетно, посебним колективним уговором за државне органе могу да се утврде и додатна права у корист државних службеника. Такво прописивање је допуштено, јер је у складу са принципом повољности за запослене.

Права државних службеника утврђена су Законом о државним службеницима и другим посебним законима. Основна права државних службеника, утврђена Законом о државним службеницима, су: 1) право на пристојне и безбедне услове рада; 2) право на плату, накнаде и друга примања, у складу са законом; 3) право на одморе и одсуства с посла; 4) право на чланство у синдикату и у професионалном удружењу; 5) право на жалбу на решење којим се одлучује о његовим правима и дужностима и 6) права утврђена колективним уговором.

Дужности државних службеника утврђене су Законом о државним службеницима и другим посебним законима. Сагласно одредбама Закона о државним

службеницима, државни службеник дужан је: 1) да изврши добијени налог претпостављеног; 2) да прихвати премештај на друго радно место; 3) да, под одређеним условима, привремено обавља и послове који нису обухваћени описом његовог радног места; 4) да, у одређеним случајевима, привремено обавља послове на нижем радном месту; 5) да поступи по добијеном налогу (датом у писаној форми) за рад у радној групи; 6) да чува службену и другу тајну, одређену законом или другим прописом и 7) да поштује радно време и правила понашања у државном органу.

Државни службеник дужан је да одбије извршење добијеног налога, без обзира на то да ли је дат у усменој или у писаној форми, ако би оно представљало кажњиво дело. С тим у вези, државни службеник је дужан да о томе обавести свог руководиоца, односно орган који надзире рад државног органа, ако је налог издао руководилац органа. Такво обавештење мора се сачинити у писаној форми.

Државни службеник дужан је да, под одређеним условима, привремено обавља и послове који нису обухваћени описом његовог радног места. Услови који се при том морају испунити су: а) да постоји налог претпостављеног за привремено обављање таквих послова, издат у писаној форми; б) да су налогом за привремено обављање таквих послова одређени врста и трајање послова; в) да државни службеник испуњава услове за обављање наложених му послова и г) да се налог за привремено обављање одређених послова даје због привремено повећаног обима посла или због потребе за заменом привремено одсутног државног службеника с посла. Привремено обављање послова који нису обухваћени описом радног места државног службеника, по правилу, не може трајати дуже од 30 радних дана. Само изузетно, обављање таквих послова може трајати и дуже од 30 радних дана, ако је потребно да државни службеник на положају замени другог или ако на положају нико не ради.

Државни службеник дужан је да привремено обавља послове нижег радног места у случају: а) елементарне непогоде; б) више силе или в) дејства друге непредвидиве околности. Налог за привремено обављање послова нижег радног места, сачињен у писаној форми, државном службенику издаје његов претпостављени. По правилу, обављање таквих послова траје док трају околности због којих је дат налог за њихово обављање. Државни службеник за то време задржава права која произилазе из његовог радног места. Између осталог, то значи да не треба да му се умањује висина плате нити висина других евентуалних примања из радног односа.

2.8. Спречавање сукоба интереса и врсте радних места државних службеника

Због природе и значаја послова које државни службеници обављају, сасвим је разумљиво да у свом раду често долазе у ситуацију да им се нуде одређени поклони или одређене погодности, у знак захвалности за оно што су урадили или можда пропустили да ураде. У пракси, такве ситуације нису ретке, чак и у случајевима у којима је све "урађено" по закону. Из тих разлога, у последње време све више се инсистира на томе да се таква пракса превазиђе или бар сведе на "разумну меру".

Послови које државни службеници обављају веома су различити, како по својој природи и сложености, тако и по свом значају за друштво и одређене субјекте у њему. Захваљујући томе, може се говорити и о различитим врстама радних места државних службеника. Те разлике садржане су и у Закону о државним службеницима.

2.8.1. Спречавање сукоба интереса

Државни службеници морају водити рачуна о томе да своје послове, односно дужности, обављају на савестан, законит и одговоран начин. Пошто за свој рад примају плату, забрањено им је да по основу рада у државном органу примају поклоне или користе одређене погодности и привилегије у друштву, како би себи или другима прибавили одређену корист. Такво поступање неспоиво је са њиховим дужностима, због чега се све више санкционише, не само код нас него и у другим земљама.

Под спречавањем сукоба интереса, према одредбама Закона о државним службеницима, подразумева се:

1) забрана примања поклона и коришћења рада у државном органу;

2) допуштеност додатног рада само под одређеним условима;

3) забрана оснивања привредних друштава и јавних служби;

4) ограничење чланства у органима правног лица;

5) пријављивање интереса у вези са одлуком државног органа.

Иако се прописи о спречавању сукоба интереса односе на све државне службенике, чињеница је да су они актуелнији за државне службенике на положају. Управо зато, Законом о државним службеницима прописано је правило према којем се на државне службенике на положају, осим појединих одредаба тог закона, примењују и други прописи којима се уређује спречавање сукоба интереса при вршењу јавних функција. Одредбе тог закона, које се примењују и на државне службенике на положају односе се на услове под којима се може обављати додатни рад, забрану оснивања привредних друштава и јавних служби и бављење предузетништвом.

Допуштеност додатног рада могућа је, али само под одређеним условима. Многи сматрају да државни службеник не би требало да се бави додатним радом, истичући да је такав рад, у извесном смислу, неспојив са радом у државном органу. И поред тога, Законом о државним службеницима такав рад је допуштен, али под строго утврђеним условима. Наиме, да би државни службеник могао да се бави додатним радом, код другог послодавца, морају се испунити следећи услови, и то:

а) да за такав рад добије сагласност, дату у писаној форми, од свог руководиоца;

б) да се такав рад обавља ван радног времена државног службеника;

в) да такав рад није забрањен посебним законом или другим прописом;

г) да се таквим радом не ствара могућност сукоба интереса;

д) да се таквим радом не утиче на непристрасност рада државног службеника.

Ограничење чланства у органима правног лица актуелно је и у нашој земљи. Законом о државним службеницима и другим прописима којима се уређује спречавање сукоба интереса при вршењу јавних функција, утврђена су правила о ограничењу чланства у органима и телима одређених правних лица. Наиме, одредбом члана 29. Закона о државним службеницима прописано је да државни службеник не сме бити: а) директор правног лица; б) заменик или помоћник директора правног лица; в) члан управног одбора, надзорног одбора нити другог органа управљања правног лица.
Изузетно, државни службеник може да буде члан управног одбора, надзорног одбора или другог органа управљања правног лица, под условом да га именује Влада или други државни орган, у складу са посебним прописом.

Пријављивање интереса у вези са одлуком државног органа сматра се једним од начина спречавања сукоба интереса. Државни службеник дужан је да непосредно претпостављеног писаним путем обавести о сваком интересу који он, његови ближи сродници, пријатељи или друга с њиме повезана лица, могу имати у вези са одлуком државног органа у чијем доношењу учествује, ради одлучивања о његовом евентуалном изузећу од таквог рада. Ако се процени да је обавештење државног службеника основано и да његово учешће у изради и доношењу одређене одлуке, из наведених разлога, није пожељно, по правилу, долази до његовог изузећа из поступка за доношење такве одлуке.

Међутим, ако државни службеник, код кога постоји интерес у вези са одлуком државног органа, руководи државним органом, проблем је нешто сложенији. Наиме, у том случају државни службеник дужан је да о постојању таквог интереса обавести државни орган или тело надлежно за његово постављење. Таква обавеза државног службеника прописана је ради одлучивања о његовом евентуалном изузећу из поступка за доношење одлуке. Подразумева се да се тиме не дира у правила о изузећу прописана законом којим се уређује општи управни поступак. Наиме, та правила су општег карактера и независна од правила везаних за спречавање сукоба интереса.

2.8.2. Врсте радних места државних службеника

Послови које државни службеници обављају веома су различити, како по својој природи, сложености и одговорности тако и по свом значају. Различити су и услови које државни службеници треба да испуњавају да би их могли обављати. Разврставање радних места државних службеника може се вршити на више начина и уз помоћ различитих критеријума. Међутим, њиховом најзначајнијом поделом сматра се подела на положаје и извршилачка радна места.

2.8.2.1. Положаји

Одредбом члана 33. став 1. Закона о државним службеницима положај је дефинисан као радно место на коме државни службеник има овлашћења и одговорности везане за вођење и усклађивање рада у државном органу. Положај се стиче искључиво постављењем, а не избором нити одлуком о пријему у радни однос, односно решењем о распоређивању на одређено радно место. Државне службенике на положају поставља Влада или други државни орган, у складу са законом и другим прописом. У основи, постоје две врсте положаја, и то: 1) положаји у органима државне управе и 2) положаји у осталим државним органима.

Положаји у органима државне управе, према Закону о државним службеницима, су: 1) помоћник министра, 2) секретар министарства, 3) директор органа управе у саставу министарства, 4) помоћник директора органа управе у саставу министарства, 5) директор посебне организације, 6) заменик директора посебне организације и 7) помоћник директора посебне организације.

Положаји у другим државним органима одређују се на различите начине, у складу са законом. Наиме, неки су одређени Законом о државним службеницима, а неки - актом тих органа. Као што је познато, државне службенике на положајима, одређеним Законом о државним службеницима, поставља Влада Србије, на период од пет година. Положаји одређени тим законом су: 1) директор службе Владе; 2) заменик директора службе Владе; 3) помоћник директора службе Владе; 4) заменик генералног секретара Владе; 5) помоћник генералног секретара Владе; 6) Републички јавни правобранилац; 7) заменик Републичког јавног правобраниоца и 8) начелник управног округа.

2.8.2.2. Извршилачка радна места

Осим државних службеника на положају, у државним органима, односно у органима државне управе раде и државни службеници на извршилачким радним местима. Извршилачким радним местима сматрају се радна места државних службеника који нису на положају, односно радна места која нису положаји. Таквим радним местима сматрају се и радна места руководилаца ужих унутрашњих јединица у државним органима.

Извршилачка радна места разврставају се по звањима, у складу са важећим прописима. Критеријуми за њихово разврставање, утврђени Законом о државним службеницима, су: а) сложеност и одговорност послова извршилачких радних места; б) потребна знања и способности за обављање послова на радним местима и в) услови за рад.

Извршилачка радна места међусобно се разликују по природи посла, сложености, одговорности, значају и другим обележјима. Полазећи од тога, државни службеници на таквим местима имају различита звања. Према одредби члана 35. став 3. Закона о државним службеницима, звања државних службеника на извршилачким радним местима су: 1) виши саветник; 2) самостални саветник; 3) саветник; 4) млађи саветник; 5) сарадник; 6) млађи сарадник; 7) референт и 8) млађи референт.

2.9. Попуњавање слободних радних места

Попуњавање слободних радних места у државним органима, односно у органима државне управе, има вишеструки значај, како за државне службенике и те органе, тако и за друштво у целини. Државним службеницима омогућује да се докажу у послу и да себи

и члановима својих породица обезбеде материјалну и социјалну сигурност, а државним органима - да обезбеде кадрове с потребним знањима, способностима, вештинама и другим потенцијалима. Попуњавање тих места значајно је и за друштво, због тога што се на тај начин обезбеђују претпоставке за нормално функционисање државне администрације, односно за квалитетно вршење послова из надлежности органа државне управе, што је у интересу свих субјеката друштва.

2.9.1. Услови за заснивање радног односа у државним органима

Заснивање радног односа у државним органима и службама врши се у складу са условима утврђеним Законом о државним службеницима. Одредбе тог закона примењују се на државне службенике, а делом и на намештенике запослене у државним органима. На њихова права и обавезе из радног односа, који нису уређени тим законом, нити посебним прописима, примењују се одговарајуће одредбе Закона о раду.

Радни однос у државном органу, у својству државног службеника, може засновати лице које испуњава следеће услове, и то: 1) да је држављанин Републике Србије; 2) да има прописану стручну спрему; 3) да му раније није престајао радни однос у државном органу због теже повреде дужности из радног односа; 4) да није осуђивано на казну затвора у трајању од најмање шест месеци; 5) да испуњава остале услове утврђене законом, другим прописом и правилником о унутрашњем уређењу и систематизацији радних места у државном органу.

Међутим, државни службеници на положају треба да испуњавају строжије услове, у погледу стручне спреме и радног искуства, у односу на државне службенике на извршилачким радним местима. Ти услови утврђени су Законом о државним службеницима. Наиме, према одредби члана 45. став 2. тог закона, државни службеник на положају мора да има завршен факултет и најмање девет година радног искуства у струци. Као што је познато, државни службеници на извршилачким радним местима не морају да имају толико радно искуство, а у одређеним случајевима ни завршен факултет.

Страни држављанин и лице без држављанства може се примити у радни однос у државном органу у складу са правилима утврђеним посебним законом. За лица која први пут заснивају радни однос у државном органу, а нису приправници, нити раде у кабинету, пробни рад је обавезан. Ако је радни однос заснован на неодређено време пробни рад траје шест месеци. Пробном раду не подлежу државни службеници на положају.

Сметње за заснивање радног односа. Постоје ситуације у којима кандидат испуњава и опште и посебне услове за заснивање радног односа, али због одређених сметњи не може бити примљен у радни однос. Сметње за заснивање радног односа могу бити предвиђене законом, колективним уговором или другим општим актом. О њима се понекад води рачуна и у случају да за то не постоје изричити правни разлози. Тим пре, што оне могу проистећи из општих правних начела, ширег тумачења појединих правних норми или пак из моралног поимања ствари.

Примера ради, Законом о државним службеницима прописано је да радни однос у државном органу не може засновати лице које је осуђивано за кривично дело на казну затвора од најмање шест месеци. Очигледно је да је реч о сметњи која је прописана на изричит начин и о којој се мора водити рачуна. Таквих примера има подоста.

Уобичајеним сметњама за заснивање радног односа у државним органима могу се сматрати: осуђиваност за кривична и друга кажњива дела; забрана бављења одређеним послом, односно занимањем, као последица мере безбедности, васпитне мере или заштитне мере; сродство до одређеног степена (крвно сродство, тазбинско сродство и евентуално "духовно" сродство); остале сметње (остварено право на пензију, постојање другог радног односа са пуним радним временом, својина над привредним или другим предузећем и слично).

Правилник о унутрашњем уређењу и систематизацији радних места у државном органу. У сваком државном органу доноси се правилник о унутрашњем

уређењу и систематизацији радних места. По правилу, доноси га руководилац државног органа, у складу са законом. Његовом доношењу и ступању на снагу обично претходи давање сагласности на његове одредбе, нарочито у делу којим се одређује број радних места, односно број државних службеника и намештеника у државном органу, да се у томе не би претеривало. Тим пре, што се трошкови рада државних органа и издаци за плате и друга примања државних службеника измирују из државног буџета. Сагласност на тај правилник даје Влада или други надлежан орган, у складу са законом.

Правилником о унутрашњем уређењу и систематизацији радних места у државном органу одређују се: а) радна места; б) потребан број државних службеника на сваком радном месту и в) услови за рад на сваком радном месту у државном органу.

Допуштеност попуњавања радног мест5а. Радно место у државном органу попуњава се ако се за то стекну потребни услови. Ти услови утврђени су Законом о државним службеницима. Према одредби члана 47. став 1. тог закона, радно место у државном органу може да се попуни: 1) ако је предвиђено правилником о унутрашњем уређењу и систематизацији радних места у државном органу и 2) ако се његово попуњавање уклапа у донесени кадровски план.

2.9.2. Начин попуњавања радног места

Попуњавање радних места у државним органима врши се на начин и по поступку утврђеним законом и другим прописом. Начин попуњавања извршилачких радних места разликује се од начина попуњавања положаја. Према Закону о државним службеницима, извршилачка радна места попуњавају се:

а) премештајем државног службеника са једног на друго радно место, унутар истог државног органа;

б) премештајем државног службеника из једног у други државни орган;

в) заснивањем радног односа са изабраним кандидатом који нема статус државног службеника.

За разлику од извршилачких радних места, положаји се увек попуњавају постављењем. Тим поводом, спроводи се интерни или јавни конкурс, зависно од тога да ли се упражњено радно место жели попунити државним службеником који ради у државном органу или кандидатом са стране. Положај попуњава Влада или други државни орган, у складу са законом.

2.9.2.1. Попуњавање извршилачких радних места

Попуњавање извршилачких радних места у државним органима подразумева стриктно поштовање прописаних правила и принципа. Највећу одговорност за то сносе руководиоци тих органа. По правилу, упражњена радна места не могу се попуњавати кандидатима који не испуњавају све тражене услове. Поступак попуњавања спроводе надлежни органи, у складу са законом и другим прописом.

Редослед радњи при попуњавању извршилачких радних места. Попуњавање извршилачких радних места подразумева бројне радње и активности, утврђене законом и другим прописом. Њихов редослед утврђен је Законом о државним службеницима и примењује се на све државне органе у нашој земљи. Тај редослед утврђен је на следећи начин, и то:

1) при попуњавању извршилачког радног места предност има премештај државног службеника са једног на друго радно место, унутар истог државног органа (са напредовањем или без њега);

2) ако руководилац државног органа одлучи да радно место не попуни премештајем државног службеника из истог или другог државног органа, спроведи се интерни конкурс, ради пријављивања заинтересованих кандидата из тог органа или из других државних органа;

3) ако интерни конкурс не успе, спроводи се јавни конкурс, ради пријављивања кандидата са стране;

4) ако ни јавни конкурс не успе, радно место се не попуњава, али руководилац

државног органа може одлучити да се спроведе нови јавни конкурс, у складу са законом.

Ради спровођења интерног, односно јавног конкурса, руководилац државног органа именује конкурсну комисију, састављену од већег броја чланова. Закон о државним службеницима не садржи одредбе о броју њених чланова. Међутим, практични разлози наводе на закључак да је најбоље да има три до пет чланова.

Изборни поступак. Одвија се на начин прописан Законом о државним службеницима и подзаконским актима. Важну улогу у њему има изборна комисија. Њен задатак је да најпре сачини списак кандидата који испуњавају тражене услове за пријем у радни однос, а потом да међу њима спроводи изборни поступак. Другим речима, њен задатак је да између више кандидата, који испуњавају тражене услове, процени који су најквалитетнији.

Кандидати који су показали најбоље резултате, у погледу потребних знања, способности, вештина и других потенцијала, улазе у ужи избор. Тим поводом, сачињава се тзв. листа за избор, у коју се ти кандидати уврштују. Тако сачињена листа доставља се руководиоцу државног органа, у складу са законом. По добијању листе за избор, руководилац државног органа дужан је да изврши избор потребног броја кандидата. Избор се врши искључиво са листе за избор.

Ступање на рад. Изабрани кандидат дужан је да ступи на рад у року од 15 дана од дана коначности решења о пријему у радни однос, односно о премештају. Изузетно, руководилац државног органа има право да тај рок незнатно продужи. Разлози за то морају бити уверљиви и оправдани.

Ако се деси да изабрани кандидат не ступи на рад у року који му је одређен, сматра се да решење о пријему у радни однос, односно о премештају, није донето. У том случају, руководилац државног органа може да изабере другог кандидата са листе за избор. Да ли ће тако поступити зависи од низа фактора. Тим пре, што изабрани кандидат може бити спречен да се на време јави на посао, тј. да у утврђеном року ступи на рад. С тим у вези, Законом о раду прописано је да изабрани кандидат и по истеку тог рока може ступити на рад: 1) ако је из оправданих разлога спречен да то учини одређеног дана и 2) ако се с послодавцем договори да са радом отпочне неког другог дана.

Право учесника јавног конкурса на жалбу. Жалба се може изјавити у року од осам дана од дана пријема решења о пријему кандидата у радни однос, односно о премештају државног службеника из истог или другог органа. Учесник јавног конкурса има право да изјави жалбу ако сматра: 1) да испуњава услове за запослење на упражњеном радном месту, а није учествовао у изборном поступку (нпр. због погрешне процене конкурсне комисије да не испуњава тражене услове); 2) да изабрани кандидат не испуњава потребне услове за обављање упражњених послова; 3) да су се у изборном поступку десиле неправилности које би могле утицати на објективност његовог исхода.

Да би учесници јавног конкурса могли успешно да штите своја права и своје интересе у поступку, Законом о државним службеницима допуштена им је могућност да прегледају документацију везану за спровођење конкурса. Право на преглед документације остварује се под надзором службеног лица државног органа. То право имају сви учесници јавног конкурса.

Неуспех јавног конкурса. Јавни конкурс не окончава се увек на успешан начин. Једно су жеље, а друго могућности. Сматра се да јавни конкурс није успео ако конкурсна комисија утврди да ниједан кандидат није испунио услове за пријем у радни однос. Наравно, ту се не мисли само на услове формалне природе (нпр. у погледу стручне спреме, радног искуства, неосуђиваности, држављанства и слично) него и на услове везане за потребна знања, способности, вештине и особине личности кандидата. О неуспешном окончању јавног конкурса обавештавају се сви кандидати, односно сви учесници конкурса.

Трајање радног односа. Модалитети заснивања радног односа могу бити бројни и веома различити, зависно од законских решења и потреба послодаваца и запослених. Ако нема услова да се заснује на неодређено време, може се засновати на одређено време, у

складу са законом. Осим радног односа на неодређено и одређено време, постоје и други облици радног односа.
Радни однос на неодређено време заснива се на време чије трајање није унапред лимитирано. Тако заснован радни однос траје док се не стекну услови, утврђени законом, за његов престанак. У многим случајевима радни однос траје и по неколико деценија. У најбољем случају, траје цео радни век.

Радни однос на одређено време заснива се на време чије трајање је унапред одређено**.** Према одредбама Закона о државним службеницима, такав радни однос може да се заснује: 1) ради замене одсутног државног службеника, до његовог повратка; 2) због привремено повећаног обима посла који постојећи број државних службеника не може да изврши, најдуже на шест месеци; 3) на радним местима у кабинету, док траје дужност функционера и 4) ради обуке приправника, док траје приправнички стаж.

Радни однос на одређено време у државном органу заснива се без интерног или јавног конкурса, изузев ако се ради о пријему приправника.

Преображај радног односа на одређено време у радни однос на неодређено време. Радни однос на одређено време, заснован у државном органу, по правилу, не може прерасти у радни однос на неодређено време. И поред тога, Закон о државним службеницима даје могућност за такав преображај, под условом да се за то стекну следеће претпоставке, и то: а) да је реч о приправнику у државном органу који је положио државни или посебан стручни испит; б) да постоји одговарајуће радно место на које се такав приправник може распоредити и в) да се такво поступање уклапа у донесени кадровски план.

Пробни рад. Успоставља се ради практичне провере знања, вештина, способности и других потенцијала запосленог. Реч је о заснивању радног односа под раскидним условом. Сагласно одредбама члана 64. Закона о државним службеницима, пробни рад је обавезан за све који први пут заснивају радни однос у државном органу, а нису приправници, нити раде у кабинету. Пробни рад за радни однос заснован на неодређено време траје шест месеци. Међутим, за радни однос заснован на одређено време пробни рад је обавезан само ако је тај однос заснован на време дуже од шест месеци. У том случају пробни рад траје два месеца.

Пробном раду не подлежу државни службеници на положају. Пробни рад државног службеника прати његов претпостављени, који по окончању пробног рада руководиоцу државног органа даје мишљење, у писаној форми, о томе да ли је државни службеник задовољио на том раду. Државном службенику који не задовољи на пробном раду отказује се радни однос. Међутим, државни службеник који на пробном раду задовољи може остати у радном односу у државном органу, ако се стекну законски услови за то.

2.9.2.2. Попуњавање положаја

Као што постоје правила за попуњавање извршилачких радних места, постоје и правила за попуњавање положаја. У интересу државних органа је да се положаји попуњавају одговорним и компетентним кадровима, односно кандидатима. Положаје попуњава Влада или други одговарајући орган, у складу са законом. Правила за попуњавање положаја у органима државне управе и службама Владе разликују се, у извесној мери, од правила за попуњавање положаја у осталим државним органима.

Редослед радњи при попуњавању положаја. Попуњавање положаја мора се одвијати на начин и по поступку утврђеним законом и другим прописом. Без поштовања правила поступка, попуњавање се не сматра законитим и лако се може оспорити. Попуњавање положаја спроводи се уз помоћ интерног или јавног конкурса. Интерни конкурс је обавезан, ако радно место државног службеника на положају попуњава Влада. Међутим, у државним органима у којима таква радна места не попуњава Влада, може се одмах спровести јавни конкурс. С тим, што државни службеник, после протека времена на које је постављен, може бити поново постављен на исти положај, без интерног или јавног конкурса.

Престанак рада на положају. Ниједан положај, односно ниједна функција не може вечито да траје. Све је подложно променама, па је логично да се мењају и људи, односно државни службеници на положају. Разлози за престанак рада на положају су бројни и веома различити. Осим разлога субјективне природе, пажњу заслужују и разлози објективне природе.

Према одредби члана 76. Закона о државним службеницима, државном службенику престаје рад на положају: 1) кад протекне време на које је постављен; 2) ако поднесе писмену оставку; 3) ако ступи на функцију у државном органу, органу аутономне покрајине или органу локалне самоуправе; 4) ако буде укинут положај; 5) ако му радни однос престане навршењем радног века; 6) ако му радни однос престане његовим отказом, датим у писаној форми и 7) ако буде разрешен с положаја.

Последице престанка рада на положају. Престанак рада на положају доводи до низа последица, како правне тако и друге природе. Њихова природа највише зависи од разлога који су до престанка рада на положају довели. Права и интереси из радног односа државног службеника, коме престаје рад на положају, лакше се штите, ако се разлози за престанак рада не могу приписати његовој кривици. Према Закону о државним службеницима, треба разликовати последице до којих долази услед промена у уређењу система државних органа од последица до којих долази услед других разлога.

Државни службеник коме је положај укинут услед укидања државног органа има право да, до протека времена на које је био постављен, буде постављен на положај у државном органу који је преузео делокруг послова укинутог државног органа, ако у њему постоји исти или сличан положај и ако државни службеник испуњава услове и за тај положај. Међутим, ако државни орган буде укинут, а његов делокруг послова не преузме ниједан државни орган, државни службеник коме је положај укинут постаје нераспоређен.

Државни службеник коме је положај укинут услед других разлога (протек времена на које је на положају постављен; подношење оставке на положај; укидање положаја, доношењем новог или изменом постојећег правилника о унутрашњем уређењу и систематизацији радних места у државном органу; разрешење с положаја, због тога што му је два пута, али не узастопно, одређена оцена "не задовољава") има право да у истом државном органу буде премештен на друго радно место за које испуњава потребне услове. Ако такво место не постоји, државни службеник постаје нераспоређен. Међутим, државни службеник који је разрешен с положаја, због тога што му је два пута, али не узастопно, одређена оцена „не задовољава“, одмах постаје нераспоређен.

2.10. Оцењивање и напредовање државних службеника

Оцењивање и напредовање државних службеника треба схватити као процес организованог и континуираног праћења, вредновања, усмеравања и прилагођавања њихових резултата и њиховог радног понашања, ради остваривања добрих резултата рада и стварања потребних предуслова за њихово напредовање, односно за успешан развој њихове професионалне каријере. Систем оцењивања и напредовања државних службеника требало би да се заснива на јасним критеријумима, мерилима и методима процене, како би се субјективност у њему свела на минимум.

2.10.1. Оцењивање државних службеника

Процес оцењивања државних службеника подразумева јасно дефинисање предмета и циљева оцењивања, ослањање на одрживе и прихватљиве критеријуме и стандарде, обезбеђивање компетентних и објективних "оцењивача" и слично. Нажалост, у пракси то није увек случај. Проблеми са оцењивањем државних службеника изражени су и у нашој земљи. Углавном произилазе из нејасних критеријума и мерила за оцењивање, наглашеног субјективизма "оцењивача" и честог свођења ствари на пуки формализам и рутинско одрађивање тако значајних питања, односно обавеза.

Предмет и циљеви оцењивања. Предмет оцењивања државних службеника могу да буду различити аспекти њиховог радног учинка, односно њихове радне успешности. Оцене зависе од бројних показатеља везаних за значај радног места, односно положаја, природу и тежину посла, компетентност и резултате рада државног службеника и слично. Према Закону о државним службеницима, предмет оцењивања државних службеника су: остварени резултати рада, самосталност у раду, стваралачка способност, предузимљивост, прецизност и савесност, сарадња са другим државним службеницима и остале способности које захтева радно место.

Циљеви оцењивања, према одредбама Закона о државним службеницима, су: 1) откривање и отклањање недостатака у раду државних службеника; 2) подстицање државних службеника на боље резултате рада и 3) стварање услова за правилно одлучивање о напредовању и стручном усавршавању државних службеника.

Време оцењивања и изузеци од оцењивања. Државни службеници се оцењују једном годишње, односно једном у календарској години. С тим, што се оцењивање мора окончати најкасније до краја фебруара текуће године за претходну годину. Сагласно одредби члана 83. став 2. Закона о државним службеницима, не оцењују се: 1) државни службеник који руководи државним органом; 2) државни службеник који је у календарској години радио мање од шест месеци, без обзира на разлоге таквог стања; 3) државни службеник који је засновао радни однос на одређено време.

Врсте оцена. Утврђене су Законом о државним службеницима и Уредбом о оцењивању државних службеника. Према одредбама тих аката, оцене које се државним службеницима могу давати су: а) "не задовољава" (1); б) "задовољава" (2); в) "добар" (3); г) "истиче се" (4) и д) "нарочито се истиче" (5).

Оцена "не задовољава" даје се државном службенику који ни с минималним резултатом није остварио утврђене радне циљеве нити испунио устаљене захтеве свог радног места. На другој страни, оцена "задовољава" одређује се државном службенику који је с минималним резултатом остварио утврђене радне циљеве и испунио устаљене захтеве свог радног места.

Оцена "добар" даје се државном службенику који је с просечним резултатом остварио радне циљеве и испунио устаљене захтеве свог радног места. За разлику од такве оцене, оцена "истиче се" одређује се државном службенику који је с натпросечним резултатом остварио утврђене радне циљеве и испунио устаљене захтеве свог радног места.

И најзад, оцена "нарочито се истиче" даје се државном службенику који је са изузетним резултатом остварио утврђене радне циљеве и испунио устаљене захтеве свог радног места. Другим речима, таква оцена даје се за изузетне резултате остварене у обављању свог посла.

Одређивање оцене. Оцена државног службеника одређује се решењем, које доноси руководилац државног органа. Пре доношења решења, јединица за кадрове у државном органу, на предлог овлашћеног оцењивача, дужна је да руководиоцу органа достави, односно преда правилно припремљен извештај о оцењивању. Осим тога, та јединица припрема и предлог решења којим се државном службенику одређује оцена. Сагласно члану 24. став 2. Уредбе о оцењивању државних службеника, извештај о оцењивању садржи предлог оцене државном службенику и податке значајне за предлагање оцене. С тим, што се извештај о оцењивању припрема на посебном обрасцу.

Међутим, ако је државни службеник који се оцењује непосредно подређен руководиоцу државног органа, извештај о оцењивању се не припрема. Руководилац државног органа, у том случају, доноси решење којим државном службенику одређује оцену, пошто с њим обави разговор о резултатима његовог рада, саопшти му своје мишљење и размотри његово мишљење о томе.

Решење којим је државном службенику одређена оцена и извештај о оцењивању достављају се, без одлагања, државном службенику. Државни службеник има право да против таквог решења изјави жалбу. Жалба се изјављује надлежној жалбеној комисији, у року од осам дана од дана пријема решења.

Ванредно оцењивање. Државни службеник коме је одређена оцена "не задовољава" може бити упућен на додатно стручно оспособљавање. Оцењивач је дужан да јединици за кадрове предложи да се такав службеник, пре ванредног оцењивања, упути на додатно стручно оспособљавање, под условом да је програмима стручног усавршавања одговарајућа обука предвиђена.
Државни службеник, коме је одређена оцена "не задовољава" ванредно се оцењује и то за период од 90 радних дана. Другим речима, тих 90 радних дана сматрају се периодом за његово ванредно оцењивање. Тај период почиње да тече од дана коначности решења којим му је таква оцена дата.

Престанак радног односа због лоших оцена. Државном службенику коме на ванредном оцењивању буде одређена оцена "не задовољава" престаје радни однос. Решење о томе доноси руководилац државног органа, у складу са законом и подзаконским актима. Тим решењем истовремено се утврђује да државном службенику престаје радни однос, даном коначности решења. Уз то решење, државном службенику доставља се и извештај о ванредном оцењивању.

Међутим, ако руководилац државног органа сматра да је државни службеник у стању да у целом текућем периоду за оцењивање оствари резултате који су потребни за оцену "задовољава", дужан је да то констатује у извештају о ванредном оцењивању. У том случају, не доноси се никакво решење, а државни службеник остаје у радном односу. Његов рад, остварен у периоду за ванредно оцењивање, укључује се у текући период за оцењивање. Такав закључак произилази из одредбе члана 42. став 2. Уредбе о оцењивању државних службеника.

2.10.2. Напредовање државних службеника

Напредовање државних службеника представља природан след ствари, повезан са развојем њихове професионалне каријере. Може се остваривати на више начина, у складу са законом и другим прописом. Сагласно томе, може се говорити о различитим врстама напредовања. Одређена правила о томе садржана су и у Закону о државним службеницима.

Врсте напредовања државних службеника. Развој професионалне каријере државних службеника може се одвијати на различите начине, у складу са законом и другим прописом. Према Закону о државним службеницима, врсте напредовања државних службеника су: а) премештај на непосредно више извршилачко радно место; б) постављење на положај (са извршилачког радног места), у истом или другом државном органу; в) постављење на виши положај, у истом или другом државном органу и г) прелазак у виши платни разред, без промене радног места, у складу са законом.

Непосредно више извршилачко радно место јесте место чији се послови раде у непосредно вишем звању или у истом звању, али на радном месту руководиоца уже унутрашње јединице у државном органу. Међутим, државни службеник може да напредује и преласком у виши платни разред, без промене радног места. Таква могућност прописана је законом којим се уређују плате у државним органима.

Напредовање на више извршилачко радно место. Државни службеник на извршилачком радном месту има доста „простора” за напредовање, нарочито ако има завршен факултет и ако заузима почетне позиције, односно почетна звања у државном органу. Руководилац државног органа може да га премести на непосредно више извршилачко радно место: 1) ако му је најмање два пута узастопно одређена оцена "нарочито се истиче" или четири пута узастопно „истиче се“; 2) ако у државном органу постоји слободно радно место за напредовање државног службеника и 3) ако државни службеник испуњава услове за рад на том радном месту.

Законом о државним службеницима допуштена је могућност и нешто бржег напредовања натпросечних државних службеника, чак и у случају да за то немају довољно радног искуства. Наиме, државни службеник који је премештен на непосредно више радно место (зато што му је два пута узастопно одређена оцена „нарочито се истиче“), изузетно, може да буде премештен на следеће непосредно више радно место, чак и ако за то нама

довољно радног искуства, под условом да му опет буде одређена оцена „нарочито се истиче”.

Напредовање на положај или виши положај. Правила за напредовање на положаје незнатно се разликују од правила за напредовање на извршилачка радна места. Такво стање ствари, углавном, произилази из статуса државних службеника на положају и природе њиховог посла. Према Закону о државним службеницима, државни службеник може да напредује на сваки положај, а не само на непосредно виши положај. Постепеност напредовања, у том случају, није толико важна.

И напредовање на положај, односно на виши положај подразумева испуњавање потребних услова за то. Услови о којима се при том мора водити рачуна везани су за добијене оцене, постојање слободног радног места и потребно радно искуство.

2.11. Премештај државних службеника због потребе рада

Премештај државних службеника врши се због потребе рада, у складу са Законом о државним службеницима. Државни службеник, због потребе процеса рада, може да буде трајно или привремено премештен на друго одговарајуће радно место у истом државном органу или привремено премештен у други државни орган. За премештај државног службеника због потребе процеса рада, није неопходна његова сагласност. Међутим, ако је државни службеник на положају, тј. ако има посебна овлашћења и одговорности за вођење и усклађивање рада у државном органу, његов премештај на друго радно место није могућ, јер се положај стиче постављањем (које врши Влада или други државни орган), а не премештајем. Одговарајућим радним местом, у смислу Закона о државним службеницима, сматра се место чији се послови раде у истом звању као и послови радног места са кога се државни службеник премешта и за које испуњава све прописане услове.

Премештај унутар истог државног органа. Може да буде трајног или привременог карактера. Државни службеник може да буде трајно премештен на друго одговарајуће радно место у истом државном органу, ако то захтевају организација или рационализација послова или други оправдани разлози. Државни службеник се може и привремено преместити на друго одговарајуће радно место у истом државном органу, ако се тиме обезбеђује замена одсутног државног службеника или ако је то неопходно због повећања обима посла. Привремено премештени државни службеник задржава сва права на свом радном месту.

О премештају државног службеника унутар државног органа, одлучује руководилац тог органа, без обзира на то да ли је реч о привременом или о трајном премештају. Против решења о привременом премештају може се изјавити жалба. Жалба не одлаже извршење решења, али може довести до његовог преиначења, односно стављања ван снаге. Привремени премештај траје најдуже једну годину, после чега државни службеник има право да се врати на радно место на коме је радио пре премештаја.

Привремени премештај у други државни орган. Државни службеник може да буде привремено премештен на одговарајуће радно место у други државни орган у коме је повећан обим посла. Тако премештени државни службеник остварује права из радног односа у државном органу из кога је премештен. Привремени премештај у други државни орган траје најдуже шест месеци. Само изузетно, тај премештај се може продужити за још шест месеци. По истеку времена премештаја државни службеник има право да се врати на радно место на коме је до премештаја радио.

О привременом премештају у други државни орган одлучују руководилац државног органа из кога се државни службеник премешта и руководилац државног органа у који се тај службеник премешта. За ваљаност премештаја неопходно је да ти руководиоци закључе споразум о премештају државног службеника. Такав споразум закључује се у писаној форми. Након његовог закључења, руководилац државног органа из кога се државни службеник премешта, доноси решење о премештају.

Премештај и распоређивање намештеника. Одредбе Закона о државним службеницима о премештају и распоређивању државних службеника сходно се

примењују и на премештај и распоређивање намештеника. Решењем о премештају, односно распоређивању намештеника замењују се (по сили закона) одговарајуће одредбе уговора о раду. Ако намештеник одбије премештај, односно распоређивање на друго одговарајуће радно место, унутар истог државног органа или у други државни орган, отказује му се уговор о раду. Осим тога, намештенику се отказује уговор о раду и ако услед промене унутрашњег уређења државног органа, или уређења система државних органа, више не постоји ниједно радно место на које би се могао преместити, односно распоредити.

2.12. Стручно усавршавање и оспособљавање државних службеника

Систем образовања, стручног оспособљавања и усавршавања актуелан је за све запослене, без обзира на то у којој области раде. Самим тим, актуелан је и за државне службенике. Такво стање сведочи о томе да је рад недељив, ма какав био и ма где се одвијао. Сагласно одредбама Закона о државним службеницима, државни службеник има право и дужност да се стручно усавршава према потребама државног органа. На другој страни, може му се омогућити и додатно образовање, ако је то у интересу државног органа. Средства за то усавршавање и образовање обезбеђују се у буџету Републике Србије.

2.12.1. Стручно усавршавање државних службеника

Стручно усавршавање државних службеника, посматрано у ширем контексту, не подразумева само њихово стручно усавршавање, схваћено у класичном смислу, него и њихово додатно образовање, као и њихову обавезу везану за полагање државног стручног испита, у складу са законом.

Стручно усавршавање државних службеника. Заснива се на програмима којима се одређују облици и садржина усавршавања, као и висина средстава за усавршавање. Програм општег стручног усавршавања државних службеника из органа државне управе и служби Владе, за сваку годину доноси Влада, на предлог Службе за управљање кадровима. Међутим, програм посебног стручног усавршавања државних службеника доноси руководилац државног органа, за сваку годину посебно.

Додатно образовање државних службеника. Осим општег и посебног стручног усавршавања, државном службенику може се омогућити и додатно образовање, значајно за државни орган. За такав вид образовања државни службеник се бира на интерном конкурсу у државном органу, с тим што се предност даје службенику са вишим просеком оцене (везане за радну успешност) у последње три године.

Државни службеник има право на мировање радног односа ако додатно образовање захтева привремено одсуство с рада. По окончању тог образовања, државни службеник је обавезан да остане на раду у државном органу најмање двоструко дуже од трајања додатног образовања. Ако тако не поступи, дужан је да државном органу једнократно врати све трошкове настале таквим образовањем.

Државни стручни испит. Државни службеници треба да имају положен државни стручни испит. Према Закону о државним службеницима, државни службеник који је у радном односу на неодређено време мора да има положен државни стручни испит. Полагањем тог испита потврђује се да државни службеник поседује потребно знање за рад у државним органима. По правилу, државни стручни испит полаже се једном у каријери, према нивоу образовања државног службеника. Ако се ниво тог образовања повећа, стручни испит може се поново полагати, али за већи ниво образовања. Влада уредбом ближе уређује програм и начин полагања држаавног стручног испита за све државне органе.

Државни стручни испит нису дужни да полажу: 1) државни службеници у судовима, јавним тужилаштвима и Републичком јавном правобранилаштву који су обавезни да полажу правосудни испит; 2) државни службеници у осталим државним

органима који су положили правосудни испит и 3) државни службеници који су положили, односно који треба да полажу посебан стручни испит, у складу са законом, ради запослења на радним местима са посебним дужностима и овлашћењима.

Државни стручни испит мора се полагати, односно положити у разумном року. Одређена толеранција у томе треба да постоји, али она не може да буде претерана. Према одредбама члана 102. Законом о државним службеницима, државни службеник на пробном раду који је радни однос засновао на неодређено време полаже државни стручни испит до окончања пробног рада, а приправник у државном органу до окончања приправничког стажа.

2.12.2. Стручно оспособљавање државних службеника (приправништво)

Радни однос може се засновати и у форми приправничког односа. Према Закону о државним службеницима, приправник је лице које први пут заснива радни однос у својој струци и оспособљава се за самосталан рад. Приправник заснива радни однос на одређено време. Такав однос заснива се, односно може се засновати после спроведеног јавног конкурса.

Трајање приправничког стажа. Према Закону о државним службеницима, трајање приправничког стажа зависи од нивоа образовања државног службеника. Наиме, прописано је да тај стаж траје: 1) једну годину, на радним местима са факултетским образовањем; 2) девет месеци, на радним местима са вишим образовањем и 3) шест месеци, на радним местима са средњим образовањем.

Међутим, посебним законом може се одредити и дуже трајање, односно краће трајање приправничког стажа. Приправнику који из оправданих разлога одсуствује с рада дуже од једног месеца, приправнички стаж се продужава онолико колико је трајало одсуство с рада. Време за које се такав стаж може продужити Законом о државним службеницима није ограничено. Важно је да је до продужења дошло из оправданих разлога (на пример, због дужег лечења, коришћења права на породиљско одсуство и слично).

Програм за оспособљавање приправника. Приправник се оспособљава за самосталан рад према програму који доноси руководилац државног органа. Да би то оспособљавање било успешно, руководилац државног органа одређује ментора са задатком да прати процес оспособљавања приправника за самосталан рад. Обавеза ментора је да приправнику одреди посебан програм за оспособљавање, као и да одреди државне службенике који би требало да прате његов рад у различитим периодима његовог оспособљавања.

По окончању приправничког стажа, ментор даје руководиоцу државног органа мишљење о оспособљености приправника. То мишљење даје се у писаној форми и мора бити засновано на реалним чињеницама. Пожељно је да се негативно мишљење о оспособљености приправника ближе појасни и по могућству образложи, како би се заузео јасан став о даљем току ствари.

Настављање рада на неодређено време. У интересу приправника је да се током приправничког стажа што боље оспособе за самосталан рад у струци, како би стекли услове за трајније запослење. Према Закону о државним службеницима, приправник може да настави рад, на неодређено време, у државном органу, ако се за то испуне следећи услови, и то: 1) да је окончао приправнички стаж; 2) да је положио државни или посебан стручни испит; 3) да у државном органу постоји одговарајуће радно место на које се може распоредити и 4) да се распоређивање уклапа у донесени кадровски план.

2.13. Одговорност државних службеника

Закон о државним службеницима садржи бројне одредбе посвећене дисциплинској и материјалној одговорности државних службеника. Штавише, тим законом утврђене су лакше и теже повреде радне дужности и дисциплинске казне. Осим тога, њиме су уређена и питања која се односе на правила дисциплинског поступка, разлоге за удаљење државног службеника са рада, застарелост покретања и вођења дисциплинског поступка,

упис дисциплинске казне у кадровску евиденцију и њено брисање из те евиденције, дисциплински поступак против државних службеника на положају и слично.

2.13.1. Дисциплинска одговорност

Дисциплинска одговорност је правна одговорност државног службеника, односно запосленог за повреду радне обавезе, односно радне дисциплине. Повреда радне обавезе, односно радне дисциплине, може довести до изрицања одговарајуће дисциплинске мере. Изрицање такве мере могуће је под условом да се претходно утврди дисциплинска одговорност државног службеника. Та одговорност утврђује се у дисциплинском поступку, у складу са законом.

2.13.1.1. Повреде дужности из радног односа

Повреда дужности из радног односа постоји ако државни службеник не поступа у складу са прописаним обавезама из радног односа. До повреде радне дужности може доћи чињењем или нечињењем, односно чињењем или уздржавањем од чињења државног службеника. Државни службеник је дисциплински одговоран за повреду дужности из радног односа. Те повреде могу бити лакше и теже природе.

Лакше повреде дужности из радног односа, у смислу Закона о државним службеницима, су: 1) учестало закашњавање, неоправдано одсуствовање у току радног времена или ранији одлазак с рада; 2) несавесно чување службених списа или података; 3) неоправдан изостанак с рада један радни дан; 4) неоправдано необавештавање непосредно претпостављеног о разлозима спречености доласка на рад у року од 24 часа од настанка разлога и 5) повреда кодекса понашања државних службеника која није обухваћена неком од повреда дужности из радног односа предвиђених законом.

Теже повреде дужности из радног односа, у смислу одредаба члана 109. Закона о државним службеницима, су: 1) неизвршавање или несавесно, неблаговремено или немарно извршавање послова или налога претпостављеног; 2) незаконит рад или пропуштање радњи за које је државни службеник овлашћен ради спречавања незаконитости или штете; 3) злоупотреба права из радног односа; 4) повреда начела непристрасности или политичке неутралности или изражавање и заступање политичких уверења на раду; 5) одавање службене или друге тајне; 6) примање поклона у вези с вршењем послова мимо одредаба Закона о државним службеницима, примање услуге или користи за себе или друго лице или коришћење рада у државном органу ради утицања на остваривање сопствених права или права лица повезаних с државним службеником; 7) додатни рад мимо услова одређених Законом о државним службеницима; 8) преузимање дужности директора, заменика или помоћника директора у правном лицу или повреда ограничења чланства у органима правног лица; 9) оснивање привредног друштва, јавне службе и бављење предузетништвом; 10) непреношење управљачких права у привредном субјекту на друго лице, недостављање података руководиоцу о лицу на које су пренета управљачка права или недостављање руководиоцу доказа о преносу управљачких права; 11) непријављивање интереса који државни службеник или с њиме повезано лице може имати у вези са одлуком државног органа у чијем доношењу учествује; 12) незаконито располагање средствима; 13) повреда права других државних службеника или намештеника; 14) недолично, насилничко или увредљиво понашање према странкама или сарадницима; 15) ометање странака у остваривању права и интереса пред државним органом; 16) неоправдани изостанак с рада најмање два узастопна радна дана и 17) понављање лакших повреда дужности утврђених коначним решењем којим је изречена дисциплинска казна.

2.13.1.2. Дисциплинске казне

За лакше повреде дужности из радног односа државном службенику може се изрећи искључиво новчана казна. Таква казна може се изрећи највише до 20% плате за пуно радно време, исплаћене за месец у коме је новчана казна изречена. Минимални износ новчане казне није прописан, па се може закључити да он може бити мањи и од 1%

наведене плате. Све зависи од органа који изриче дисциплинску казну и његове процене о томе са којим износом новчане казне се може постићи тзв. репресивна и превентивна сврха кажњавања.

За теже повреде дужности из радног односа може се изрећи: 1) новчана казна од 20% до 30% плате за пуно радно време, исплаћене за месец у коме је новчана казна изречена, у трајању до шест месеци; 2) забрана напредовања од две до четири године и 3) престанак радног односа.

2.13.1.3. Дисциплински поступак

Дисциплински поступак води се ради утврђивања одговорности државног службеника за кога се основано верује да је учинио повреду радне дужности, као и ради његовог кажњавања у случају да се докаже да је одговоран за повреду дужности која му се ставља на терет. Дисциплински поступак води се пред надлежним дисциплинским органима. У току поступка примењују се законом прописана правила која се односе на покретање и вођење поступка, усмену расправу и одмеравање дисциплинске казне.

Покретање дисциплинског поступка. Дисциплински поступак покреће руководилац органа у коме ради државни службеник за кога се основано верује да је починио повреду радне дужности. Руководилац органа покреће поступак на своју иницијативу или на предлог лица које је претпостављено државном службенику. Поступак се покреће закључком, који се сачињава у писаној форми. Тако сачињен закључак доставља се државном службенику. Жалба против закључка није допуштена. Иницијативу за покретање дисциплинског поступка може покренути сваки државни службеник који сазна за учињену повреду дужности из радног односа. Иницијатива се подноси руководиоцу државног органа. .

Вођење дисциплинског поступка. Дисциплински поступак се води ради утврђивања чињеница значајних за одмеравање дисциплинске одговорности државног службеника. Законом о државним службеницима прописано је да дисциплински поступак води и о дисциплинској одговорности одлучује руководилац државног органа. Према томе, дисциплински поступак покреће и води исти дисциплински орган. Колико су таква законска решења добра друго је питање.

Законом о државним службеницима руководиоцу државног органа омогућено је да оснује дисциплинску комисију од три члана, са задатком да уместо њега покреће и води дисциплински поступак и одлучује о дисциплинској одговорности државних службеника. Чланови комисије морају имати завршен факултет и најмање пет година радног искуства у струци, с тим што најмање један од њих треба да буде дипломирани правник.

Избор и одмеравање дисциплинске казне. Дисциплински поступак се води ради утврђивања дисциплинске одговорности државног службеника и изрицања одговарајуће дисциплинске казне, ако су се за то стекли законом прописани услови. При избору и одмеравању дисциплинске казне води се рачуна о степену одговорности државног службеника, тежини последица изазваних повредом радне дужности и субјективним и објективним околностима под којима је повреда дужности извршена. Државном службенику који није крив за учињену повреду радне дужности, не изриче се дисциплинска казна, јер је кривица један од кључних предуслова дисциплинске одговорности.

При избору и одмеравању дисциплинске казне води се рачуна и о томе да ли је државни службеник и раније дисциплински кажњаван, под условом да раније казне нису избрисане из кадровске евиденције.

Застарелост покретања и вођења дисциплинског поступка. Покретање и вођење дисциплинског поступка подразумева правовремено предузимање неопходних радњи и активности, односно њихово предузимање у одређеним роковима. Покретање дисциплинског поступка за лакше повреде дужности из радног односа застарева протеком шест месеци од извршене повреде, а за теже повреде - протеком једне године од извршене повреде.

На другој страни, вођење дисциплинског поступка за лакше повреде дужности из радног односа застарева протеком једне године од покретања дисциплинског поступка, а

за теже повреде – протеком две године од покретања дисциплинског поступка. С тим, што рок застарелости не тече ако се дисциплински поступак не може покренути, нити водити због одсуства државног службеника или из других оправданих разлога.

Дисциплински поступак против државних службеника на положају. Поступак против државног службеника кога је на положај поставила Влада Србије, води Високи службенички савет, састављен од девет чланова које именује Влада на период од шест година. Четири члана именују се међу стручњацима из области значајних за рад државне управе, на предлог председника Владе. Осталих пет чланова именују се међу државним службеницима које на положај поставља Влада, на предлог руководиоца Службе за управљање кадровима.

Дисциплински поступак против државног службеника кога је на положај поставио други државни орган или одговарајуће тело, води дисциплински орган одређен актима тог државног органа, односно тела, у складу са законом. Правила таквог поступка не разликују се од правила дисциплинског поступка против државног службеника кога је на положај поставила Влада Србије.

Против државног службеника кога је на положај поставила Влада Србије, дисциплински поступак се покреће на предлог руководиоца државног органа. Међутим, дисциплински поступак против руководиоца државног органа покреће се на предлог Владе, јер је нелогично да руководилац покреће поступак против самог себе.

Дисциплински поступак против државних службеника на положају, по правилу, окончава се доношењем решења. Решење донето у првостепеном поступку сматра се коначним, због чега се против таквог решења не може подносити жалба. Међутим, Законом о државним службеницима допуштена је могућност да се против таквог решења покрене управни спор, у складу са законом.

2.13.1.4. Удаљење државног службеника са рада

Удаљење државног службеника са рада (суспензија) је привремена мера која се, по правилу, изриче из превентивних разлога, а не из казнених разлога. Изриче се с циљем да се спречи могуће штетно деловање државног службеника против кога је покренут кривични поступак због кривичног дела учињеног на раду или у вези са радом, односно службеника који је учинио тежу повреду радне дужности којом се угрожава имовина веће вредности. Привремени карактер суспензије подразумева чињеницу да је њено трајање временски ограничено и везано за околности због којих је изречена. Удаљење са рада може да буде факултативно и обавезно, зависно од разлога због којих се изриче.

Факултативно (необавезно) удаљење. Према одредбама Закона о државним службеницима, државни службеник против кога је покренут дисциплински поступак због теже повреде радне дужности може бити удаљен са рада до окончања дисциплинског поступка ако би његово присуство на раду штетило интересу државног органа или ометало вођење дисциплинског поступка. Решење о удаљењу државног службеника са рада доноси руководилац органа или дисциплинска комисија, зависно од тога ко води дисциплински поступак.

Решење о удаљењу државног службеника са рада опозива се по службеној дужности, или на предлог државног службеника, ако престану разлози због којих је донесено. Државни службеник на такво решење може да изјави жалбу у року од пет дана од дана пријема решења. Жалба не одлаже извршење решења. У поступку по жалби одлучује жалбена комисија. Обавеза жалбене комисије је да о уредно поднетој жалби одлучи у року од пет дана од дана пријема жалбе. Ако комисија у том року не одлучи о жалби, сматра се да је жалба одбијена.

Обавезно удаљење. Правила о обавезном удаљењу државног службеника са рада примењују се ако је државном службенику, по било ком основу, одређен притвор. Удаљење са рада у том случају одређује се од првог дана притвора до окончања притвора. Правила о обавезном удаљењу са рада примењују се у свим областима рада, без обзира на то да ли су утврђена посебним законима. Утврђена су Законом о раду, а примењују се и на државне службенике. До обавезног удаљења са рада долази по сили закона. Ако је државном службенику одређен притвор, мора доћи до његовог удаљења са рада.

Трајање удаљења државног службеника са рада зависи од разлога због којих је до удаљења дошло. У том смислу, може се рећи да оно зависи од тога да ли је у питању факултативно или обавезно удаљење. У случају факултативног удаљења, удаљење може трајати до окончања дисциплинског поступка, под условом да се процењује да би његово присуство на раду штетило интересу државног органа или ометало вођење дисциплинског поступка. Међутим, у случају обавезног удаљења, удаљење државног службеника са рада траје од првог дана притвора до окончања притвора.

2.13.2. Материјална одговорност

Материјална одговорност субјеката радног односа подразумева њихову одговорност за проузроковану штету. Законом о државним службеницима утврђене су три врсте материјалне одговорности, односно одговорности за штету, и то: 1) одговорност државног службеника за штету проузроковану државном органу; 2) одговорност за штету коју државни службеник проузрокује трећем лицу и 3) одговорност Републике Србије за штету проузроковану државном службенику.

2.13.2.1. Одговорност државног службеника за штету проузроковану државном органу

Државни службеник је одговоран за штету проузроковану државном органу ако су за то испуњени следећи услови, и то: 1) да је државни службеник у радном односу у државном органу; 2) да је штета проузрокована на раду или у вези са радом; 3) да између понашања државног службеника (чињења или нечињења) и настале штете постоји узрочно-последична веза; 4) да је штета наступила и 5) да је државни службеник штету проузроковао намерно или из крајње непажње.

Утврђивање штете и одговорности за штету. Према Закону о државним службеницима, постојање штете, висину штете и околности под којима је штета проузрокована утврђује руководилац државног органа или лице које он за то писмено овласти. Висина штете може се одредити и у паушалном износу, ако се процењује да би њено утврђивање изазвало несразмерне трошкове. Ако државни службеник одбије да надокнади штету, право на накнаду штете може остварити у парничном поступку. Висина и начин накнаде штете могу се одредити и споразумом који закључују руководилац и државни службеник.

Суд одлучује о накнади штете само у случају да поступак који је поводом тога вођен код послодавца није довео до жељених резултата. У поступку пред судом суди се по принципу пуне јурисдикције, што значи да се суд упушта у одлучивање о основаности одштетног захтева, висини штете, околностима под којима је учињена, кривици државног службеника и другим питањима значајним за одлучивање суда.

Искључење материјалне одговорности државног службеника. Према Закону о државним службеницима, државни службеник ослобађа се одговорности за штету коју је проузроковао државном органу, под условом: 1) да је до настанка штете дошло извршењем налога претпостављеног и 2) да је претпостављеном саопштио да извршење налога може изазвати последице на штету државног органа.

2.13.2.2. Одговорност државног службеника за штету проузроковану трећем лицу

За штету коју државни службеник на раду или у вези са радом проузрокује трећем лицу незаконитим и неправилним радом одговара Република Србија. Оштећено треће лице има право да накнаду штете захтева и непосредно од државног службеника, под условом да је државни службеник штету проузроковао намерно. Ако Република Србије трећем лицу надокнади штету коју му је државни службеник проузроковао намерно или из крајње непажње, има право да од државног службеника захтева накнаду плаћеног износа. Такав захтев може се истаћи у року од шест месеци од дана исплаћене накнаде штете.

2.13.2.3. Одговорност Републике Србије за штету проузроковану државном службенику

Законом о државним службеницима прописано је да Република Србија одговара за штету проузроковану државном службенику, под условом да је штета настала на раду или у вези са радом и да не постоје услови за њено приписивање дејству више силе или постојању других разлога за искључење Републике Србије од одговорности према државном службенику.

Руководилац државног органа и државни службеник могу да закључе споразум којим се одређују висина и начин накнаде штете. Такав споразум закључује се у писаној форми, у складу са законом. Закључени споразум има снагу извршне исправе, што значи да се обавезе које из њега произлазе могу извршити и принудним путем, у складу са законом којим се уређује извршни поступак.

2.14. Престанак радног односа државних службеника

Радни однос је добровољни однос између запосленог и послодавца, што значи да траје док између њих постоји сагласност за његово трајање, односно док постоје законски и други услови за његово трајање. Према Закону о државним службеницима, државном службенику радни однос може престати на више начина, и то: 1) протеком времена на које је заснован; 2) споразумом државног службеника и руководиоца државног органа; 3) по сили закона; 4) отказом од стране послодавца; 5) отказом од стране државног службеника и 6) на други начин одређен законом.

Посебно треба истаћи да државном службенику на положају, коме Републички одбор за решавање о сукобу интереса изрекне меру јавног објављивања препоруке за разрешење, радни однос престаје даном коначности решења којим се утврђује престанак рада на положају, у складу са законом.

Престанак радног односа протеком времена на које је заснован. Радни однос заснован на одређено време престаје протеком времена на које је заснован. Чињеница о престанку тако заснованог радног односа мора се констатовати одговарајућимг актом, односно решењем. Између осталог, решење треба да садржи и разлоге за престанак радног односа. По правилу, они се везују за протек времена на које је радни однос заснован, односно за престанак разлога због којих је тај однос заснован.

Државни службеник има право да на решење о престанку радног односа уложи жалбу. Жалба се подноси на начин и по поступку утврђеним законом, с тим што њено подношење не доводи до одлагања извршења решења којим је утврђен престанак радног односа заснованог на одређено време.

Престанак радног односа по сили закона. Државном службенику радни однос престаје по сили закона: 1) кад наврши радни век – даном навршења 65 година живота и најмање 15 година стажа осигурања; 2) ако буде осуђен на казну затвора од најмање шест месеци – даном наступања правоснажности пресуде; 3) ако је нераспоређен, а не буде премештен на друго радно место – наредног дана од протека шест месеци откад је постао нераспоређен и 4) у другим случајевима утврђеним општим прописима о раду (нпр. ако је на начин прописан законом утврђено да је код њега дошло до губитка радне способности; ако му је, по одредбама закона, односно по правоснажној одлуци суда или другог органа, забрањено да обавља одређене послове, а не може да му се обезбеди обављање других послова; ако му је изречена мера безбедности, васпитна или заштитна мера у трајању дужем од шест месеци и због тога мора да буде одсутан са рада итд).

Престанак радног односа споразумом послодавца и државног службеника. Државном службенику радни однос може престати и путем споразума. Споразум се закључује у писаној форми. Закључују га руководилац државног органа и државни службеник. Закљученим споразумом одређује се и дан престанка радног односа. Фактички, споразумом се одређују сва значајнија питања, везана за престанак радног односа државног службеника.

Споразумни престанак радног односа увек је пожељнији од давања отказа, односно од једностраног раскида тог односа. Везује се само за државне службенике на извршилачким радним местима, с обзиром на то да државним службеницима на положају радни однос не може да престане путем споразума.

Престанак радног односа по основу отказа послодавца. Државном службенику радни однос може престати и по основу отказа од стране послодавца. Сагласно одредбама Закона о државним службеницима, државном службенику отказује се радни однос: 1) ако одбије премештај или распоређивање у случајевима у којима за такво поступање није потребна његова сагласност, односно ако без оправданих разлога не ступи на радно место на које је премештен или распоређен; 2) ако не задовољи на пробном раду; 3) ако после престанка разлога за мировање радног односа не ступи на рад у року од 15 дана и 4) ако не положи државни или посебан стручни испит.

Отказивање радног односа из наведених разлога врши се решењем руководиоца државног органа. Државном службенику радни однос, из наведених разлога, престаје даном наступања коначности тако донетог решења, у складу са законом.

Престанак радног односа по основу отказа државног службеника. Радни однос државног службеника, начелно говорећи, увек може престати по основу његовог отказа. Државни службеник опредељен за давање отказа мора водити рачуна о томе да то учини на законит начин. Наиме, његова законска обавеза је: а) да отказ поднесе у писаној форми; б) да у отказу означи дан у којем би радни однос требало да му престане и в) да писани отказ поднесе најмање 30 дана пре дана означеног за престанак радног односа.

За разлику од државног службеника на извршилачком радном месту, државни службеник на положају отказ подноси државном органу или телу надлежном за његово постављење. И у том случају, отказ се подноси у писаној форми. Државни службеник на положају, као ни државни службеник на извршилачком радном месту, није дужан да наводи разлоге због којих жели да раскине радни однос.

2.15. Права државних службеника при промени уређења државних органа

Уређење државних органа није статично и непроменљиво. Све је подложно променама, па и то уређење. На то утичу бројни фактори, како екстерне тако и интерне природе. Уређење државних органа може се мењати на различите начине, у складу са законом и потребама друштва. Према Закону о државним службеницима, разликују се две врсте таквих промена, и то: 1) промена унутрашњег уређења државног органа и 2) промена уређења система државних органа.

2.15.1. Промена унутрашњег уређења државног органа

До промене унутрашњег уређења државног органа може доћи из више разлога. Зависно од тога, опредељују се квалитет и обим неопходних промена. По правилу, промене се одражавају и на садржину правилника о унутрашњем уређењу и систематизацији радних места у државном органу. Некада доводе до одређених корекција у њему, а некада до доношења новог правилника.

Измене и допуне правилника о унутрашњем уређењу и систематизацији радних места у државном органу. Ако правилник о унутрашњем уређењу и систематизацији радних места у државном органу буде тако измењен да нека радна места буду укинута или да број државних службеника буде смањен, прекобројни државни службеници премешају се на друга одговарајућа радна места, у складу са конкретним потребама и могућностима. При том, предност имају државни службеници са бољим оценама у последње три године.

Ако одговарајуће радно место за премештај прекобројног државног службеника не постоји, такав државни службеник може, уз своју сагласност, бити премештен на ниже радно место које одговара његовој стручној спреми. Међутим, ако се у томе не успе

државни службеник постаје нераспоређен. По правилу, до тога долази ако такво радно место не постоји или ако се државни службеник не сагласи са премештајем.

Поводом премештаја државног службеника на друго радно место доноси се решење. Између осталог, њиме се утврђује и чињеница да је државни службеник постао нераспоређен. Против таквог решења може се изјавити жалба. Изјављена жалба не доводи до одлагања извршења донетог решења.

Доношење новог правилника о унутрашњем уређењу и систематизацији радних места у државном органу. Промена унутрашњег уређења државног органа може да буде таква да захтева доношење новог правилника о унутрашњем уређењу и систематизацији радних места у државном органу. У том случају, државни службеници распоређују се на одговарајућа радна места, с тим што је руководилац државног органа дужан да води рачуна о томе на којим су пословима радили пре распоређивања. Важно је да нико не остане без пола.

Међутим, ако новим правилником нека радна места буду укинута или ако њиме број државних службеника буде смањен, на прекобројне државне службенике примењују се правила која важе за случај измена и допуна правилника, о чему је већ било речи.

2.15.2. Промена уређења система дравних органа

Систем државних органа може се уређивати на различите начине. Међутим, једном уређен систем није систем за сва времена, ма колико да је савршен. У њему увек може доћи до одређених промена. Према Закону о државним службеницима, основни видови таквих промена су: 1) укидање државног органа, уз преузимање делокруга његових послова; 2) промена делокруга послова државног органа и 3) укидање државног органа и делокруга његових послова.

Укидање државног органа и преузимање делокруга његових послова. Промене у уређењу система државних органа могу довести до укидања појединих органа. Чак и у случају да послови укинутих органа остају и даље актуелни. Ако државни орган буде укинут, а делокруг његових послова преузме други државни орган, тај други државни орган преузима и државне службенике из укинутог државног органа. У том случају, доносе се решења о њиховом преузимању, у складу са законом. Решења о преузимању доноси руководилац државног органа који је преузео делокруг послова укинутог државног органа.

До доношења новог правилника о унутрашњем уређењу и систематизацији радних места у државном органу, који је преузео делокруг послова укинутог државног органа, преузети државни службеници настављају да раде послове које су до тада радили, с тим што право на плату остварују према дотадашњим решењима. Међутим, после доношења новог правилника примењују се правила која важе за случај доношења новог правилника ради промене унутрашњег уређења државног органа, о чему је већ било речи.

Промена делокруга послова државног органа. Може да буде мањег или већег обима, зависно од случаја до случаја. Такве промене могу довести до преузимања делокруга одређених послова. Ако се то деси, државни орган који од другог државног органа преузима одређене послове истовремено преузима и државне службенике који те послове обављају. У свему осталом, примењују се правила која важе за случај укидања државног органа уз преузимање делокруга његових послова.

Укидање државног органа и делокруга његових послова. Промена уређења система државних органа може довести до потпуног укидања државног органа и делокруга његових послова. Иако су такви случајеви ретки, до њих ипак долази. Ако државни орган буде укинут, а делокруг његових послова не преузме ниједан други државни орган, државни службеници из укинутог државног органа постају нераспоређени даном укидања државног органа. Решења којима се утврђује да су државни службеници укинутог органа постали нераспоређени доноси руководилац Службе за управљање кадровима.

2.15.3. Положај нераспоређених државних службеника

Промена уређења државних органа неретко доводи до "вишка" државних службеника. Према Закону о државним службеницима, нераспоређени државни службеник има право на накнаду плате према закону којим се уређују плате у државним органима, док је у статусу нераспоређеног државног службеника. Законом је прописано правило по којем нераспоређеном државном службенику престаје радни однос ако у року од шест месеци, после интерног или јавног конкурса не буде премештен у други државни орган.

2.16. Одлучивање о правима и дужностима државних службеника

Одлучивање о правима и дужностима државних службеника умногоме се разликује од одлучивања о правима и дужностима запослених у другим областима рада. Штавише, према Закону о државним службеницима, о правима и дужностима државних службеника одлучује се у управном поступку и управном спору, а не у судском поступку и радном спору.

2.16.1. Надлежност за одлучивање о правима и дужностима државних службеника

Остваривање и заштита појединачних права из радног односа врши се у поступку пред надлежним органима послодавца. У пракси се понекад јављају дилеме у вези са компетенцијама за одлучивање о правима, обавезама и одговорностима из радног односа. Према одредбама Закона о државним службеницима, одлучивање о правима и дужностима државних службеника који руководе државним органом разликује се од одлучивања о правима и дужностима осталих државних службеника.

Одлучивање о правима и дужностима државних службеника који руководе државним органом. О правима и дужностима државног службеника, кога на дужност поставља Влада, одлучује Високи службенички савет[129], ако законом није друкчије одређено. О правима и дужностима таквог државног службеника може одлучивати и тело које одреди државни орган или тело надлежно за постављење државног службеника. Таква правила прописана су одредбама Закона о државним службеницима.

Против решења којим се одлучује о правима и дужностима државног службеника који руководи државним органом жалба није допуштена. Међутим, против таквог решења може се покренути управни спор, у складу са законом. Покретање управног спора не доводи до одлагања извршења донетог решења.

Одлучивање о правима и дужностима државних службеника који не руководе државним органом. О правима и дужностима државних службеника који не руководе државним органом, одлучује руководилац државног органа. Одлучивање се врши решењем донетим у писаној форми, ако законом или другим прописом није друкчије одређено. Међутим, руководилац државног органа може да овласти државног службеника који има завршен факултет и најмање пет година радног искуства у струци да уместо њега одлучује о правима и дужностима државних службеника. Такво овлашћење даје се у писаној форми и може бити ограничено, како по трајању, тако и по садржини.

2.16.2. Жалбене комисије

Жалбене комисије су колегијална тела надлежна за одлучивање о жалбама државних службеника, изјављеним против решења којима се одлучује о њиховим

[129] Високи службенички савет је колегијално тело, састављено од девет чланова које именује Влада Србије на период од шест година, са задатком да одређује знања, способности и вештине које се оцењују у изборном поступку и начин њихове провере, да прописује мерила за избор на радна места, да доноси кодекс понашања државних службеника и да обавља друге послове у складу са законом.

правима, обавезама и одговорностима. Реч је о телима новијег датума у нашој земљи, обзиром на то да се почетак њиховог рада везује за 2006. годину. Одредбама Закона о државним службеницима посебна пажња посвећена је жалбеним комисијама Владе и правосуђа. У том смислу, може се закључити да постоје две врсте правила везаних за жалбене комисије, и то: 1) заједничка правила за све жалбене комисије и 2) посебна (додатна) правила за жалбене комисије Владе и правосуђа.

2.16.2.1. Заједничка правила за све жалбене комисије

Заједничка правила су правила која су актуелна за све жалбене комисије. Прописана су Законом о државним службеницима. Између осталог односе се на питања везана за њихову надлежност, рок за одлучивање о жалби, право на покретање управног спора, њихове врсте, број и састав, начин њиховог рада, положај њихових чланова и слично. Обзиром на то да је реч о јединственим и заједничким правилима, обавеза свих жалбених комисија је да их у свом раду и одлучивању доследно примењују.

Надлежност жалбених комисија. Утврђена је Законом о државним службеницима. Као што је познато, заједничка правила о томе примењују се на све жалбене комисија. Сагласно тим правилима, жалбене комисије одлучују: а) о жалбама државних службеника на решења којима се у управном поступку одлучује о њиховим правима и дужностима и б) о жалбама учесника интерног и јавног конкурса.

У жалбеном поступку примењују се правила утврђена законом којим се уређује општи управни поступак. Између осталог, то значи да су све жалбене комисије дужне да их доследно примењују.

Рок за одлучивање о жалби. Прописан је Законом о државним службеницима. Жалбена комисија је дужна да одлучи о жалби у року од 30 дана од дана њеног пријема, ако тим законом није друкчије одређено. Против одлуке жалбене комисије може да се покрене управни спор. Ако жалбена комисија не одлучи о жалби државног службеника у наведеном року, сматра се да је жалба одбијена.

Врсте жалбених комисија. Према Закону о државним службеницима, постоји више врста жалбених комисија, и то: Жалбена комисија Владе, Жалбена комисија правосуђа и жалбене комисије образоване актима појединих државних органа.
Жалбена комисија Владе надлежна је за одлучивање о жалбама државних службеника из: а) органа државне управе, б) служби Владе и в) Републиког јавног правобранилаштва. На другој страни, Жалбена комисија правосуђа одлучује о жалбама државних службенка из судова и јавних тужилаштава. Међутим, о жалбама државних службеника из осталих државних органа одлучују жалбене комисије образоване њиховим актима, у складу са законом.

2.16.2.2. Посебна правила за жалбене комисије Владе и правосуђа

Осим правила заједничких за све жалбене комисије, на жалбене комисије Владе и правосуђа примењују се и посебна, тј. додатна правила. Та правила уређују се законом и подзаконским актима. Додатним правилима уређена су следећа питања, и то: именовање и састав Жалбене комисије Владе, именовање и састав Жалбене комисије правосуђа, статус председника жалбених комисија Владе и правосуђа и обављање стручно-техничких послова за потребе жалбених комисија Владе и правосуђа.

2.17. Уређење кадровског система

Уређење кадровског система државних органа сматра се једном од кључних претпоставки за успешно функционисање државне администрације. Између осталог, то подразумева: а) доношење и остваривање кадровског плана; б) постојање Службе за управљање кадровима, ради обављања стручних послова везаних за управљање кадровима у државној управи и в) постојање Високог службеничког савета, ради обављања послова из његове надлежности, у складу са законом.

2.17.1. Кадровски план

Планирањем кадрова опредељује се кадровски потенцијал потребан државним органима, ради остваривања њихових оперативних и стратешких циљева. Кадровски план треба да садржи: број државних службеника према радним местима; број државних службеника са радним односом на неодређено време који су потребни у години за коју се кадровски план доноси; број припраавника чији се пријем планира и број држави службеника чији се пријем у радни однос на одређено време планира због могућег повећања обима посла.

Кадровски план доноси се у року од 30 дана од дана доношења закона о буџету, у складу са средствима која су обезбеђена у буџету Републике Србије. Кадровски план за органе државне управе и службе Владе доноси Влада, а кадровски план за судове и јавна тужилаштва – министарсство надлежно за послове правосуђа. У осталим државним органима доноси га руководилац државног органа, ако посебним прописом није друкчије одређено.

2.17.2. Служба за управљање кадровима и кадровске евиденције

Успешно функционисање државне администрације готово да је незамисливо без успешног управљања кадровима у државним органима. Управо зато, образована је Служба за управљање кадровима, у којој се ти послови обављају. Међутим, њен рад умногоме зависи од квалитетног вођења, чувања, ажурирања и коришћења кадровске евиденције о државним службеницима и намештеницима. Том евиденцијом обухваћене су две врсте евиденције, и то: Централна кадровска евиденција и евиденција интерног тржишта рада.

Према Закону о државним службеницима, Служба за управљање кадровима: а) оглашава слободна радна места у органима државне управе и службама Владе; б) брине за усклађено преуређење државне управе; в) саветује органе државне урпаве и службе Владе како да управљају кадровима; г) организује стурчно усавршавање државних службеника; д) пружа стручно-техничку помоћ Високом службеничком савету; ђ) води послове значајне за политику Владе у управљању кадровима; е) врши друге послове одређене законом или прописом Владе.

2.17.3. Високи службенички савет

Високи службенички савет је колегијално тело, основано Законом о државним службеницима. Има девет чланова, које, на период од пет година, именује Влада,. Прво такво тело у нашој земљи именовано је 2006. године, од када практично и почиње његов рад. Високи службенички савет своје одлуке доноси већином гласова свих својих чланова. Председнику и члановима Савета припада накнада за рад, према мерилима одређеним актом Владе.

Високи службенички савет: а) одређује какве се стручне способности, знања и вештине оцењују у изборном поступку; б) одређује начин провере потребних знања, способности и вештина у изборном поступку; в) прописује мерила за избор на радна места; г) доноси кодекс понашања државних службеника; д) врши и друге послове одређене Законом.

2.18. Посебна правила о намештеницима

Осим државних службеника, у државним органима раде и намештеници. Њихов положај се уређује законом и подзаконским актима и умногоме се разликује од положаја државних службеника. С тога се с разлогом може говорити о посебном радноправном статусу намештеника.

Радна места намештеника и њихово попуњавање. У државним органима ради велики број намештеника. Њихова радна места разврстава Влада уредбом. У сваком државном органу доноси се правилник о унутрашњем уређењу и систематизацији радних места. Између осталог, њиме се одређују:1) радна места намештеника; 2) услови за

запослење намештеника на систематизованим радним местима и 3) број намештеника потребних државном органу, опредељен према радним местима.

Радни однос намештеника. За разлику од државног службеника, који радни однос заснива одлуком о пријему у радни однос и решењем о распоређивању на упражњено радно место, односно постављењем на одговарајућу службеничку дужност, намештеник тај однос заснива уговором о раду. О правима и дужностима намештеника решењем одлучује руководилац државног органа или државни службеник кога руководилац за то овласти. Такво овлашћење даје се у писаној форми. Права из радног односа намештеник остварује у државном органу у којем ради, у складу са законом.

Премештај и распоређивање намештеника. Правила о премештају и распоређивању државних службеника сходно се примењују и на премештај и распоређивање намештеника. С тим, што се у случају премештаја намештеника узима да решење о њиховом премештају, по сили закона, замењује одговарајуће одредбе уговора о раду. На исти начин третира се и решење о њиховом распоређивању. Другим речима, решењем о њиховом премештају и решењем о њиховом распоређивању замењују се одговарајуће одредбе уговора о раду.

Намештеник је дужан да поступи по решењу о премештају, односно по решењу о распоређивању на друго радно место, у истом или другом државном органу, у складу са законом. Ако тако не поступи, стичу се услови, утврђени Законом о државним службеницима, да му се откаже уговор о раду.

2.19. Плате државних службеника и намештеника

Плата, накнада плате и друга примања државних службеника и намештеника сматрају се основним мотивом запошљавања и главним покретачем образовања, стручног усавршавања и професионалног развоја. Право на плату једно је од најзначајнијих права из радног односа и један од кључних елемената тог односа. За послодавца зарада је најважнија „контрапрестација запосленом који поверене му послове обавља у његово име, за његов рачун и на његов ризик“.[130]

Утврђивање плата. Државни службеници имају право на плату, накнаду плате и друга примања из радног односа. Услови за остваривање тог права и критеријуми на основу којих се опредељује висина плате утврђују се законом и подзаконским актима. Плата се састоји од основице коју утврђује Влада и основног и додатног коефицијента у односу на: а) звање; б) посебне услове рада; в) опасност посла; г) одговорност посла и д) сложеност посла.

Коефицијенти за обрачун плата државних службеника. Могу да буду различити, зависно од органа до органа. Примера ради, Законом о полицији прописани су повољнији услови за обрачун плата полицијских службеника и других запослених у тој служби од услова који се примењују у другим државним органима. Разлози за то су: 1) посебни услови рада у полицији; 2) опасност посла за живот и здравље; 3) повећана одговорност посла; 4) тежина и природа посла; 5) рад на дан празника који је нерадни дан; 6) ноћни рад; 7) рад у сменама; 8) прековремени рад; 9) дежурства; 10) приправност и 11) други видови нередовности у раду.

Полазећи од наведених разлога, полицијским службеницима и другим запосленим лицима у органима унутрашњих послова, могу се утврдити коефицијенти за обрачун плате који су од 30 до 50% номинално већи од коефицијената за државне службенике и друге запослене у другим државним органима. С тим, што се тако обрачунатим платама не сме угрозити висина масе средстава потребних за исплату додатних коефицијената у односу на звање, посебне услове рада, опасност, одговорност и сложеност посла. Штавише, Законом о полицији допуштена је могућност да се за поједине категорије запослених у органима унутрашњих послова утврде коефицијенти за обрачун плате који су од наведених коефицијената већи и за више од 50%.

---

[130] Паравина Д., *Радно право*, "Службени гласник РС", Београд, 1988, стр. 95.

2.20. Управна инспекција и њена надлежност

У вршењу инспекцијског надзора над применом прописа из области радних односа не учествује само инспекција рада него и управна инспекција, а у мањој мери и други инспекцијски органи. Свака у свом домену и у складу са својим компетенцијама. Управна инспекција врши надзор над применом законских и других прописа којима се уређују радни односи у државним органима.

Предмет надзора управне инспекције. Сагласно одредбама Закона о државним службеницима, управни инспектор надзире: 1) усклађеност правилника о унутрашњем уређењу и систематизацији радних места у државном органу са законом и другим прописима; 2) усклађеност попуњавања радних места са наведеним правилником и кадровским планом; 3) законитост спровођења интерног и јавног конкурса; 4) законитост распоређивања, премештаја и напредовања државних службеника; 5) благовременост и правилност достављања података који се уписују у централну кадровску евиденцију и 6) друга питања везана за радне односе у државним органима.

Дужности и овлашћења управних инспектора. Управни инспектор дужан је да поступи по свакој представци из своје надлежности и да подносиоца представке обавести о исходу свог поступања. Ако утврди незаконитост или неправилност у спровођењу закона, других прописа и општих аката, предузима мере за које је овлашћен законом којим се уређује управна инспекција. Кад нађе да је повређено право државног службеника или намештеника, управни инспектор дужан је да укаже на учињену повреду, захтевајући њено отклањање.

Међутим, ако управна инспекција нађе, односно процени да је коначним решењем надлежног органа очигледно повређено право државног службеника или намештеника, а поводом тога је покренут поступак пред надлежним судом, на захтев државног службеника, односно намештеника, одложиће својим решењем извршење оспореног решења надлежног органа до доношења правоснажне судске одлуке. Жалба не одлаже извршење тако донетог решења управне инспекције. Против коначног решења управне инспекције, којим је одложено извршење коначног, али оспореног решења надлежног државног органа, није допуштено вођење управног спора.

Осим изнетог, управни инспектор може жалбеним комисијама предложити да по основу службеног надзора пониште или укину незаконита коначна решења којима је одлучено о одређеном праву или одређеној дужности државног службеника.

3. РАДНИ ОДНОСИ У ОРГАНИМА ЛОКАЛНЕ САМОУПРАВЕ И ТЕРИТОРИЈАЛНЕ АУТОНОМИЈЕ

Радни односи се успостављају и на нивоу органа локалне самоуправе и територијалне аутономије. Органима локалне самоуправе сматрају се општински и градски органи, а органима територијалне аутономије окружни и покрајински органи у нашој земљи. На радне односе у њима примењују се различити прописи, зависно од тога да ли се ради о радним односима у органима јединица локалне самоуправе или о радним односима у органима јединица територијалне аутономије.

3.1. Радни односи у органима локалне самоуправе

На радне односе у органима локалне самоуправе сходно се примењују одредбе ранијег Закона о радним односима у државним органима[131]. Осим тога, на запослене и изабрана односно постављена лица у тим органима примењују се и други одговарајући прописи, донети на републичком, градском и/или општинском нивоу.

[131] „Сл. гласник РС“, бр. 48/91, 66/91, 44/98, 49/99, 34/2001, 39/2002, 49/2005, 79/2005, 81/2005 и 83/2005.

3.1.1. Пријем у радни однос

У радни однос у органу локалне самоуправе може се примити лице које испуњава следеће услове, и то: 1) да је држављанин Републике Србије; 2) да је пунолетно; 3) да има општу здравствену способност; 4) да има прописану стручну спрему; 5) да није осуђивано за кривично дело на безусловну казну затвора од најмање шест месеци или за друго кажњиво дело које га чини неподобним за обављање послова у органу локалне самоуправе; 6) да испуњава друге услове утврђене законом, другим прописпм или актом о систематизацији радних места у органу локалне самоуправе. Као посебан услов за пријем у радни однос у органима локалне самоуправе може се актом о систематизацији радних места утврдити и пробни рад, који може трајати најмање један месец, а највише три месеца.

Ради пријема у радни однос у органу локалне самоуправе објављује се оглас. Одлуку о избору између пријављених кандидата доноси функционер који руководи органом локалне самоуправе, у року од 15 дана од дана истека рока за оглашавање. Лице које се пријавило на оглас може поднети приговор на одлуку о избору функционеру који руководи органом локалне самоуправе, у року од осам дана од пријема одлуке о избору. После доношења коначне одлуке о избору функционер који руководи органом локалне самоуправе доноси решење о пријему у радни однос. Међутим, пријем лица у радни однос на одређено време не подразумева обавезу објављивања огласа, осим ако се ради о пријему приправника.

3.1.2. Приправници

Приправником се сматра лице са завршеном средњом, вишом и/или високом школском спремом које није било у радном односу, као и лице с истим степеном школске спреме које је у другом органу, организацији или заједници провело на раду краће време од времена утврђеног за приправнички стаж приправника с тим степеном школске спреме, које се прима у радни однос на одређено време у својству приправника и оспособљава за самосталан рад за обављање послова у својој струци. Приправнички стаж за приправнике са средњом школском спремом траје шест месеци, а за приправнике с вишом и високом школском спремом 12 месеци, ако законом није друкчије утврђено.

Лицу које у тренутку пријема у својству приправника има радни стаж краћи од времена приправничког стажа утврђеног за приправника с истим степеном школске спреме функционер који руководи органом локалне самоуправе може признати тај стаж као део приправничког стажа, ако је лице радило на истим или сродним пословима. За време приправничког стажа приправник се оспособљава за вршење одређених послова кроз практичан рад по програму који је утврђен актом функционера који руководи органом локалне самоуправе и за то време остварује сва права из радног односа.

По истеку приправничког стажа приправник је дужан да у року од шест месеци положи приправнички испит, а ако га не положи у том року престаје му радни однос. Приправник који положи приправнички испит може наставити да ради на неодређено време и бити распоређен на одговарајуће радно место ако у органу локалне самоуправе за то постоје услови. Актом о систематизацији радних места у органу локалне самоуправе утврђује се број приправника.

3.1.3. Распоређивање, преузимање и упућивање запослених и постављених лица

Ако то потребе државног органа захтевају, функционер који руководи органом локалне самоуправе може распоредити запосленог на друго радно место у истом органу које одговара његовој стручној спреми и радним способностима. Запослени у органу локалне самоуправе може бити преузет без огласа у други орган локалне самоуправе за обављање послова који одговарају његовој стручној спреми и радном искуству, ако се о томе споразумеју функционери који руководе тим органима и ако запослени на то пристане.

Запослени у органу локалне самоуправе може бити упућен у други орган локалне самоуправе, без његове сагласности, због повећаног обима послова, ако се о томе споразумеју функционери који тим органима руководе. Запослени може бити упућен за време док трају разлози за упућивање, а најдуже годину дана. За то време остварује права, дужности и одговорности из радног односа у органу из кога је упућен.

Запослени у органу локалне самоуправе може без његове сагласности бити привремено распоређен, на радно место ван седишта органа у коме ради, а најдуже шест месеци у току две године. По истеку тог времена запослени наставља да ради на радном месту на којем је радио пре распоређивања.

Запослени у органу локалне самоуправе, односно постављено лице, дужан је да обавља послове који не одговарају његовој стручној спреми, знању и способности у случају: 1) више силе која је већ наступила или се непосредно очекује (епидемија, земљотрес, пожар, поплава и друге елементарне непогоде); 2) кад треба спречити материјалну штету која прети државном органу и 3) кад су угрожени људски животи и здравље људи. Запослени, односно постављено лице, дужан је да такве послове обавља док трају околности због којих су одређени, док се не отклоне последице таквих околности и док се не успостави несметани рад у органу локалне самоуправе. За то време прима плату као да је радио на радном месту за које је засновао радни однос.

3.1.4. Дужности запослених и постављених лица

Запослени у органу локалне самоуправе, односно постављено лице, дужан је да извршава налоге функционера који тим органом руководи, као и налоге свог непосредног руководиоца, у складу са законом. Ако запослени, односно постављено лице, сматра да је налог функционера који руководи органом, односно непосредног руководиоца, незаконит, дужан је да му на то укаже. У таквом случају запослени, односно постављено лице, може задржати извршење налога, осим ако се ради о хитној ствари.

Поновљену наредбу, дату у писаној форми, запослени, односно постављено лице, мора без одлагања извршити, осим ако би извршење наредбе представљало кривично дело, о чему је дужан да извести непосредно виши орган, односно орган који врши контролу или надзор над радом органа у коме ради. Ако запослени, односно постављено лице, не упозори функционера, односно непосредног руководиоца, да је налог незаконит а налог изврши, одговараће за његово извршење.

Запослени у органу локалне самоуправе, односно постављено лице, дужан је: да податке који представљају државну, војну или службену тајну чува и после престанка радног односа у том органу; да се у току радног односа образује и стручно усавршава; да у обављању послова, као и својим укупним понашањем, чува углед органа у коме ради и слично.

3.1.5. Плата, накнада плате и друга примања

Плата је новчани износ који примају запослени у органима локалне самоуправе и изабрана односно постављена лица на име месечне накнаде за уложени рад и остварене резултате рада. Исплаћује се по истеку месеца на који се односи, а прима и за време коришћења годишњег одмора, као и за дане државних празника за које је законом прописано да се не ради. Изабрана лица, која су пре избора на функцију остварила право на пензију, имају право на део плате у висини разлике између њихове пензије и плате коју би примали на тој функцији да нису остварили право на пензију. Плата приправника у органу локалне самоуправе, износи 80% од најниже плате у оквиру звања за које се приправник оспособљава.

Накнада плате подразумева новчани износ који примају запослени у органима локалне самоуправе и изабрана односно постављена лица за време одсуствовања с рада због боловања, стручног оспособљавања и усавршавања и других случајева одсуствовања с рада, у складу са законом.

Друга примања запослених у органима локалне самоуправе и изабраних односно постављених лица подразумевају накнаду за регресирање годишњег одмора и отпремнину поводом пензионисања, у висини троструке просечне месечне плате по запосленом у јединици локалне самоуправе или у Републици Србији, исплаћене у последња три месеца, на основу званичних података републичког органа надлежног за послове статистике и друге накнаде у складу са законом и другим прописима. Осим тога, запослени у органима локалне самоуправе и изабрана односно постављена лица имају право на накнаду материјалних трошкова: за дневнице и ноћење на службеном путовању, за употребу сопственог возила у службене сврхе, за превоз на рад и с рада, за селидбене трошкове, за накнаду за исхрану у току рада и за накнаду за одвојени живот од породице.

3.1.6. Одговорност запослених и постављених лица

Запослена и постављена лица у органима локалне самоуправе за свој рад и резултате свога рада одговарају и материјално и дисциплински. С тим, што њихова кривична и прекршајна одговорност не искључују могућност њихове дисциплинске одговорности за дело које је било предмет кривичног односно прекршајног поступка, без обзира на то да ли је запослени, односно постављено лице ослобођен кривичне одговорности, односно прекршајне одговорности.

Материјална одговорност запослених, односно постављених лица подразумева њихову одговорност за штету нанету органу локалне самоуправе или трећем лицу. Запослени у органу локалне самоуправе, односно постављено лице, одговоран је за штету коју је на раду или у вези с радом, намерно или из грубе непажње, проузроковао органу локалне самоуправе, правном лицу или грађанину. Постојање штете, њену висину, околности под којима је настала, ко је штету проузроковао и како је надокнађује утврђује посебна комисија коју образује функционер који руководи органом локалне самоуправе. Ако би исплатом накнаде за штету нанету органу локалне самоуправе била угрожена егзистенција запосленог, односно постављеног лица и његове породице запослени, односно постављено лице, може се делимично ослободити плаћања накнаде за штету под условима утврђеним посебним актом.

Дисциплинска одговорност запослених, односно постављених лица подразумева њихову одговорност за повреду радних обавеза, односно дужности, у складу са законом. Те повреде могу бити лакше и теже природе. У случају лакше повреде радне дужности може се изрећи новчана казна у висини до 20% од једномесечног износа плате исплаћене за месец у коме је одлука донета, а у случају теже повреде радне дужности новчана казна у висини од 20% до 35% од плате исплаћене за месец у коме је одлука донета, у трајању од три до шест месеци, или дисциплинска мера престанка радног односа.

Дисциплински поступак против запосленог води и дисциплинску меру изриче функционер који руководи органом локалне самоуправе. Овлашћење за вођење дисциплинског поступка и изрицање дисциплинске мере може се пренети на другог функционера из органа локалне самоуправе. Дисциплински поступак покреће непосредни руководилац запосленог или евентуално његов заменик.

Дисциплински поступак је јаван, с тим што се јавност може искључити ако то захтева потреба чувања државне или друге прописане тајне. Запослени чија се дисциплинска одговорност утврђује мора бити саслушан у дисциплинском поступку и мора му се омогућити одбрана. О саслушању запосленог и спровођењу других доказа у поступку води се записник. У дисциплинском поступку сходно се примењују правила управног поступка о усменој расправи, доказивању, записнику и достављању.

Запослени против кога је покренут дисциплински поступак за тежу повреду радне дужности може да буде удаљен са рада до окончања дисциплинског поступка, ако би његово остајање на раду могло да штети интересима органа локалне самоуправе. Дисциплински поступак за постављена лица уређује се посебним актом, у складу са законом. Покретање и вођење дисциплинског поступка застарева у року од шест месеци од дана извршене повреде радне дужности. С тим, што рок застарелости не тече за време одсуствовања са рада због боловања или годишњег одмора.

3.1.7. Престанак радног односа

Радни однос запослених у органима локалне самоуправе и изабраних односно постављених лица престаје под условима и на начин утврђен законом. Радни однос престаје на основу писменог отказа запосленог или постављеног лица који се доставља функционеру који руководи органом, односно органу или телу надлежном за постављење, најкасније 15 дана пре дана означеног за престанак радног односа. Запосленом се отказује радни однос: 1) ако се у року од једне године од заснивања радног односа утврди да је радни однос заснован супротно закону; 2) ако не покаже одговарајуће резултате на пробном раду; 3) ако одбије да ради на радном месту на које је распоређен или упућен; 4) ако изгуби звање, а нема одговарајућег радног места на које се може распоредити у новом звању; 5) ако се по истеку рока мировања радног односа, у складу са општим прописима о радним односима, не врати на рад у року од 15 дана; 6) када услед промена у организацији стекне статус нераспоређеног, а не може му се обезбедити радно место у истом или у другом органу локалне самоуправе.

У случају укидања органа локалне самоуправе, орган локалне самоуправе у чији делокруг прелазе послови укинутог органа преузима потребан број запослених и постављених лица који су радили на преузетим пословима. Међутим, у случају укидања органа локалне самоуправе и укидања послова који су у њему обављани запослени и постављена лица који су у њему радили остају нераспоређени.

Изабрано лице по престанку функције има право на плату у трајању од шест месеци, у висини коју је имао у време престанка функције. Изузетно, то право може се продужити још за шест месеци, ако у том периоду изабрано лице стиче право на пензију. Међутим, то право може и престати, у случају да изабрано лице заснује радни однос или стекне право на пензију, према прописима о пензијском и инвалидском осигурању. На исти начин уређена су и права постављених лица у случају престанка њихове функције.

3.1.8. Остваривање и заштита права запослених и постављених лица

Ради остваривања својих права из рада и по основу рада, запослени у органу локалне самоуправе, односно постављена лица, писмено се обраћају функционеру који руководи органом. Против решења или другог акта којим је одлучено о његовим правима и обавезама запослени, односно постављено лице, има право да поднесе приговор. Приговор се подноси функционеру који руководи органом у року од осам дана од дана уручења решења или другог акта, а функционер је дужан да о њему одлучи у року од 15 дана, од дана подношења приговора. Разматрајући поднети приговор, функционер преиспитује своју одлуку и може је изменити или допунити.

Запослени, односно постављено лице, има право да поднесе приговор и у случају кад функционер који руководи органом локалне самоуправе у року од 15 дана од дана подношења захтева не одлучи о праву на које се захтев односи. Ако функционер у утврђеном року не одлучи о поднетом приговору или ако запослени, односно постављено лице, није задовољан одлуком функционера поводом поднетог приговора, запослени, односно постављено лице може се обратити надлежном суду у року од 15 дана.

3.1.9. Управна инспекција и њена надлежност

Надзор над применом прописа о правима и обавезама запослених у органима локалне самоуправе, односно постављених лица, врши управна инспекција. Ради обезбеђивања заштите права запослених у тим органима, односно постављених лица управна инспекција остварује надзор у примени прописа којима се утврђују њихова права и обавезе. У вршењу надзора управна инспекција има право да прегледа акте, решења, уговоре и друге исправе у органу локалне самоуправе и да на други начин прибавља потребна обавештења. Ако управна инспекција нађе да је повређено право запосленог, односно постављеног лица, указаће органу на учињену повреду, о чему је већ било речи.

3.2. Радни односи у органима територијалне аутономије

Органима територијалне аутономије у нашој земљи сматрају се органи округа и органи аутономних покрајина. Према Уставу Републике Србије, у њеном саставу су АП Војводина и АП Косово и Метохија. Због познатих догађаја који су се на подручју Косова и Метохије, крајем деведесетих година прошлог века, а делимично и касније одиграли, та покрајина је под привременом управом ОУН, због чега радни односи у њеним органима нису предмет наше пажње.

Радни односи у органима АП Војводине уређени су већим бројем покрајинских аката, односно прописа донетих почев од 2007. године па на овамо. Најзначајнији акти којима су ти односи уређени су: Покрајинска скупштинска одлука о покрајинским службеницима[132], Покрајинска уредба о оцењивању покрајинских службеника[133] и Покрајинска уредба о платама покрајинских службеника на извршилачким радним местима и намештеника[134].

Радни односи у органима АП Војводине незнатно се разликују од радних односа у државним органима, као и од радних односа у органима локалне самоуправе. Самим тим, и положај постављених лица, службеника и намештеника у њима делимично се разликује од положаја таквих лица у републичким, градским и општинским органима и службама у нашој земљи. Међутим, ближе појашњење тих разлика није неопходно, због тога што није обухваћено Програмом државног стручног испита за државне службенике.

4. ОПШТИ РЕЖИМ РАДНОГ ОДНОСА

Општи режим радног односа, у нашој земљи, уређен је Законом о раду, као системским, тј. општим законом у области радних односа. Самим тим, Закон о раду примењује се на све запослене који раде на територији Републике Србије, код домаћег или страног послодавца, као и на запослене који су упућени на рад у иностранство од стране послодавца, ако посебним законом није друкчије одређено. Према томе, одредбе Закона о раду не примењују се само на запослене у приватном сектору него и на запослене у јавном сектору, ако посебним законом није друкчије одређено.

Општи режим радног односа разликује се од посебног режима радног односа. Примера ради, радно време здравствених радника уређује се на начин који се умногоме разликује од начина уређивања радног времена запослених на које се примењују правила општег режима радног односа. На другој страни, начин остваривања права на штрајк у јавном сектору разликују се од правила за остваривање тог права у приватном сектору (у погледу минимума процеса рада, најаве штрајка и покушаја мирног решавања спорних питања), итд. На сличан начин могу се посматрати и друге разлике које произилазе из општег и посебног режима радног односа.

4.1. Основна права и обавезе из радног односа

Заснивањем радног односа стичу се, тј. преузимају се и одређена права и обавезе из тог односа. Стичу их обе стране у таквом односу. Стога се може говорити о основним правима и обавезама из радног односа на страни запосленог и основним правима и обавезама из таквог односа на страни послодавца.

---

[132] „Службени лист АПВ“, бр. 9/2009.
[133] „Службени лист АПВ“, бр. 17/2007 и 18/2009.
[134] „Службени лист АПВ“, бр. 7/2010, 9/2010, 12/2010 и 19/2010.

4.1.1. Основна права и обавезе запосленог

Основна права запосленог су: 1) право на одговарајућу зараду; 2) право на безбедност и заштиту живота и здравља на раду; 3) право на здравствену заштиту, заштиту личног интегритета и друга права у случају болести, смањења или губитка радне способности и старости; 4) право на материјално обезбеђење за време привремене незапослености; 5) право на друге облике заштите, у складу са законом, колективним уговором и правилником о раду, и 6) право на мирно решавање индивидуалних радних спорова.

Основне обавезе запосленог су: 1) да савесно и одговорно обавља послове на којима ради; 2) да поштује организацију рада и пословања код послодавца; 3) да поштује услове и правила послодавца у вези са испуњавањем уговорних и других обавеза из радног односа; 4) да обавести послодавца о битним околностима које утичу или би могле да утичу на обављање послова утврђених уговором о раду; 5) да обавести послодавца о свакој врсти потенцијалне опасности за живот и здравље и настанак материјалне штете и 6) да се придржава права и обавеза утврђених законом, колективним уговором, правилником о раду и уговором о раду.

4.1.2. Основна права и обавезе послодавца

Основна права послодавца нису утврђена Законом о раду Србије. Њихово неуређивање може се правдати чињеницом да је позиција послодавца у односу на запосленог ионако заштићена и да му због тога није неопходно законом прописивати одређена права. Међутим, из тога не треба извлачити закључак да таква права не постоје и да их не може бити. Пажљивом анализом односа који се између послодавца и запосленог успостављају долази се до закључка да таква права ипак постоје. Примера ради, таквим правима треба сматрати: 1) право послодавца да од запосленог захтева да савесно и одговорно обавља послове на којима ради; 2) право на успостављање одређене организације рада и пословања; 3) право на мирно решавање индивидуалних радних спорова, у складу са законом и другим прописом и слично.

Основне обавезе послодавца су: 1) да запосленом за обављени рад исплати зараду, у складу са законом, колективним уговором, уговором о раду и другим евентуалним актом; 2) да запосленом обезбеди услове рада и организује рад на начин којим се не угрожава његова безбедност, односно којим се штити његов живот и његово здравље на раду, у складу са законом и другим прописима; 3) да запосленом пружи обавештење о условима рада, организацији рада и условима, односно правилима, у вези са испуњавањем уговорних и других обавеза из радног односа; 4) да запосленом пружи обавештење о његовим правима и обавезама који произилазе из прописа о раду и прописа о безбедности и заштити живота и здравља на раду; 5) да запосленом обезбеди обављање послова утврђених уговором о раду; 6) да затражи мишљење синдиката у случајевима утврђеним законом, а код послодавца код кога није образован синдикат – мишљење представника кога одреде запослени и 7) да се придржава права и обавеза утврђених законом, колективним уговором, правилником о раду и уговором о раду.

4.2. Забрана дискриминације запослених и лица која траже запослење

Забрана дискриминације је актуелна не само за запослене и лица која траже запослење него и за послодавце. Запослени и лица која траже посао, забраном се штите од могуће дискриминације, а послодавци обавезују да се уздржавају од радњи и активности којима се она врши. Сагласно члану 18. Закона о раду Србије, забрањена је непосредна и посредна дискриминација лица која траже запослење, као и запослених, с обзиром на: 1) пол; 2) рођење; 3) језик; 4) расу; 5) боју коже; 6) старост; 7) трудноћу; 8) здравствено стање, односно инвалидност; 9) националну припадност; 10) вероисповест; 11) брачни статус; 12) породичне обавезе; 13) сексуално опредељење; 14) политичко или

друго уверење; 15) социјално порекло; 16) имовинско стање; 17) чланство у политичким организацијама; 18) чланство у синдикату или 19) неко друго лично својство.

Забрана дискриминације проширена је и на лица која траже запослење, као и на запослене код којих је дошло до погоршања здравственог стања, односно код којих постоји инвалидност. Иако је треба посматрати у ширем контексту, одредбом члана 20. ст. 1 Закона о раду прописано је да је дискриминација забрањена у односу на: 1) услове за запошљавање и пријем кандидата у радни однос; 2) услове рада и (сва) права из радног односа; 3) образовање, оспособљавање и усавршавање; 4) напредовање на послу и 4) отказ уговора о раду.

4.2.1. Непосредна и посредна дискриминација

Радње и активности којима се врши дискриминација запослених, односно лица која траже запослење, по својој природи, могу бити непосредне и посредне. У свакодневној пракси није увек лако правити разлику између облика непосредне дискриминације и случајева посредне дискриминације. Из тих разлога, законском или другом регулативном појашњавају се њихова значења, како би се у сваком конкретном случају лакше препознали њихови појавни облици.

Непосредна дискриминација, у смислу Закона о раду Србије, подразумева свако поступање које је у супротности са забраном дискриминације, а којим се запослено лице или лице које тражи запослење ставља у неповољнији положај у односу на друга лица у истој или сличној ситуацији.

Посредна дискриминација, у смислу Закона о раду Србије, подразумева стављање или могућност стављања лица које тражи запослење, као и запосленог лица, у неповољнији положај у односу на друга лица, с обзиром на пол, рођење, језик, расу и друге прописане разлоге, а по основу: 1) наизглед неутралне одредбе утврђене законом, колективним уговором или другим актом; 2) критеријума по којем се поступа, односно може поступати и 3) праксе која до дискриминације доводи или може довести.

4.2.2. Забрана узнемиравања и сексуалног узнемиравања

Појаве узнемиравања и сексуалног узнемиравања лица која траже посао, као и запослених лица, нису ретке. Напротив, веома су присутне у пракси, и то у свим деловима света. Стога не треба да чуди што се последњих деценија у све већем броју земаља указује на потребу стварања законских и других претпоставки за њихово сузбијање и елиминисање. У том контексту, долази до значајних промена не само у радном законодавству него и у кривичном законодавству многих држава. Из наведених разлога, у Закон о раду Србије унете су одредбе о узнемиравању и сексуалном узнемиравању лица која траже посао, односно запослених.

Узнемиравање, у смислу Закона о раду, подразумева свако понашање које је у супротности са забраном дискриминације и које има за циљ, односно које представља повреду достојанства лица које тражи запослење, као и запосленог, ако се њиме изазива страх или ствара непријатељско, понижавајуће или увредљиво расположење.

Сексуално узнемиравање, у смислу Закона о раду, карактерише вербално, невербално или физичко понашање усмерено против достојанства лица које тражи запослење, као и против запосленог, у сфери полног живота, ако се њиме изазива страх или ствара непријатељско, понижавајуће или увредљиво окружење.

4.2.3. Накнада штете због дискриминације и узнемиравања

Лица која траже запослење, као и запослени против којих су акти дискриминације усмерени, имају право на накнаду штете. Поступак за накнаду штете води се пред надлежним судом, у складу са Законом о парничном поступку.[135] Захтев за накнаду

[135] „Службени гласник Републике Србије", бр. 125/2004.

штете може бити усмерен према послодавцу, лицу које врши узнемиравање и лицу које врши сексуално узнемиравање.

4.3. Заснивање радног односа

Заснивање радног односа има вишеструки значај, како за запосленог и послодавца, тако и за друштво у целини. Запосленом омогућује да себи и члановима своје породице обезбеди материјалну и социјалну сигурност, а послодавцу да обезбеди људске ресурсе с потребним знањима, вештинама, способностима и другим потенцијалима. Заснивање радног односа значајно је и за друштво, због тога што се њиме обезбеђује друштвено потребан рад, неопходан за задовољавање општедруштвених потреба и интереса.

4.3.1. Услови за заснивање радног односа

Заснивање радног односа подразумева испуњавање услова за обављање одређеног посла. Ти услови могу да буду општег и посебног карактера. По правилу, утврђују се законом и правилником о организацији и систематизацији радних места. У државним органима могу се прописивати и другим одговарајућим актима.

Општи услови за заснивање радног односа су такви да их мора испуњавати свако лице које жели да се запосли, односно које је у радном односу. Таквим условима сматрају се: 1) навршених 15 година живота, и 2) општа здравствена способност. Само изузетно и под строго утврђеним условима радни однос може се засновати и са лицем млађим од 18 година, под условом да има најмање 15 година живота. Општа здравствена способност подразумева менталну и физичку способност довољну за обављање одређених послова, тј. за рад на већини радних места.[136] Доказује се лекарским уверењем које, по датуму издавања, не може бити старије од шест месеци.

Посебни услови за заснивање радног односа опредељују се према посебностима посла и захтевима конкретног радног места. Дефинишу се према природи, сложености, одговорности и значају посла, условима под којима се посао обавља, потребним знањима, способностима и вештинама за обављање посла и другим одговарајућим параметрима. Као посебни услови за заснивање радног односа најчешће се захтевају: врста и степен стручне спреме, радно искуство, потребна знања и способности, посебна здравствена способност, неосуђиваност, знање страног језика, оспособљеност за рад на рачунару, положен возачки испит и слично.

4.3.2. Услови за заснивање радног односа у посебним случајевима

Услови за заснивање радног односа у посебним случајевима утврђени су законом. Односе се на заснивање радног односа у државним органима, с лицима млађим од 18 година живота, инвалидним лицима, страним држављанима и лицима без држављанства. Законско уређивање услова за заснивање радног односа с наведеним категоријама кандидата заинтересованих за запослење врши се због природе њиховог посла, осетљивости и специфичности њиховог психофизичког и здравственог стања, њиховог положаја у друштву и слично.

Услови за заснивање радног односа у државним органима појашњени су у делу у коме се говори о радним односима у државним органима.

Услови за заснивање радног односа са лицима млађим од 18. година живота су: 1) да испуњавају опште услове за заснивање радног односа (да су напунили најмање 15 година живота и да имају општу здравствену способност); 2) да за заснивање радног односа имају писмену сагласност родитеља, усвојиоца или стараоца; 3) да тако заснован радни однос, односно рад, не угрожава њихово здравље, њихов морал и њихово образовање; 4) да такав рад није забрањен законом (с обзиром на то да поједине послове, а нарочито послове с повећаним ризиком, не могу обављати лица млађа од 18 година живота); 5) да постоји налаз надлежног здравственог органа којим се утврђује да су

[136] Паравина Д.., оп. цит., стр. 50.

малолетна лица способна за обављање послова за које заснивају радни однос и да такви послови нису штетни за њихово здравље.

Услови за заснивање радног односа са инвалидним лицима утврђени су општим прописима о раду, ако посебним прописима није друкчије одређено. Радни однос са таквим лицима може се засновати под условом да су здравствено способна за рад на одређеним пословима. При заснивању радног односа са инвалидним лицем мора се водити рачуна о природи његове инвалидности и његовој преосталој радној способности. Запошљавати се могу само инвалиди код којих је утврђено постојање преостале радне способности, довољне за обављање одређених послова. Питање њиховог запошљавања не треба посматрати само са правног аспекта, него и са моралног становишта. Друштво је хумано толико колико се у њему води рачуна о сваком човеку.

Услови за заснивање радног односа са страним држављанима и лицима без држављанства су: 1) да испуњавају опште и посебне услове за заснивање радног односа, утврђене за наше држављане; 2) да имају одобрење за стални или привремени боравак у Републици Србији (издато од стране органа унутрашњих послова); 3) да имају одобрење за заснивање радног односа (издато од стране Националне службе за запошљавање) и 4) да признају надлежност домаћег суда у случају вођења радног спора.

4.3.3. Поступак за заснивање радног односа

У поступку заснивања радног односа послодавац и кандидат за посао, тј. лице које заснива радни однос, морају поступати у складу са законом. Одредабом члана 26. Закона о раду Србије прописано је да послодавац, у том поступку, од кандидата не сме захтевати: 1) податке о породичном и брачном статусу, односно податке о планирању породице; 2) исправе и друге доказе који нису од непосредног значаја за обављање послова за које се заснива радни однос; 3) тест трудноће, осим ако се ради о пословима код којих постоји знатан ризик за здравље жене и детета, утврђен од стране надлежног здравственог органа, и 4) претходно давање изјаве о отказу уговора о раду од стране кандидата.

Законом о раду није прописана обавеза о оглашавању слободних радних места у средствима јавног информисања. То значи да послодавци могу поступити на различите начине, и то: а) засновати радни однос с кандидатима без јавног оглашавања; б) огласити слободне послове у средствима јавног информисања и засновати радни однос с кандидатима који су заинтересовани за њихово обављање, под условом да испуњавају све тражене услове; в) засновати радни однос с кандидатима обезбеђеним уз помоћ организација надлежних за посредовање у запошљавању и слично.[137]

4.3.4. Уговор о раду, ступање на рад и радна књижица

Уговор о раду је двостран правни акт којим се заснива радни однос. Осим тога, уговор о раду је и нормативни, тј. стваралачки акт, с обзиром на то да се њиме уређују, односно могу уређивати одређена права, обавезе и одговорности из радног односа. С тим, што се њиме не могу утврђивати мања права и неповољнији услови рада од права и услова утврђених законом, колективним уговором или правилником о раду. Уговор о раду се закључује у писаној форми и сматра се закљученим када га потпишу обе уговорне стране. У име послодавца, потписује га директор, односно предузетник. Законом се допушта могућност да га у име послодавца потпише и друго овлашћено лице запослено код послодавца. Према одредби члана 33. ст. 1. Закона о раду Србије, уговор о раду садржи податке којима се ближе појашњавају питања која се односе на зараду и друге услове рада, начин заснивања радног односа, посао који запослени треба да обавља, место рада и слично.

Ступање на рад постаје актуелно након закључивања уговора о раду, односно након доношења одлуке о заснивању радног односа с одређеним лицем. Новозапослени је дужан ступити на рад на дан утврђен уговором о раду, односно на дан одређен

[137] Кулић Ж., *Коментар Закона о раду*, Образовни информатор, Београд, 2005, стр. 28.

решењем донетим на основу одлуке о његовом пријему у радни однос. Ако тако не поступи, сматра се да није засновао радни однос, осим: 1) ако је из оправданих разлога спречен да одређеног дана ступи на рад и 2) ако се с послодавцем договори да са радом отпочне неког другог дана.

Радна књижица је јавна исправа о чијем издавању се води посебна евиденција. Евиденцију о издатим радним књижицама води општинска управа надлежна за њихово издавање. Лице које је у радном односу мора да има радну књижицу. Она се предаје послодавцу приликом заснивања радног односа, тј. ступањем запосленог на рад. У радну књижицу се не уносе негативни подаци о запосленом. Престанком радног односа запосленом се враћа уредно попуњена радна књижица. Послодавац нема право да запосленом коме је престао радни однос задржава радну књижицу.

4.4. Врсте радног односа

Модалитети заснивања радног односа могу бити веома различити, зависно од законских решења и потреба послодаваца и запослених. Ако нема услова да се радни однос заснује на неодређено време, може се засновати на одређено време, у складу са законом. Осим радног односа на неодређено и одређено време, постоје и друге врсте радног односа.

4.4.1. Радни однос на неодређено и одређено време

Радни однос на неодређено време је однос који се заснива на време чије трајање није унапред лимитирано. Тако заснован радни однос траје док се не стекну услови, утврђени законом, за његов престанак. У многим случајевима радни однос траје и по неколико деценија. У најбољем случају, он може трајати цео радни век. Радном односу на неодређено време даје се предност и одредбама нашег радног законодавства. Трајност и континуитет су значајне одлике таквог радног односа.

Радни однос на одређено време је однос који се заснива на време чије трајање је унапред одређено. Према Закону о раду, такав радни однос може да се заснује: 1) за обављање одређених послова за период који траје одређено време (сезонски послови; рад на изради одређеног пројекта; рад у музичким, музичко-сценским и позоришним установама; привремено повећање обима посла; извршење уговорених обавеза и слично), с тим што тако заснован радни однос, непрекидно или са прекидима, не може трајати дуже од 12 месеци и 2) ради замене привремено одсутног запосленог, до повратка тог запосленог на посао. Прекидом радног односа не сматра се прекид рада краћи од 30 радних дана, без обзира на то како је до њега дошло.

Преображај радног односа заснованог на одређено време у радни однос на неодређено време је могућ и законом допуштен. Наиме, Законом о раду прописано је правило по коме радни однос заснован на одређено време, по сили закона, прераста у радни однос на неодређено време, ако запослени настави да ради најмање пет радних дана по истеку рока за који је заснован радни однос. Међутим, до таквог преображаја не може доћи у државним органима, осим ако се ради о приправницима, који под одређеним условима могу рачунати на такву могућност.

4.4.2. Остале врсте радног односа

Осим радног односа на неодређено и одређено радно време, постоје и друге врсте радног односа. То су: 1) радни однос са непуним радним временом, 2) вишеструки радни однос, 3) радни однос за обављање послова са повећаним ризиком, 4) радни однос за обављање послова ван просторија послодавца и 5) радни однос са кућним помоћним особљем. Посебним врстама радног односа може се сматрати и пробни рад, а у извесном смислу и приправнички радни однос.

Радни однос с непуним радним временом је однос који се заснива ради обављања посла са непуним радним временом. Може да се заснује на неодређено или на

одређено време. И у једном и у другом случају заснива се под условима и на начин под којима се заснива и радни однос са пуним радним временом. Трајање непуног радног времена зависи од обима посла и других околности због којих је такво радно време успостављено. Запослени који ради с непуним радним временом, по правилу, остварује сва права из радног односа, сразмерно времену проведеном на раду и оствареним резултатима рада.

Вишеструки радни однос представља законом допуштену могућност да запослени који ради са непуним радним временом код једног послодавца, за остатак радног времена заснује радни однос код другог послодавца, како би на тај начин остварио пуно радно време. Другим речима, то значи да запослени може да заснује радни однос код више послодаваца (нпр. код три послодавца, с тим што би код сваког од њих радио с трећином пуног радног времена), како би остварио пуно радно време, у складу са законом.

Радни однос за обављање послова с повећаним ризиком је однос који се успоставља ради обављања послова за које су прописани посебни услови рада. Таквим пословима сматрају се: послови под земљом и водом, послови летачког особља, послови под дејством јонизујућег и другог штетног зрачења, послови на високој или ниској температури и други послови са повећаним ризиком од повређивања, настанка професионалних обољења и слично. Запослени може да обавља послове с повећаним ризиком само на основу претходно утврђене здравствене способности за њихово обављање, о чему се изјашњава надлежни здравствени орган, у складу са законом.

Радни однос за обављање послова ван просторија послодавца је однос који се заснива ради обављања послова ван просторија послодавца, односно код куће запосленог. Обављање таквих послова врши се у форми радног односа, јер: а) запослени не обавља послове у своје име и за свој рачун, него у име и за рачун послодавца; б) производи таквог рада су производи послодавца, а не производи запосленог; в) запослени за обављени рад остварује месечну зараду, а не уговорену накнаду и слично.[138] У обављању таквих послова могу учествовати и чланови уже породице запосленог.

Радни однос с кућним помоћним особљем је однос који се заснива за обављање послова кућног помоћног особља. Заснива се уговором о раду. Уговором о раду, између осталог, утврђују се облик и начин исплате зараде запосленом на пословима кућног помоћног особља. С тим у вези, Законом о раду прописана су правила према којима се: 1) део зараде може исплаћивати и у натури; 2) обезбеђивање становања и исхране запосленог на пословима кућног помоћног особља сматра исплатом дела зараде у натури; 3) вредност дела давања у натури мора изразити у новцу и 4) најмањи проценат зараде који се исплаћује у новцу мора исплатити у износу који не може бити нижи од половине зараде запосленог.

Пробни рад се успоставља ради практичне провере знања, вештина, способности и других потенцијала запосленог. Заснива се уговором о раду, под раскидним условом. Ако запослени у току пробног рада не испуни потребна знања, умећа, вештине и способности, односно не оствари одговарајуће резултате, престаје му радни однос. Пробни рад је обавезан за све који први пут заснивају радни однос у државном органу, под условом да нису приправници и да не раде у кабинету.

Приправнички радни однос је однос који се заснова с приправником. Приправник је лице које први пут заснива радни однос ради оспособљавања за самосталан рад у струци. Приправником се може сматрати и лице које је радило краће од времена утврђеног за приправнички стаж у степену стручне спреме која је услов за обављање одређених послова. Радни однос с приправником може се засновати: 1) ако је то услов за обављање одређених послова и 2) ако је такав услов утврђен законом или правилником о унутрашњој организацији и систематизацији послова.

Приправнички стаж не може трајати дуже од годину дана, ако за поједине случајеве законом није друкчије одређено. За време приправничког стажа приправник има право на зараду и друга права из радног односа, у складу са законом.

---

[138] Оп..цит., стр. 36.

4.5. Рад ван радног односа

Рад ван радног односа подразумева вршење рада који не произлази из радног односа, тј. из радно-правног односа, него из уговорног односа. Појављује се у различитим облицима. Према Закону о раду, таквим облицима сматрају се: 1) рад по основу привремених и повремених послова; 2) рад по основу уговора о делу; 3) рад по основу уговору о заступању или посредовању; 4) рад по основу уговора о стручном оспособљавању и усавршавању (волонтерски рад) и 5) допунски рад. Радом ван радног односа може се сматрати и рад преко омладинске или студентске задруге, као и фактички радни однос.

4.6. Радно време

Под радним временом подразумева се законом или другим актом утврђени део календарског времена, у којем су запослени дужни да обављају поверене им послове, у складу са унутрашњим радним распоредом. Другим речима, радним временом сматра се временска обавеза трајања дневног, недељног, месечног или другачије обрачунатог рада запосленог.[139] Правно регулисање радног времена, по правилу, везује се за радни дан. Иако радни дан има своје границе, оне нису чврсто постављене, јер су растегљиве природе. У крајњем случају, опредељују их физичке могућности запосленог, реалне потребе послодавца и моралне вредности друштва.

4.6.1. Врсте радног времена

Радно време се уређује на различите начине, зависно од природе и обима посла, услова рада, здравственог стања запосленог и слично. У том смислу, може се говорити о бројним врстама радног времена. Њихово ближе разврставање може се вршити по основу трајања радног времена, доба дана у којем се рад обавља и других критеријума.

4.6.1.1. Врсте радног времена према његовом трајању

У теорији и пракси радног права, као и у радном законодавству, одувек се правила разлика између пуног, непуног и скраћеног радног времена, као и рада дужег од пуног радног времена, односно прековременог рада. С времена на време, у радном законодавству су се појављивали и други модалитети радног времена, као што је, на пример, било радно време краће од пуног радног времена, али су они у међувремену напуштени, због чега се о њима неће говорити. На основу изнетог може се закључити да се радно време, према његовом трајању, може делити на: 1) пуно радно време, 2) непуно радно време, 3) скраћено радно време и 4) рад дужи од пуног радног времена, тј. прековремени рад.

Пуно радно време је време које износи 40 часова недељно, ако законом за поједине случајеве није друкчије одређено (нпр. у случају скраћеног радног времена). Колективним уговором и правилником о раду може се утврдити да радно време траје краће од 40 часова недељно, с тим што тако скраћено радно време не може бити краће од 36 часова недељно. Пуно радно време запослени може да оствари радећи код једног послодавца или код више њих. Такво радно време актуелно је и због тога што се према њему опредељује обим остваривања права из радног односа.

Непуно радно време је време које је краће од пуног радног времена. Може се засновати на неодређено или на одређено време. Потреба за радом са непуним радним временом најчешће произлази из смањеног обима посла на одређеним радним местима. Запослени који ради са непуним радним временом, остварује сва права из радног односа, у обиму који је сразмеран оствареним резултатима рада и времену проведеном на раду. Одредбама Закона о раду њему се пружа могућност да радни однос с непуним радним

[139] Оп. цит., стр. 42.

временом заснује са још једним послодавцем, или, пак, са више њих, како би стекао услове за рад с пуним радним временом.

Скраћено радно време је време краће од пуног радног времена које се рачуна као пуно радно време. За разлику од непуног радног времена, скраћено радно време сматра се обликом посебне заштите здравља и радне способности запосленог од штетног дејства услова рада. Из тих разлога, скраћено радно време изједначава се са пуним радним временом, што са непуним радним временом није случај. Сагласно томе, запослени који ради са скраћеним радним временом остварује права из радног односа, како по врстама, тако и по обиму, као да ради са пуним радним временом.

Прековремени рад је сваки рад дужи од пуног радног времена. Такав рад је изузетак од правила о ограниченом, четрдесеточасовном недељном радном времену. С обзиром на то да се изузеци од правила морају рестриктивно посматрати, произлази закључак да се прековремени рад не може уводити ван случајева утврђених законом. Међутим, поједине категорије запослених, због здравствених разлога, ни у таквим случајевима не могу радити дуже од пуног радног времена.

Радни час обављен у условима прековременог рада плаћа се у већем износу од радног часа обављеног у оквиру рада са пуним радним временом, у складу са законом. Осим тога, прековремени рад је ограничен и не може трајати дуже од трајања околности због којих је уведен. Сагласно члану 53. ст. 2. Закона о раду, тај рад не може трајати дуже од осам часова недељно, нити дуже од четири часа дневно по запосленом.

4.6.1.2. Врсте радног времена према добу дана

Иако је правило да се рад одвија дању, у многим случајевима запослени своје послове обављају и ноћу. Из тих разлога, може се правити разлика између дневног и ноћног радног времена, односно рада.

Дневно радно време је радно време између 6 часова и 22 часа. Реч је о радном времену које углавном траје преко дана и „покрива" време у трајању од 16 часова. По природи ствари, човек је предодређен да ради дању, а да се ноћу одмара. Захваљујући томе, дневно радно време одговара већини људи. Због свега тога, рад се најчешће обавља дању.

Ноћно радно време је радно време између 22 часа и 6 часова наредног дана. Пошто ноћни рад изискује веће напоре запосленог, ноћно радно време третира се као посебан услов рада приликом утврђивања висине месечних примања, дужине годишњег одмора, мера зашите на раду и слично. Самим тим, такав рад изискује посебну заштиту запослених.

Према одредбама Закона о раду, ноћни рад није допуштен за запослене којима би такав рад могао угрозити безбедност, живот и здравље на раду. Таквим категоријама запослених сматрају се: 1) запослени млађи од 18 година живота; 2) запослена жена за време прве 32 недеље трудноће, ако се на основу налаза надлежног здравственог органа оцени да би ноћни рад био штетан за њено здравље и здравље детета; 3) запослена жена за време последњих осам недеља трудноће; 4) један од родитеља са дететом до три године живота; 5) други од родитеља са дететом до три године живота, осим ако се сам писаним путем сагласи са радом ноћу; 6) самохрани родитељ који има дете до седам година живота или дете које је тежак инвалид, осим ако се писаним путем сагласи са радом ноћу. И поред наведених забрана, Законом о раду допуштена је могућност да се у појединим случајевима од њих одступи.

4.6.1.3. Остале врсте радног времена

Осим пуног, непуног, скраћеног, дневног и ноћног радног времена, као и радног времена дужег од пуног радног времена, постоје и други појавни облици радног времена. Таквим облицима радног времена сматрају се: а) једнократно и двократно радно време, б) несменски и сменски рад, в) флексибилни облици радног времена, и г) радно време појединих категорија запослених.

4.6.2. Распоред и прерасподела радног времена

Распоред и прерасподела радног времена су радноправни институти којима се доприноси рационалнијем коришћењу радног времена и потенцијала запослених.

Распоред радног времена има велики значај за представнике рада и представнике капитала. Сагласно одредбама Закона о раду, радна недеља траје пет радних дана. Радне дане у недељи, односно распоред недељног радног времена, одређује послодавац. При утврђивању тог распореда мора се водити рачуна о томе да радни дан, по правилу, траје осам часова. Само у изузетним случајевима може се одредити да радни дан траје краће, односно дуже од осам часова. Послодавац је дужан да запосленог обавести о свакој промени режима радног времена најмање седам дана пре настале промене, односно пре намераване промене.

Прерасподела радног времена, на дневном, недељном, месечном и другом нивоу, може се вршити на начин који одудара од уобичајених правила и принципа, под условом да за то постоје оправдани разлози. Наиме, послодавац може да изврши прерасподелу радног времена: 1) ако то захтева природа делатности којом се бави (прерасподела радног времена је посебно актуелна за послодавце који послују у области пољопривреде, туризма, угоститељства, грађевинарства и слично); 2) ако то захтева организација рада коју је успоставио; 3) ако се тиме обезбеђује боље коришћење средстава рада; 4) ако се тиме обезбеђује рационалније коришћење радног времена и 4) ако се тиме обезбеђује извршење одређеног посла у утврђеним роковима.

Прерасподела радног времена у складу са наведеним разлозима могућа је под условом: а) да укупно радно време запосленог у периоду од шест месеци у току календарске године у просеку не буде дуже од пуног радног времена и б) да прераспоређено радно време не траје дуже од 60 часова недељно. С тим, што се прерасподела не може вршити на пословима на којима је уведено скраћено радно време, тј. на пословима који се обављају с повећаним ризиком..

4.7. Одмори, одсуства и мировање радног оноса

Сваки рад, па и рад у форми радног односа, доводи до умора. Уморан човек отежано обавља своје активности. Насупрот умору стоји одмор, који је неопходан сваком човеку. Одмор се може схватити и као прекид рада настао због потребе за обнављањем психофизичких и радних способности запосленог. Мировање радног односа у тесној је вези са одморима и одсуствима, због чега ће и о томе бити речи.

4.7.1. Одмори

Одмор има вишеструки значај, не само за запосленог него и за послодавца. Законом се гарантују четири врсте одмора и то: 1) одмор у току дневног рада, 2) дневни одмор, 3) недељни одмор и 4) годишњи одмор. Осим њих, запослени има право и на одмор у дане нерадних празника, у складу са законом.

Одмор у току дневног рада траје најмање 30 минута, под условом да запослени ради пуно радно време. Запослени који ради дуже од четири часа, а краће од шест часова дневно има право на одмор у току рада у трајању од најмање 15 минута. Сагласно томе, ко ради дуже од пуног радног времена, има право и на дужи одмор у току дневног рада, под условом да ради најмање десет часова дневно. У том случају, одмор у току дневног рада траје најмање 45 минута. Време проведено на одмору у току дневног рада урачунава се у радно време.

Одмор између два узастопна радна дана (дневни одмор) је одмор који се користи између два узастопна радна дана. По правилу, не може трајати мање од 12 часова непрекидно. Изузетно, у случају прерасподеле радног времена, из разлога

утврђених законом, запослени има право на одмор између два узастопна радна дана у трајању од најмање 10 часова непрекидно.

Недељни одмор траје најмање 24 часа непрекидно. По правилу, користи се недељом. Међутим, постоје случајеви у којима се не може користити тог дана. Послодавац у таквим случајевима може одредити други дан за његово коришћење, под условом да природа посла и организација рада то захтевају. Ако је неопходно да запослени ради на дан свог недељног одмора, мора му се обезбедити коришћење тог одмора у току наредне недеље.

Годишњи одмор сматра се једним од основних права из радног односа. Запослени који први пут заснива радни однос, као и запослени који има прекид радног односа дужи од 30 радних дана, стиче право на коришћење годишњег одмора после шест месеци непрекидног рада. Приликом одређивања дужине годишњег одмора, законски минимум од 20 радних дана увећава се по основу критеријума утврђених Законом о раду и додатних критеријума утврђених колективним уговором, правилником о раду и/или уговором о раду. Законским критеријумима за одређивање дужине годишњег одмора сматрају се: допринос на раду, услови рада, радно искуство и стручна спрема запосленог. Ближа правила о начину и условима примене тих критеријума прописују се колективним уговором, правилником о раду или уговором о раду. При утврђивању дужине годишњег одмора, радна недеља рачуна се као пет радних дана.

Право на сразмерни део годишњег одмора остварује се у складу са законом. Сразмерним делом годишњег одмора сматра се дванаестина припадајућег одмора за сваких месец дана рада у календарској години. Ако запослени у календарској години ради нпр. два месеца, има право на две дванаестине годишњег одмора од пуног годишњег одмора који му припада, односно који би му припадао за целу годину рада. По правилу, годишњи одмор користи се у току године на коју се односи, односно за коју се користи. Међутим, може се користи и у два дела, под условом: 1) да се први део користи у трајању од најмање три радне недеље у току календарске године и 2) да се други део користи најкасније до 30. јуна наредне године. Запослени који кривицом послодавца не искористи годишњи одмор стиче право на накнаду штете.

Одмор у дане нерадних празника обезбеђује се ради обележавања, односно прослављања одређених државних, професионалних и других празника, као и ради обележавања верских празника, односно ради вршења верских дужности и потреба, у складу са законом. За разлику од других одмора, који се првенствено користе ради заштите здравља и радне способности запосленог, одмор у дане нерадних празника користи се ради њиховог обележавања, односно прослављања.

4.7.2. Одсуства

Одсуством се подразумева привремени прекид рада до којег долази због личних потреба и интереса запосленог или из других оправданих разлога. Разлози због којих се одсуствује с посла могу бити веома различити. Услови за остваривање права на одсуство с посла прописују се законом, колективним уговором и правилником о раду. Запослени има право на одсуство с посла уз накнаду зараде и одсуство с посла без накнаде зараде. У првом случају реч је о плаћеном одсуству, а у другом о неплаћеном одсуству с посла.

Плаћено одсуство. Запослени има право на одсуство са рада уз накнаду зараде (плаћено одсуство) у укупном трајању до седам радних дана у току календарске године, у случају склапања брака, порођаја супруге, теже болести члана уже породице и у другим случајевима утврђеним колективним уговором, правилником о раду и уговором о раду. Тим актима одређује се и трајање, тј. дужина плаћеног одсуства у сваком од наведених случајева. Плаћено одсуство, по свим наведеним основима, не може трајати дуже од седам радних дана по запосленом у једној календарској години.

Осим наведених случајева и независно од њих, запослени има право на плаћено одсуство с посла, у смислу члана 77. ст. 2. и 3. Закона о раду, још у два случаја, и то: 1) у случају смрти члана уже породице – у трајању од пет радних дана, без обзира на то да ли је у истој календарској години, по другом основу, одсуствовао с посла уз накнаду зараде

и 2) у случају добровољног давања крви – два дана за сваки случај добровољног давања крви, рачунајући и дан давања крви, независно од тога да ли је у истој календарској години, по другом основу, одсуствовао с посла уз накнаду зараде. Члановима уже породице запосленог, у смислу одредаба наведеног члана, сматрају се: 1) брачни друг, 2) деца, 3) браћа и сестре, 4) родитељи, 5) усвојилац и усвојеник, 6) старатељ, 7) и друга лица која са запосленим живе у заједничком породичном домаћинству, чак и у случају да са запосленим нису ни у каквом сродству.

Неплаћено одсуство. Запослени може да одсуствује са рада и без накнаде зараде (неплаћено одсуство), ако за то добије одобрење послодавца. Разлози који доводе до остваривања права на такво одсуство с посла могу бити различити. Например: смрт сродника за кога се не обезбеђује плаћено одсуство с посла; полагање испита; изградња породичне куће; убирање летине; отклањање последица поплаве, пожара или земљотреса итд. За време неплаћеног одсуства с посла запосленом мирују права и обавезе из радног односа, ако за поједина права и обавезе колективним уговором, правилником о раду или уговором о раду није друкчије одређено. Уобичајено правило је да неплаћено одсуство у трајању до 30 радних дана у календарској години не доводи до мировања радног односа.

4.7.3. Мировање радног односа

Мировање радног односа подразумева чињеницу да права, обавезе и одговорности из радног односа привремено не теку, без обзира на то што тај однос није раскинут. До тога долази зато што запослени одређено време није у могућности да ради. По правилу, мировање радног односа траје док трају и разлози који запосленог онемогућавају да ради. Када ти разлози престану да постоје, запослени наставља са радом, радни однос се „активира", а права, обавезе и одговорности из радног односа поново почињу да теку.

Мировање радног односа не доводи увек до мировања свих права, обавеза и одговорности из таквог односа. Постоје случајеви у којима мирују само нека права, обавезе и одговорности из радног односа. Примера ради, ако се запослени налази на издржавању казне затвора у трајању краћем од шест месеци, логично је закључити да ће му мировати сва права и обавезе из радног односа. Али, ако се налази на неплаћеном одсуству у трајању до 30 дана, могу му мировати само нека права из радног односа (нпр. право на зараду, право на годишњи одмор, право на стимулацију и слично). Запослени коме права и обавезе из радног односа мирују, има право да се у року од 15 дана од дана престанка разлога за одсуствовање с посла врати на рад код послодавца. Ако се у том року не врати на рад, послодавац није у обавези да га по истеку тог рока прими на рад, осим у случају да је запослени из оправданих разлога био спречен да се на време јави на рад (нпр. због теже болести, прекида саобраћаја, смрти члана уже породице и других оправданих разлога).

4.8. Заштита запослених

Заштита запослених подразумева употребу одређених мера и средстава, утврђених законом или другим прописом, ради спречавања или ублажавања штетног дејства услова рада и радног процеса на њихову безбедност, радну способност и њихово здравље. Постоји општа и посебна заштита запослених. Општа се односи на све запослене, а посебна на поједине категорије запослених.

4.8.1. Општа заштита запослених

Општа заштита запослених односи се на све запослене, без обзира на то који посао обављају и да ли су у радном односу на неодређено или на одређено време. Подразумева мере и активности којима се спречава или ублажава штетно деловање услова рада и процеса рада на безбедност, здравље и радну способност запослених. Услови под којима се остварује,

прописују се законом и другим прописом. У том смислу посебно треба истаћи значај Закона о безбедности и здрављу на раду[140] и појединих одредаба Закона о раду.

4.8.1.1. Права, обавезе и одговорности у области опште заштите запослених

Општа заштита запослених подразумева одређена права, обавезе и одговорности, како на страни послодавца, тако и на страни запосленог. Доследним примењивањем утврђених права и обавеза даје се највећи допринос остваривању жељених циљева у области безбедности и здравља на раду. Одговорност за то сноси и послодавац и запослени.

Обавезе и одговорности послодавца у области опште заштите запослених ближе су уређене законом. Сагласно законским нормама, послодавац је дужан да запосленом обезбеди рад на радном месту и у радној околини у којима су спроведене прописане мере безбедности и здравља на раду. Осим тога, послодавац је дужан: а) да обезбеди превентивне мере ради заштите живота и здравља запослених; б) да утврди права, обавезе и одговорности у области безбедности и здравља на раду; в) да извештава инспекцију рада о питањима значајним за безбедност и здравље на раду; г) да изврши оспособљавање запосленог за безбедан и здрав рад; д) да организује послове безбедности и здравља на раду; ђ) да води и чува евиденције о радним местима са повећаним ризиком и другим питањима значајним за заштиту здравља и безбедности на раду, е) да осигура запослене од повреда на раду, професионалних обољења и обољења у вези са радом и слично.

Права и обавезе запослених у области опште заштите уређују се законом и другим прописом. Без безбедних услова рада и здравих радника нема ни успешног пословања. На страни запосленог не прописују се само права него и обавезе у области безбедности и здравља на раду. Између осталог, Законом о раду прописано је да је запослени дужан: 1) да поштује прописе о безбедности и заштити живота и здравља на раду, како не би угрозио своју безбедност и своје здравље, као и безбедност и здравље осталих запослених и других евентуалних лица и 2) да послодавца обавести о свакој врсти потенцијалне опасности која би могла утицати на безбедности и здравље на раду.

4.8.1.2. Заштита запослених од прековременог рада и рада на одређеним пословима

Систем опште заштите запослених, између осталог, подразумева и заштиту од прековременог рада и рада на пословима на којима постоји повећана опасност од повређивања и професионалних и других обољења. Реч је о заштити која се не може подвести под систем посебне заштите запослених, без обзира на то што у извесној мери подсећа такву заштите.

Заштита од прековременог рада има велики значај за запослене јер их штити од прекомерног израбљивања на послу. По правилу, прописује се законом. Сагласно нашим прописима, запослени не може да ради прековремено ако би, по налазу надлежног здравственог органа, такав рад могао погоршати његово здравствено стање.

Заштита од рада на одређеним пословима подразумева заштиту од послова са повећаном опасношћу од повређивања и професионалних или других обољења. Послове на којима постоји таква опасност може да обавља здрав, способан и добро обучен човек. Стога је веома важно да се при распоређивању запосленог на такве послове води рачуна о његовом здрављу, његовим психофизичким способностима и његовим годинама живота, у складу са законом.

[140] „Службени гласник Републике Србије“, бр. 101/2005.

4.8.1.3. Заштита личних података запослених

Законом о раду утврђена је заштита личних података запослених од могућих злоупотреба у вези са прикупљањем, чувањем и коришћењем тих података. У том смислу, прописано је да запослени има право: 1) да изврши увид у документе који садрже личне податке који се чувају код послодавца; 2) да захтева брисање података који нису од непосредног значаја за послове које обавља и 3) да захтева исправљање нетачних података. Такви подаци не могу да буду доступни лицима која нису у радном односу код послодавца, осим у случајевима утврђеним законом.

4.8.2. Посебна заштита запослених

Посебна заштита запослених усмерена је на заштиту појединих категорија запослених. Њоме се обезбеђује додатна, односно повећана заштита осетљивих категорија запослених, лица угроженог здравља, запослених са здравственим сметњама, запослених који раде на пословима са повећаним ризиком и слично. Основни облици посебне заштите запослених у нашој земљи су: 1) заштита омладине, 2) заштита запослених који обављају послове с повећаним ризиком, 3) заштита запослених трудница и породиља, 4) заштита инвалида рада и 5) заштита запослених код којих постоји опасност од настанка инвалидности.

4.8.3. Обавештење о привременој спречености за рад

Запослени који се налази на боловању дужан је да о томе благовремено, а најкасније у року од три дана од дана наступања привремене спречености за рад, обавести послодавца. Обавештење се врши тако што се послодавцу доставља потврда лекара у којој се налазе подаци о времену очекиване спречености за рад. Ако запослени због теже болести није у могућности да лекарску потврду достави послодавцу, уместо њега то треба да учине чланови његове уже породице или друга лица са којима запослени живи у породичном домаћинству. Међутим, ако живи сам, а теже се разболео, дужан је да је достави у року од три дана од дана престанка разлога због којих је није могао раније доставити.

4.9. Зарада, накнада зараде и друга примања запослених

Зарада, накнада зараде и друга примања запослених сматрају се основним мотивом запошљавања и главним покретачем образовања и стручног усавршавања запослених. Право на зараду једно је од најзначајнијих права запосленог из радног односа и један од кључних елемената тог односа. Без тог права радни однос не може ни настати ни опстати. За послодавца зарада је најважнија „контрапрестација запосленом који поверене му послове обавља у његово име, за његов рачун и на његов ризик”.[141]

4.9.1. Зарада

Зарада је први и по много чему најзначајнији разлог за заснивање радног односа, јер се њоме, по правилу, обезбеђује егзистенција запосленог и његове породице. У теоријском смислу, сматра се битним елементом радног односа, а у позитивно-правном смислу основним правом из радног односа. Право на зараду остварује се по више основа, које чине: 1) зарада за обављени рад и време проведено у раду (основна зарада, зарада за радни учинак и увећана зарада); 2) зарада по основу доприноса запосленог пословном успеху послодавца (награде, бонуси и слично) и 3) друга примања по основу радног односа, у складу са законом.

Минимална зарада. Запослени има право на минималну зараду за стандардни учинак и пуно радно време, односно за радно време које се изједначава са пуним радним

[141] Паравина Д., оп. цит., стр. 95.

временом (скраћено радно време, радно време запосленог млађег од 18 година живота, прераспоређено радно време и слично). Послодавац и запослени могу уговорити минималну зараду. Ако тако учине, послодавац је дужан да такву зараду исплати запосленом у висини утврђеној одлуком Социјално-економског савета Републике Србије[142] за месец у којем се врши исплата. Ако Савет такву одлуку не донесе у року од десет дана од дана почетка преговора, висина минималне зараде утврђује се одлуком Владе Републике Србије.

Минимална зарада утврђује се по радном часу, за период од најмање шест месеци, и не може бити нижа од висине минималне зараде утврђене одлуком Социјално-економског савета Републике Србије, односно Владе Републике Србије, за период који претходи периоду за који се утврђује. При њеном утврђивању мора се водити рачуна о: 1) трошковима живота, 2) кретању просечне зараде у Републици Србији, 3) егзистенцијалним и социјалним потребама запосленог и његове породице, 4) стопи незапослености, 5) кретању запослености на тржишту рада и 6) општем нивоу економске развијености Републике Србије.

Накнада зараде. Подразумева право из радног односа које се остварује уместо зараде или дела зараде. Према одредбама Закона о раду, накнада зараде остварује се по више основа, и то: 1) за време одсуствовања са рада из разлога утврђених чланом 114. ст. 1. Закона о раду (нерадни празници, годишњи одмор, плаћено одсуство с посла, одазивање на позив државног органа и слично); 2) због привремене спречености за рад, односно због боловања; 3) за време прекида рада до којег је дошло без кривице запосленог и 4) за време прекида рада до којег је дошло наредбом надлежног државног органа или надлежног органа послодавца.

Висина накнаде зараде зависи од разлога који су до спречености за рад довели. Ако је спреченост за рад проузрокована болешћу или повредом ван рада, право на накнаду зараде остварује се најмање у висини 65% просечне зараде у претходна три месеца пре месеца у којем је наступила привремена спреченост за рад, с тим што не може бити нижа од минималне зараде, ако законом није друкчије одређено. Међутим, ако је спреченост за рад проузрокована повредом на раду или професионалном болешћу, право на накнаду зараде остварује се у висини 100% просечне зараде остварене у претходна три месеца пре месеца у којем је наступила привремена спреченост за рад, с тим што ни она не може бити нижа од минималне зараде, ако законом није друкчије одређено.

4.9.2. Друга примања запослених

Осим зараде и накнаде зараде, запослени има право и на друга примања по основу радног односа. Другим примањима не подразумевају се само примања која се остварују по основу накнаде одређених трошкова него и примања која се остварују по основу члана 119. Закона о раду. Према томе, реч је о примањима која се остварују по два основа. У једном случају, по основу накнаде законом утврђених трошкова, а у другом, по основу исплате отпремнине, накнаде трошкова погребних услуга, накнаде штете због повреде на раду и слично.

Примања по основу накнаде одређених трошкова остварују се на начин и под условима утврђеним законом, колективним уговором, правилником о раду и уговором о раду. Запослени има право на накнаду трошкова: 1) за долазак на посао и одлазак с посла (у висини цене превозне карте у јавном саобраћају); 2) за време проведено на службеном путу у земљи; 3) за време проведено на службеном путу у иностранству; 4) смештаја и исхране за рад и боравак на терену, ако послодавац запосленом није обезбедио смештај и исхрану без накнаде; 5) за исхрану у току рада и 6) за регрес за коришћење годишњег одмора.

---

[142] Социјално-економски савет Републике Србије је трипартитна институција састављена од представника Владе Србије, репрезентативних синдиката и репрезентативних удружења послодаваца, основаних за територију Републике Србије. Захваљујући таквом саставу, може се сматрати легитимним за утврђивање висине минималне зараде у нашој земљи.

Остала примања из радног односа утврђују се законом, колективним уговором и/или правилником о раду. Таквим примањима сматрају се: 1) исплата отпремнине при одласку у пензију, најмање у висини три просечне зараде остварене у Републици Србији, према последњим подацима Републичког завода за статистику; 2) накнада трошкова погребних услуга у случају смрти члана уже породице; 3) накнада трошкова погребних услуга у случају смрти запосленог (исплаћује се брачном другу, деци, родитељима или неком другом из најближе родбине запосленог); 4) накнада штете због повреде на раду и 5) накнада штете због професионалног обољења.

4.10. Вишак запослених

Послодавац није увек у могућности да обезбеди посао за све запослене. Ако такво стање дуже потраје, део запослених постаје вишак. До тога најчешће долази услед технолошких, економских и организационих промена код послодавца. Процес утврђивања вишка запослених подразумева: а) доношење програма за решавање вишка запослених, б) дефинисање критеријума за утврђивање вишка запослених и в) исплату отпремнине запосленима којима се даје отказ уговора о раду.

4.11. Одговорност субјеката радног односа

Радни однос не подразумева само права и обавезе него и одговорност послодавца и запосленог. Та одговорност може бити правне и ванправне природе. Најзначајнијим врстама ванправне одговорности сматрају се морална и политичка одговорност. Моралној одговорности нарочито подлежу носиоци правосудних функција, наставно особље, запослени у здравству, верски службеници и слично. На другој страни, политичка одговорност се најчешће везује за носиоце високих државних функција, дипломате, амбасадоре, народне посланике, чланове владе, челнике политичких странака и носиоце других одговорних функција на националном или локалном плану.[143]

За субјекте радног односа и стручну јавност већи значај има правна него морална и политичка одговорност. Правна одговорност, у целини гледано, може бити дисциплинске, материјалне, прекршајно-административне, привредно-преступне и кривичне природе. У оквиру радног права изучавају се само дисциплинска и материјална одговорност. Остале врсте правне одговорности предмет су других правних дисциплина.

4.11.1. Дисциплинска одговорност

Дисциплинска одговорност је правна одговорност запосленог за повреду радне обавезе. Повреда радне обавезе може довести до изрицања одговарајуће дисциплинске мере. Изрицање такве мере могуће је под условом да се претходно утврди дисциплинска одговорност запосленог. Та одговорност утврђује се у дисциплинском поступку, у складу са законом. Дисциплинска одговорност подразумева постојање повреде радне обавезе и кривице запосленог.

Дисциплинска одговорност и Закон о раду. Пракса уређивања дисциплинске одговорности запослених у нашој земљи у потпуности је напуштена доношењем Закона о раду из 2001. године. Такав приступ примењен је и у поступку доношења Закона о раду из 2005. године. Захваљујући томе, тај закон не садржи ни једну одредбу о дисциплинској одговорности запослених. Самим тим, у њему нема ни помена о дисциплинском поступку, дисциплинским органима и дисциплинским мерама, на основу чега се може закључити да је њиме, као и Законом о раду из 2001. године, концепт дисциплинске одговорности у потпуности напуштен.

Међутим, Закон о раду садржи одредбе којима се прописују основи и услови за давање отказа уговора о раду од стране послодавца. Један од основа за давање таквог отказа је повреда радне дужности. Наиме, послодавац може запосленом да откаже уговор

[143] Паравина Д., оп. цит., стр. 123.

о раду ако запослени својом кривицом учини повреду радне обавезе утврђене колективним уговором, правилником о раду или уговором о раду. Ван тог контекста, повреде радне дужности нису предмет уређивања Закона о раду.

Дисциплинска одговорност према Закону о државним службеницима. За разлику од Закона о раду, Закон о државним службеницима садржи низ одредаба посвећених дисциплинској одговорности државних службеника и намештеника, о чему је већ било речи[144].

4.11.2. Удаљење запосленог са рада

Удаљење запосленог са рада (суспензија) је привремена мера која се, по правилу, изриче из превентивних, а не из казнених разлога. Изриче се с циљем да се спречи могуће штетно деловање запосленог против кога је покренут кривични поступак због кривичног дела учињеног на раду или у вези са радом, односно запосленог који је учинио тежу повреду радне дужности којом се угрожава имовина веће вредности. Привремени карактер суспензије подразумева чињеницу да је њено трајање временски ограничено и везано за околности због којих је изречена. Удаљење може да буде обавезног и факултативног карактера, зависно од разлога због којих се изриче.

Факултативно удаљење подразумева могућност, али не и обавезу послодавца да запосленог привремено удаљи са рада: 1) ако је против њега покренут кривични поступак због кривичног дела учињеног на раду или у вези са радом; 2) ако је учинио повреду радне обавезе којом се угрожава имовина веће вредности утврђене колективним уговором, правилником о раду или уговором о раду.

Обавезно удаљење изриче се ако је запосленом по било ком основу одређен притвор. Удаљење са рада у том случају одређује се од првог дана притвора до окончања притвора. До обавезног удаљења запосленог са рада долази по сили закона. Ако је запосленом одређен притвор, послодавац га мора удаљити са рада.

4.11.3. Материјална одговорност (Одговорност за штету)

Материјална одговорност субјеката радног односа подразумева њихову одговорност за проузроковану штету. У том смислу, треба разликовати три врсте материјалне одговорности, односно одговорности за накнаду штете, и то: 1) одговорност запосленог за штету проузроковану послодавцу; 2) одговорност за штету коју запослени проузрокује трећем лицу и 3) одговорност послодавца за штету проузроковану запосленом.

4.11.3.1. Одговорност запосленог за штету проузроковану послодавцу

Запослени је одговоран за штету коју проузрокује послодавцу, ако су се за то стекли законом прописани услови. Запослени не одговара само за стварну штету причињену послодавцу него и за изгубљену добит[145]. Такво становиште у складу је с принципима на којима се темељи систем одговорности за штету. Заступа га све већи број аутора у нашој земљи. Према томе, запослени не одговара само за материјалну штету него и за нематеријалну штету причињену послодавцу[146].

Нематеријална штета наступа поводом повреде нематеријалних, тј. неимовинских добара и интереса. Иако је реч о нематеријалној штети која се може нанети физичком лицу, не значи да се таква штета, под одређеним условима, не може проузроковати и правном лицу, односно послодавцу. Тим пре, што и послодавац има своје интересе, свој рејтинг у пословном свету и слично. Нарушавањем тих интереса, односно тог рејтинга, послодавцу се може нанети озбиљна штета нематеријалне природе, због чега је сасвим

---

[144] Погледај излагање посвећено радним односима у државним органима.

[145] Изгубљеном добити сматра се добитак који се могао основано очекивати према редовном току ствари или према посебним околностима, чије остваривање је спречено штетниковом радњом или пропуштањем радње.

[146] Јовановић П.,, оп. цит., стр. 319-322.

логично да се за њено наношење одговара, без обзира на то да ли је штету проузроковао запослени или неко други.

Услови материјалне одговорности запосленог су: 1) да је запослени у радном односу код послодавца; 2) да је штета проузрокована на раду или у вези са радом; 3) да између понашања запосленог (чињења или нечињења) и настале штете постоји узрочно-последична веза; 4) да је штета наступила и 5) да је запослени штету проузроковао намерно или из крајње непажње.

Одговорност за штету проузроковану од стране више запослених подразумева примену додатних правила за преиспитивање и одмеравање њихове материјалне одговорности према послодавцу. Више запослених може проузроковати штету послодавцу на различите начине, и то: 1) њиховим заједничким или одвојеним штетним деловањем; 2) ако један или више запослених својим непосредним штетним деловањем проузрокује штету послодавцу, али уз наговор или подстрекавање једног или више других запослених и 3) ако један или више запослених својим непосредним штетним деловањем проузрокује штету послодавцу, али уз помоћ једног или више других запослених.

Ако штету намерно или из крајње непажње проузрокује више запослених: 1) сваки запослени одговара за део штете који је проузроковао (принцип личне одговорности штетника); 2) сви запослени подједнако одговарају и штету надокнађују у једнаким деловима, ако се не може утврдити појединачни удео сваког од њих у њеном настајању (принцип подељене одговорности штетника) и 3) запослени одговарају солидарно за штету (по принципу један за све и сви за једног), ако су је проузроковали кривичним делом са умишљајем (принцип солидарне одговорности штетника).

Принцип солидарне одговорности запослених даје за право послодавцу да накнаду штете захтева: а) од било ког штетника, односно запосленог, у целости; б) од сваког понаособ и делимично и в) од свих заједно у целости. За послодавца је важно да му се штета надокнади у целости, а ко ће му је од солидарних дужника надокнадити (појединачно или сви заједно) мање је важно. Ако штету надокнади један или више запослених, обавеза осталих солидарних дужника у односу на послодавца престаје. Међутим, запослени који су штету надокнадили у целости и у име свих солидарних дужника имају право регреса према солидарним дужницима који нису учествовали у обештећењу послодавца.

Утврђивање штете и одговорности за штету врши послодавац. Начин и поступак тог утврђивања уређују се колективним уговором, правилником о раду или уговором о раду. Послодавац не може очекивати да ће му се штета надокнадити ако се не утврди њена висина и ко је одговоран за њено настајање. Зато је веома важно да се та питања до краја разјасне. Осим тога, значајно је и то да се висина процењене штете изрази у новцу, како би се пронашли једноставнији механизми за обештећење послодавца, нарочито у случајевима у којима не постоје услови за успостављање ранијег стања ствари. Ако запослени не пристаје да утврђену штету надокнади, послодавцу не преостаје ништа друго него да се ради њене накнаде обрати суду.

Искључење материјалне одговорности запосленог могуће је: 1) услед случаја, који се унапред није могао предвидети нити отклонити; 2) услед дејства више силе, као спољног фактора који се није могао предвидети нити отклонити; 3) у случају нужне одбране, коју је запослени предузео да би од себе или другог одбио истовремени противправни напад, осим у случају прекорачења нужне одбране; 4) у случају крајње нужде, у којој је запослени био да би од себе или другог отклонио истовремено нескривљену опасност, која се на други начин није могла отклонити и 5) у случају дозвољене самопомоћи, односно у случају да је послодавац изазвао потребу самопомоћи, тј. потребу и интерес запосленог да отклони повреду права кад непосредно прети опасност , ако је таква самопомоћ, односно заштита нужна, ако начин отклањања

повреде права одговара приликама у којима настаје опасност и ако послодавац пристаје да на његову штету запослени предузме одређену радњу везану за самопомоћ[147].

4.11.3.2. Одговорност за штету проузроковану трећем лицу

Запослени је одговоран и за штету коју је намерно или крајњом непажњом проузроковао трећем лицу. Трећим лицем сматра се свако физичко и правно лице, осим запосленог и послодавца. Између осталог, то може да буде и други запослени код послодавца, ако му је нанета штета. Запослени је одговоран за штету причињену трећем лицу ако је крив и одговоран за њено настајање. Ако такву штету надокнади послодавац, запослени је дужан да га обештети за износ исплаћене штете, под условом: 1) да је штета настала на раду и у вези са радом; 2) да је штета проузрокована намерно или крајњем непажњом и 3) да је послодавац надокнадио штету трећем лицу.

Послодавац се може ослободити одговорности за штету коју је запослени проузроковао трећем лицу у случају: а) да штета није учињена на раду нити у вези са радом; б) да је штета настала под дејством више силе; в) да је штета настала кривицом оштећеног лица, односно без кривице запосленог и без кривице послодавца.

4.11.3.3. Одговорност послодавца за штету **проузроковану запосленом**

Одговорност за штету је обострана. Право на накнаду штете настале на раду или у вези са радом има и запослени, у складу са законом. Ако запослени претрпи повреду или штету на раду, послодавац је дужан да му је надокнади. Запослени може претрпети штету на различите начине: а) услед штетног понашања другог запосленог на раду или у вези са радом код истог послодавца; б) услед употребе на раду опасне ствари или услед бављења опасном делатношћу; в) услед доношења незаконите или неправедне одлуке од стране надлежног органа послодавца; г) због повреде на раду; д) због професионалног обољења и смањења радне способности, односно опште животне активности; д) због повреде његове части и угледа и слично.

За штету коју запослени претрпи услед употребе опасне ствари, или услед бављења опасном делатношћу, одговара послодавац, по принципу објективне одговорности. Ако је запослени делимично допринео настанку штете, послодавац се делимично ослобађа одговорности за њено настајање. Ако запосленом нанесе штету други запослени код послодавца, али не на раду и у вези са радом, послодавац није одговоран за њену накнаду. У том случају, оштећеној страни преостаје да се за надокнаду штете избори уз помоћ општих начела и правила везаних за одговорност за штету.

Рок у коме насталу штету треба надокнадити Законом о раду није прописан. Из тог разлога, треба га прописати колективним уговором или правилником о раду. Послодавац и запослени могу се споразумети о висини штете и начину њене надокнаде. Ако послодавац није спреман да насталу штету надокнади, без обзира на то што је одговоран за њено настајање, запосленом преостаје да покрене судски или евентуално арбитражни поступак, како би приморао послодавца на супротно понашање. Међутим, у последње време послодавци се све више опредељују за осигурање запослених од могућих ризика на раду и у вези са радом. Захваљујући томе, запосленима се у многим случајевима брже надокнађује штета која им је причињена на раду и у вези са радом. Уместо послодавца, штету им надокнађује осигуравајућа кућа, у складу са правилима о осигурању.

4.12. Распоређивање запослених (Измена уговора о раду)

Сваки организован рад код послодавца намеће потребу за распоређивањем запослених, ради успешнијег одвијања процеса рада. У поступку распоређивања

[147] Према одредбама чл. 261-163. Закона о облигационим односима ("Службени лист СФРЈ", бр. 28/1978; 39/1985; 57/1989. и "Службени лист СРЈ", бр. 31/1993).

запослених мора се водити рачуна о захтевима радног места, тј. о условима које треба испунити да би се одређени послови могли обављати. С обзиром на то да се распоређивање запослених, по правилу, врши изменама уговора о раду, у Закону о раду више нема одредаба о распоређивању запослених, него о изменама уговора о раду.

4.12.1. Врсте распоређивања запослених

У теорији радног права указује се на постојање више врста распоређивања запослених. У том смислу, посебно се истиче да распоређивање може да буде: 1) приликом заснивања радног односа; 2) у току трајања радног односа; 3) на неодређено време и 4) на одређено време.

4.12.2. Распоређивање запослених према Закону о раду

Закон о раду садржи више одредаба посвећених распоређивању запослених. Распоређивање се врши по основу измена уговора о раду. До измене уговорених услова рада може доћи из уобичајених разлога или из разлога који се везују за посебне случајеве. Да би до измена дошло, по правилу, потребна је сагласност и једне и друге уговорне стране. Запосленом који не прихвати послодавчеву понуду за измену уговорених услова рада може се отказати уговор о раду.

4.12.2.1. Измена уговорених услова рада из уобичајених разлога

До измене уговорених услова рада може доћи из разлога који се сматрају уобичајеним за тржишне услове привређивања. Према Закону о раду, послодавац може запосленом понудити измену уговорених услова рада, тј. анекс уговора о раду: 1) ради премештаја запосленог на други одговарајући посао, због потреба процеса рада и организације рада; 2) ако је запосленом, који је вишак, омогућио остваривање права везаних за обезбеђивање другог посла, односно за ново запошљавање; 3) ако се измена односи на новчани износ основне зараде и елементе за утврђивање радног учинка, накнаде зараде, увећане зараде и друга примања запосленог; 4) ако се измена односи на рокове за исплату зараде и других примања на која запослени има право; 5) ако је измена у вези са позивањем на колективни уговор, односно правилник о раду, који је на снази и 6) у другим случајевима утврђеним колективним уговором, правилником о раду и уговором о раду.

Одговарајућим послом, у смислу наведене одредбе, сматра се посао за чије обављање се захтевају иста врста и исти степен стручне спреме као и за посао који запослени, сагласно уговору о раду, обавља. Уз понуду за измену уговора о раду послодавац је дужан да запосленом у писаној форми: а) појасни разлоге за понуду, б) предочи рок у којем би о понуди требало да се изјасни и в) укаже на правне последице које одбијањем понуде могу настати.

Рок у којем је запослени дужан да се изјасни о понуди за измену уговорених услова рада, одређује послодавац. Међутим, Законом о раду утврђено је да тај рок не може бити краћи од осам радних дана. Ако се запослени у одређеном року не изјасни, сматра се да је одбио понуду за измену уговора о раду. Међутим, запослени има право да пред надлежним судом оспорава законитост измењеног уговора, без обзира на то што се са насталим изменама формално сагласио.

4.12.2.2. Измена уговорених услова рада у посебним случајевима

Осим у наведеним случајевима, измени уговорених услова рада може се приступити и у другим случајевима. Таквим случајевима сматрају се: 1) премештај запосленог у друго место рада и 2) упућивање запосленог на рад код другог послодавца. И један и други случај предвиђени су одредбама Закона о раду.

Премештај запосленог у друго место рада може се вршити у складу са потребама процеса рада и организације рада. Запослени може да буде премештен у друго место рада, у смислу одредбе члана 173. ст. 1. Закона о раду, под условом: 1) да је делатност

послодавца таква да се рад обавља у местима ван седишта послодавца, односно његовог организационог дела; 2) да је удаљеност од места у којем запослени ради до места у које се премешта на рад мања од 50 километара; 3) да је до места у које се запослени премешта организован редован превоз који омогућава благовремени долазак на рад и повратак са рада и 4) да је у корист запосленог обезбеђена накнада трошкова превоза у висини цене превозне карте у јавном саобраћају.

Упућивање запосленог на рад код другог послодавца врши се на начин и под условима утврђеним законом и другим прописом. Запослени се може привремено упутити на рад код другог послодавца ако се за то стекну сви прописани услови, и то: 1) да је код другог послодавца за запосленог обезбеђен одговарајући посао, тј. посао за који се захтева исти степен и иста врста стручне спреме као и за посао који запослени обавља; 2) да је код послодавца који запосленог (привремено) упућује на рад код другог послодавца привремено престала потреба за радом запосленог, односно да је послодавац који запосленог привремено упућује на рад код другог послодавца, дао у закуп пословни простор или закључио уговор о пословној сарадњи и 3) да запослени обавља послове код другог послодавца док трају разлози за његово упућивање, а најдуже годину дана.
Запослени може бити привремено упућен на рад код другог послодавца и дуже од годину дана, док трају разлози за његово упућивање, ако се са тиме сагласи. Случајеви у којима се тако може поступити могу се прописивати и колективним уговором, правилником о раду и уговором о раду, у складу са законом.

4.13. Престанак радног односа

Радни однос је добровољни однос између запосленог и послодавца. Траје док између њих постоји сагласност за његово трајање, односно док постоје законски и други услови за његово трајање. Иако је пожељно да се радни однос раскида на начин на који се и заснива, чињеница је да није увек тако. Престанак радног односа једностраном изјавом воље последица је отказа уговора о раду, било од стране послодавца било од стране запосленог. Правно дејство такве изјаве није условљено пристанком друге стране у радном односу. Међутим, радним законодавством прописују се услови под којима до једностраног раскида радног односа може доћи.

4.13.1. Начини и основи престанка радног односа

Начини и основи престанка радног односа, по правилу, утврђују се законом. Основом престанка радног односа сматрају се правне чињенице за које се везује престанак радног односа, ма како да је заснован. Основ мора бити јасан, законит и недвосмислен, јер на основу њега настају крупне промене у животу и професионалном ангажовању човека. Радни однос може престати по више основа, и то: 1) по сили закона; 2) споразумом запосленог и послодавца; 3) по основу отказа од стране послодавца; 4) по основу отказа од стране запосленог и 5) по другим основима, у складу са законом.

4.13.1.1. Престанак радног односа по сили закона

Запосленом престаје радни однос независно од његове воље и воље послодавца, тј. по сили закона: 1) ако је на начин прописан законом утврђено да је код запосленог дошло до губитка радне способности – даном достављања правоснажног решења о утврђивању губитка радне способности; 2) ако му је, по одредбама закона, односно по правоснажној одлуци суда или другог органа, забрањено да обавља одређене послове, а не може да му се обезбеди обављање других послова – даном достављања правоснажне одлуке; 3) ако због издржавања казне затвора мора да буде одсутан са рада у трајању дужем од шест месеци – даном ступања на издржавање казне; 4) ако му је изречена мера безбедности, васпитна или заштитна мера у трајању дужем од шест месеци и ако због тога мора да буде одсутан са рада – даном почетка примењивања те мере; 5) у случају престанка рада послодавца, у складу са законом; 6) кад запослени наврши 65 година живота и најмање 15 година стажа осигурања, ако се послодавац и запослени друкчије не

споразумеју; 7) у случају смрти запосленог и 8) у другим случајевима утврђеним законом.

Запосленом коме је забрањено да обавља одређене послове радни однос престаје под условом да послодавац није у могућности да му обезбеди обављање других послова.

4.13.1.2. Престанак радног односа споразумом послодавца и запосленог

Радни однос може престати и по основу писаног споразума закљученог између послодавца и запосленог. Споразумом се мора одредити и дан престанка радног односа запосленом. Ако је запослени у обавези да остане на раду у тзв. отказном року, то се у споразуму мора констатовати. Пре потписивања споразума, послодавац је дужан да запосленог, писаним путем, обавести о последицама до којих долази у погледу остваривања права у случају незапослености.

4.13.1.3. Престанак радног односа по основу отказа послодавца

Послодавац може запосленом отказати уговор о раду ако за то постоје оправдани разлози, у складу са законом. Послодавац је дужан да пре давања отказа уговора о раду запосленог упозори на постојање разлога за давање отказа. Послодавац не може на пословима на којима је радио запослени коме је дат отказ запошљавати друго лице у року од шест месеци. Законом су прописани и случајеви у којима се отказ уговора о раду не може давати. Осим тога, прописана су и правила која се примењују у поступку давања отказа.

Разлози за давање отказа су бројни. Сматра се да такав разлог постоји: 1) ако запослени не остварује резултате рада, односно нема потребна знања и способности за обављање послова на којима ради; 2) ако запослени својом кривицом учини повреду радне обавезе утврђене колективним уговором, правилником о раду или уговором о раду; 3) ако запослени не поштује радну дисциплину прописану актом послодавца, односно ако је његово понашање такво да не може да настави рад код послодавца; 4) ако запослени учини кривично дело на раду или у вези са радом; 5) ако се запослени не врати на рад код послодавца у року од 15 дана од дана истека рока за неплаћено одсуство или мировање радног односа у смислу Закона о раду; 6) ако запослени злоупотреби право на одсуство због привремене спречености за рад; 7) ако запослени одбије закључење анекса уговора о раду понуђеног ради премештаја на други одговарајући посао, због потреба процеса и организације рада; 8) ако запослени одбије закључење анекса уговора о раду понуђеног ради премештаја у друго место рада код истог послодавца, у складу са законом; 9) ако запослени одбије закључење анекса уговора о раду понуђеног ради привременог упућивања на рад на други одговарајући посао код другог послодавца, у складу са законом; 10) ако запослени који је вишак одбије закључење анекса уговора о раду у случају да му је послодавац обезбедио остваривање законом прописаних права (везаних за програм мера за запошљавање, односно за премештај на друге послове, рад код другог послодавца, преквалификацију или доквалификацију, непуно радно време, али не краће од половине пуног радног времена и друге мере); 11) ако запослени одбије закључење анекса уговора о раду понуђеног поводом новчаног износа основне зараде и елемената за утврђивање радног учинка, накнаде зараде, увећане зараде и других примања запосленог и 12) ако услед технолошких, економских или организационих промена престане потреба за обављањем одређеног посла или дође до смањења обима посла.

Упозорење о постојању разлога за отказ уговора о раду даје се у писаној форми и има посебан значај. Послодавац је дужан да у одређеним случајевима, пре отказа уговора о раду, запосленог упозори на постојање разлога за давање отказа. Таква обавеза послодавца постоји ако се отказ уговора о раду даје у случају да запослени: а) не остварује резултате рада, односно нема потребна знања и способности за обављање послова на којима ради; б) својом кривицом учини повреду радне обавезе утврђене колективним уговором, правилником о раду или уговором о раду; в) не поштује радну

дисциплину прописану актом послодавца, односно у случају да је његово понашање такво да не може да настави рад код послодавца; г) учини кривично дело на раду или у вези са радом; д) не испоштује обавезу о враћању на рад код послодавца у року од 15 дана од дана истека рока за неплаћено одсуство или мировање радног односа, у складу са законом и ђ) злоупотреби право на одсуство са рада због привремене спречености за рад.

Заштита запослених од отказа уговора о раду обезбеђује се на начин и под условима утврђеним законом. Постоје случајеви у којима се запосленом не може дати отказ уговора о раду. Заштиту од отказа уговора о раду у неким случајевима уживају сви запослени, а у неким само одређене категорије запослених. Разлози који се не могу сматрати основом за давање отказа запосленом, утврђени су законом. На исти начин утврђени су и услови под којима се остварује посебна заштита запослених од давања отказа уговора о раду.

Разлози који не могу бити основ за давање отказа уговора о раду од стране послодавца су: 1) привремена спреченост за рад услед болести, несреће на раду или професионалног обољења; 2) привремена спреченост за рад или остваривање одређених права по основу трудноће, коришћење породиљског одсуства, одсуства са рада ради неге детета и одсуства са рада ради посебне неге детета; 3) чланство у политичкој организацији или синдикату, пол. језик, национална припадност, социјално порекло, вероисповест, политичко или друго уверење или неко друго лично својство запосленог; 4) деловање у својству представника запослених, у складу са законом и 5) обраћање запосленог синдикату или органима надлежним за заштиту права из радног односа у складу са законом, колективним уговором, правилником о раду и уговором о раду.

Посебна заштита запослених од отказа уговора о раду од стране послодавца прописана је у корист трудница, породиља, запослених који одсуствују са рада ради неге детета или посебне неге детета (мајка или отац детета, а под одређеним условима и усвојилац, хранитељ или старатељ детета, као и лице коме је, у складу са прописима о усвојењу, упућено дете на прилагођавање пре заснивања усвојења) и представника запослених за време обављања функције и годину дана по престанку функције, у складу са законом.

Поступак у случају отказа уговора о раду од стране послодавца одвија се у складу са правилима утврђеним законом. Тим правилима ближе се уређују питања која се односе на рокове у којима се отказ може дати, форму и услове достављања акта о отказу, обавезу исплате зараде и накнаде зараде запосленом за чијим радом је престала потреба и слично.

Рокови за давање отказа уговора о раду утврђени су законом. Послодавац се прописаних рокова мора придржавати ако се отказ уговора о раду даје због тога: а) што запослени не остварује резултате рада, односно што нема потребна знања и способности за обављање послова на којима ради; б) што је запослени својом кривицом учинио повреду радне обавезе утврђене колективним уговором, правилником о раду или уговором о раду, в) што запослени не поштује радну дисциплину прописану актом послодавца, односно што је његово понашање такво да не може да настави са радом код послодавца; г) што се запослени није вратио на рад код послодавца у року од 15 дана од дана истека рока за неплаћено одсуство, односно за мировање радног односа, у смислу одредаба Закона о раду и д) што је запослени злоупотребио право на одсуство са рада због привремене спречености за рад.

Отказ уговора о раду, из наведених разлога, послодавац може дати запосленом: 1) у року од три месеца од дана сазнања за чињенице које су основ за давање отказа и 2) у року од шест месеци од дана наступања чињеница које су основ за давање отказа. У првом случају реч је о тзв. субјективном року застарелости, а у другом случају о тзв. објективном року застарелости. Први рок почиње да тече од сазнања за одређене чињенице, а други од њиховог наступања, с тим што субјективни рок не може изаћи из оквира објективног рока, јер је у објективном року садржан и субјективни рок.

Законом је прописан и рок за давање отказа по основу чињенице да је запослени учинио кривично дело на раду или у вези са радом. Послодавац из тог разлога може

запосленом дати отказ уговора о раду најкасније до истека рока застарелости утврђеног законом за учињено кривично дело.

Акт о отказу уговора о раду и његово достављање заслужују посебну пажњу. Уговор о раду отказује се решењем. Да би се решење сматрало пуноважним актом морају се испунити одређени услови, како у погледу његове форме, тако и у погледу његове садржине. Према одредбама Закона о раду, ти услови су: а) да је решење сачињено у писаној форми, б) да садржи образложење разлога за давање отказа и в) да садржи поуку о правном леку. Ако решење не садржи наведене елементе и ако није сачињено у писаној форми не може се сматрати валидним актом.

Начини доставе решења могу бити различити. Зависно од околности у којима се достављање врши, решење се мора доставити запосленом лично, у просторијама послодавца, односно на адресу пребивалишта или боравишта запосленог. Све се одвија на начин који је у датим околностима најпогоднији за достављање решења запосленом. Ако се достава не може извршити, послодавац је дужан да о томе сачини писмену белешку. У том случају решење се објављује на огласној табли послодавца и по истеку осам дана од дана објављивања сматра се достављеним запосленом.

Обавеза исплате зараде и накнаде зараде прописана је Законом о раду. Послодавац је дужан да запосленом, у случају престанка радног односа, тј. у случају отказа уговора о раду, измири све обавезе настале до дана престанка радног односа, у складу са колективним уговором, правилником о раду и уговором о раду. У том смислу, послодавац је посебно дужан да запосленом исплати: 1) све неисплаћене зараде; 2) све неисплаћене накнаде зараде и 3) друга евентуална примања, на која је запослени стекао право до дана престанка радног односа.

Исплату наведених обавеза послодавац је дужан да изврши што пре, а најкасније у року од 30 дана од дана престанка радног односа запосленом. Послодавац који тако не поступи чини прекршај за који му се може изрећи новчана казна прописана Законом о раду. За исти прекршај, новчана казна може се изрећи и одговорном лицу послодавца.

Отказни рок и новчана накнада су додатна питања везана за давање отказа уговора о раду од стране послодавца. Отказни рок се везује за време у коме запослени има право и обавезу да остане на послу и након отказа уговора о раду. Нарочито је актуелан за запосленог коме се отказ уговора о раду даје због тога што не остварује потребне резултате рада, односно што нема потребна знања и способности за обављање послова на којима ради. У таквим случајевима отказни рок траје: 1) месец дана, ако је запослени навршио до 10 година, односно 10 година стажа осигурања; 2) два месеца, ако је запослени навршио преко 10 до 20 година стажа осигурања, односно ако је навршио 20 година стажа осигурања; 3) три месеца, ако је запослени навршио преко 20 година стажа осигурања.

4.13.1.4. Престанак радног односа по основу отказа запосленог

Право на давање отказа уговора о раду нема само послодавац него и запослени. Запослени може послодавцу отказати уговор о раду кад год пожели и то без нарочитих ограничења. Отказ се даје у писаној форми, најмање 15 дана пре дана који је запослени навео за престанак радног односа. Запослени није дужан да у отказу наводи разлоге због којих се одлучио за раскид радног односа, што не значи да их не може навести.

4.13.1.5. Престанак радног односа по другим основима

Радни однос може престати и по другим одговарајућим основима. Најбољи пример за то су престанак радног односа на захтев родитеља или старатеља запосленог млађег од 18 година живота и престанак радног односа по основу самовољног напуштања посла, без давања званичног отказа.

4.13.2. Незаконит отказ и права запосленог

Запосленом радни однос може престати на начин и под условима који нису у складу са законом. У том случају запослени може покренути радни спор, с циљем да се у арбитражном или судском поступку утврди чињеница да му је радни однос престао на незаконит начин. Ако арбитар, односно суд донесе правоснажни акт којим се утврђује да је запосленом незаконито престао радни однос, запослени има право: 1) да се врати на рад, ако то захтева; 2) на накнаду штете у висини изгубљене зараде и накнаду других примања која му по закону припадају и 3) на исплату доприноса за обавезно социјално осигурање.

Ако је запослени, након престанка радног односа, остварио одређене приходе, накнада штете умањује му се за износ тако остварених прихода, у складу са законом. Такво умањење могуће је под условом да је запослени те приходе остварио по основу рада, а не по другом евентуалном основу (нпр. по основу поклона, наследства, игре на срећу, повраћаја дуга и сличних начина).

Међутим, на захтев запосленог, коме је незаконито престао радни однос и који не жели да се врати на рад, арбитар, односно суд ће обавезати послодавца да му исплати накнаду штете у износу од највише 18 зарада које би запослени остварио да ради, односно да је радио. Конкретан износ те накнаде одређује се на основу: а) времена проведеног у радном односу, б) година живота запосленог и в) броја издржаваних чланова породице запосленог.

4.14. Остваривање и заштита права запослених

Права из радног односа су вишеструко заштићена, како инструментима правне заштите, тако и другим одговарајућим инструментима. Између осталог, о томе сведоче и одредбе Устава Републике Србије, којима је утврђено да свако има право на једнаку заштиту својих права у поступку пред судом или другим надлежним органом. Свакоме је зајемчено право на жалбу или друго правно средство против одлуке којом се решава о његовом праву или интересу. Остваривање и заштита права запослених одвија се у поступку пред: 1) надлежним органима послодавца, 2) органима за мирно решавање радних спорова и в) надлежним судским органима.

4.14.1. Остваривање и заштита права запослених у поступку код послодавца

Остваривање и заштита права и интереса запослених у највећој мери обезбеђује се у поступку тзв. интерне заштите, тј. у поступку пред надлежним органима послодавца. Такав начин остваривања и заштите њихових права сасвим је разумљив, с обзиром на чињеницу да раде код послодавца и да је природно да код послодавца остварују и штите своја права и своје интересе из радног односа. Остваривање и заштита права и интереса запослених, између осталог, подразумева одређивање органа пред којима се то врши и прописивање правила поступка у којем се то одвија. Осим тога, за запослене су веома важни и рокови у којима се одређена права могу штитити.

Надлежност за решавање о правима и обавезама запослених. Остваривање и заштита права из радног односа врши се у поступку пред надлежним органима послодавца. Према одредбама Закона о раду, о правима, обавезама и одговорностима из радног односа одлучује: 1) директор или запослени кога он овласти – код послодавца који има својство правног лица и 2) предузетник или запослени кога он овласти – код послодавца који нема својство правног лица.

Поступак остваривања и заштите права запослених пред органима послодавца. Остваривање и заштита права из радног односа пред надлежним органима, односно субјектима послодавца, врши се на начин и по поступку утврђеним законом. О правима, обавезама и одговорностима из радног односа одлучује се решењем. Решење се сматра пуноважним: а) ако је сачињено и запосленом достављено у писаној форми; б)

ако садржи образложење којим се појашњавају разлози за његово доношење и в) ако садржи поуку о правном леку.
Међутим, ако су права, обавезе и одговорности из радног односа везани за измену уговорених услова рада, односно за послодавчеву понуду за закључивање анекса уговора о раду, запосленом се не доставља решење. Такво правило прописано је због тога што је послодавац дужан да, уз понуду за закључивање анекса уговора, запосленом у писаној форми достави, односно предочи и разлоге за понуду, рок у којем запослени треба да се изјасни о понуди и правне последице које одбијањем понуде могу настати. При таквом стању ствари, решење је сувишно.

Рок застарелости новчаних потраживања из радног односа. Разлози правне сигурности налажу потребу да се потраживања из радног односа реализују у разумном року. Стога је Законом о раду прописано правило по коме сва новчана потраживања из радног односа застаревају у року од три године од дана настанка обавезе. Реч је о правилу које се примењује у свим областима рада, без обзира на износ новчаног потраживања и основ по коме је настало.

4.14.2. Заштита права запослених пред органима за мирно решавање радних спорова

Заштита права и интереса из радног односа остварује се и пред органима за мирно решавање радних спорова, у складу са законом. Таквим органима, бар када је реч о нашој земљи, сматрају се арбитар, арбитража, одбор за мирење и слично. Познато је да постоје индивидуални и колективни радни спорови. Правила за њихово решавање прописана су Законом о раду и Законом о мирном решавању радних спорова и доста се разликују. Међутим, у свакодневној пракси радни спорови, по правилу, решавају се у складу са правилима утврђеним Законом о мирном решавању радних спорова.

4.14.3. Заштита права запослених у судском поступку

Заштита права и интереса запослених остварује се и у судском поступку. У нашој земљи, таква заштита обезбеђује се у парничном поступку. Одредбом члана 434. Закона о парничном поступку прописано је правило по коме се у парницама из радних односа првенствено примењују посебне одредбе, садржане у 29. глави тог закона. Међутим, ако у тој глави не постоје посебне одредбе о одређеним питањима везаним за решавање радних спорова, настали спорови решавају се по правилима утврђеним осталим одредбама Закона о парничном поступку.

Право на покретање поступка пред надлежним судом има запослени коме је повређено или угрожено одређено право из радног односа, односно поводом радног односа. Поступак се покреће тужбом, у складу са правилима парничног поступка, односно у складу са Законом о парничном поступку. Полазећи од чињенице да тужбени захтев може бити различит, може се закључити да и карактер тужбе може бити разнолик. У суштини, постоје три типа тужбе која се надлежном суду може поднети. То су конститутивна, кондемнаторна и декларативна тужба.

Право на жалбу и друге правне лекове прописано је Законом о парничном поступку. Против одлуке суда, донете у првом степену може се изјавити жалба. Жалба се у потребном броју примерака предаје, непосредно или препорученом пошиљком преко поште, првостепеном суду, на чију пресуду се изјављује. Осим жалбе, у парницама из радних односа допуштена је употреба свих ванредних правних средстава. Ванредним правним средствима сматрају се: ревизија, захтев за заштиту законитости и понављање поступка.

Привремене мере могуће су и у парницама из радног односа. Сагласно одредбама члана 436. Закона о парничном поступку, у току читавог поступка суд може, на захтев странака или по службеној дужности, одредити привремене мере које се примењују у извршном поступку, ради спречавања насилног поступања или ради отклањања ненадокнадиве штете. Привремене мере се одређују посебним решењем у року од осам

дана од дана предаје предлога. Против решења о одређивању привремене мере није дозвољена посебна жалба.

Извршење правоснажних одлука суда одвија се на начин и по поступку утврђеним законом којим се уређује извршни поступак. Без њиховог извршења узалудни су сви напори уложени у судске поступке. Судски поступак се води да би се по његовом окончању могло приступити добровољном или принудном извршењу донете одлуке, односно пресуде. Принудно извршење спроводи општински суд, у складу са правилима утврђеним Законом о извршном поступку. Спроводи се на основу решења о извршењу, које се доноси на предлог запосленог, односно на предлог повериоца.

4.15. Синдикално организовање запослених

Право на синдикално организовање и деловање сматра се једном од најзначајнијих тековина запослених. Први пут је признато крајем 19. века. Између осталог, подразумева признавање синдикалних права и слобода и њихову адекватну заштиту. Заштита синдикалних права и слобода обухвата заштиту синдикалних повереника, односно радничких представника и заштиту од антисиндикалне дискриминације.

4.15.1. Синдикат

Синдикат је професионална организација запослених у коју они ступају добровољно и која самостално ради на остваривању и заштити њихових колективних и појединачних права и интереса. Организује се на међународном, националном, гранском, регионалном и локалном нивоу, као и на нивоу послодавца. Може да буде репрезентативан и нерепрезентативан, зависно од бројности чланства и других критеријума утврђених законом.

Оснивање синдиката врши се ради заштите права и интереса запослених и ради унапређивања професионалних и економских интереса својих чланова. У нашој земљи оснива се без икаквог одобрења. Довољно је да је основан и да је након тога уписан у одговарајући регистар, у складу са законом. Синдикат је дужан да послодавцу достави акт о упису у регистар синдиката и одлуку о избору председника и чланова органа синдиката.

Приступање синдикату врши се потписивањем приступнице. Запослени се не може присиљавати да приступи одређеном синдикату. Право сваког запосленог је да се самостално определи да ли ће бити члан синдиката и у који синдикат ће се учланити.

Синдикални представник је репрезент права и интереса запослених, овлашћен за обављање синдикалне функције, учешће у колективном преговарању, заступање запосленог у арбитражном и судском поступку и слично.

Права синдикалног представника су: 1) право на плаћено одсуство с посла ради обављања синдикалне функције, у складу са законом, сразмерно броју чланова синдиката; 2) право на плаћено одсуство ради обављања синдикалне функције у својству председника подружнице или члана органа синдиката, у складу са законом; 3) право на плаћено одсуство за време колективног преговарања, ако је овлашћен за колективно преговарање, односно ако је одређен за члана одбора за колективно преговарање; 4) право на плаћено одсуство за време заступања, ако је одређен да заступа запосленог у радном спору са послодавцем пред арбитром или пред судом и 5) право на накнаду зараде најмање у висини основне зараде, ако одсуствује са рада ради обављања синдикалне функције, због учешћа у колективном преговарању или због заступања запосленог у радном спору с послодавцем.

4.15.2. Репрезентативност синдиката

Законом о раду прописани су општи и посебни услови за утврђивање репрезентативности синдиката. Опште услове мора испуњавати сваки синдикат са својством репрезентативности, а посебне синдикат на кога се ти услови односе.

Општи услови репрезентативности синдиката прописани су Законом о раду. Синдикат се сматра репрезентативним: 1) ако је основан и ако делује на начелима слободе синдикалног организовања и деловања; 2) ако је независан од државних органа и послодаваца; 3) ако се већим делом финансира из чланарине и других сопствених извора; 4) ако има потребан број чланова на основу приступница, у складу са Законом о раду и 5) ако је на прописан начин уписан у регистар.

Ако се при утврђивању репрезентативности синдиката испостави да је запослени члан више синдиката, рачуна се да је члан последњег синдиката у који се учланио. Та околност утврђује се на основу последње потписане приступнице синдикату.

Посебни услови репрезентативности произлазе из потребе да се утврде ближа правила о броју, односно проценту чланова синдиката који се са становишта нашег друштва може сматрати репрезентативним. Сагласно одредбама Закона о раду, репрезентативним синдикатом код послодавца сматра се: 1) синдикат који испуњава опште услове репрезентативности и у који је учлањено најмање 15% запослених од укупног броја запослених код послодавца и 2) синдикат у грани, групи, подгрупи или делатности у који је непосредно учлањено најмање 15% запослених код послодавца.

На другој страни, репрезентативним синдикатом за територију Републике Србије, односно јединице територијалне аутономије или локалне самоуправе, сматра се синдикат који испуњава опште услове репрезентативности и у који је учлањено најмање 10% запослених од укупног броја запослених на територији Републике Србије, односно јединице територијалне аутономије или локалне самоуправе. На исти начин прописан је и допунски услов за утврђивање репрезентативности синдиката за грану, групу, подгрупу или делатност.

4.15.3. Утврђивање репрезентативности синдиката

Утврђивање репрезентативности синдиката одвија се на начин и по поступку утврђеним Законом о раду. Поступак за утврђивање репрезентативности води се пред надлежним органима. Покреће се захтевом, а окончава доношењем позитивног или негативног решења или доношењем закључка о одбацивању захтева, у складу са Законом.

Надлежност за утврђивање репрезентативности зависи од тога да ли се утврђује репрезентативност синдиката код послодавца или репрезентативност синдиката основаних на вишим нивоима. Репрезентативност синдиката код послодавца утврђује послодавац и то у присуству представника заинтересованих синдиката, у складу са законом. Међутим, репрезентативност синдиката за територију Републике Србије, односно јединице територијалне аутономије или локалне самоуправе, односно у грани, групи, подгрупи или делатности, утврђује министар надлежан за рад, у складу са законом.

Захтев за утврђивање репрезентативности подноси се послодавцу или Одбору за утврђивање репрезентативности синдиката и удружења послодаваца, зависно од тога да ли се ради о утврђивању репрезентативности синдиката код послодавца или о утврђивању репрезентативности другог одговарајућег синдиката.

Поступак по захтеву за утврђивање репрезентативности спроводи се на начин и по поступку утврђеним Законом о раду. О захтеву одлучује послодавац или министар надлежан за рад, зависно од тога да ли се ради о утврђивању репрезентативности синдиката код послодавца или о утврђивању репрезентативности другог одговарајућег синдиката, у складу са законом. У поступку у коме о репрезентативности одлучује министар за рад, важну улогу има и Одбор за утврђивање репрезентативности синдиката и удружења послодаваца.

4.15.4. Преиспитивање утврђене репрезентативности

Једном утврђена репрезентативност није репрезентативност утврђена за сва времена. Протеком времена ствари се мењају: оснивају се нови синдикати или трансформишу постојећи, проценат учлањених у односу на број запослених се повећава

или смањује, поједини синдикати престају са радом или се „утапају” у друге синдикате и слично. Из тих разлога, утврђена репрезентативност се може преиспитивати. Преиспитивање се врши на начин и по поступку утврђеним законом.

Захтев за преиспитивање утврђене репрезентативности може се поднети по истеку рока од три године од дана доношења решења којим је та репрезентативност утврђена. Поступак за преиспитивање репрезентативности синдиката код послодавца може се покренути на иницијативу послодавца или на захтев другог синдиката код послодавца. На другој страни, захтев за преиспитивање репрезентативности синдиката основаних на вишим нивоима, може поднети синдикат основан за територијалну јединицу, односно за грану, групу, подгрупу или делатност за коју је основан и синдикат чија репрезентативност се преиспитује.

Поступак по захтеву за преиспитивање утврђене репрезентативности спроводи се у складу са правилима која се примењују у поступку за утврђивање репрезентативности синдиката, како у погледу надлежности и учесника поступка, тако и у погледу покретања, вођења и окончања поступка, односно у погледу рокова за предузимање одређених радњи и активности у поступку. Између осталог, то значи да се окончава доношењем позитивног или негативног решења.

4.15.5. Правна и пословна способност синдиката и права репрезентативног синдиката

Синдикат има својство правног лица, што значи да му се признају и правна и пословна способност. Између осталог, то значи да може самостално да ступа у правне односе, односно да са другим субјектима права заснива, мења и раскида одређена права и обавезе. Синдикат стиче својство правног лица уписом у регистар, у складу са законом и другим прописом. Синдикат са својством репрезентативности има већа права од синдиката који то својство нема. Наиме, репрезентативни синдикат има право на: 1) колективно преговарање и закључивање колективних уговора; 2) учешће у решавању колективних радних спорова; 3) учешће у раду трипартитних тела и институција; 4) учешће у раду мултипартитних тела и институција и 5) друга права, у складу са законом.

4.16. Инспекција рада и њена надлежност

За разлику од управне инспекције и других надзорних органа, инспекција рада врши надзор над применом Закона о раду, колективних уговора, правилника о раду, уговора о раду и других прописа којима се уређују права, обавезе и одговорности из рада и по основу рада. Тај надзор врши се на начин и по поступку утврђеним Законом о раду. Тим законом утврђене су и компетенције инспекције рада. У склопу тих компетенција прописана су и овлашћења инспектора рада.

Овлашћења инспектора рада. Вршење инспекцијског надзора подразумева одређена овлашћења, прописана у корист инспектора рада. Без њих, инспекција не би могла да врши своју надзорну функцију. Та овлашћења утврђена су Законом о раду. У суштини, своде се на: а) давање налога за отклањање утврђених повреда законских и других прописа; б) покретање прекршајног поступка, и в) одлагање извршења решења послодавца о отказу уговора о раду, ако је њиме очигледно повређено право запосленог.

Жалба на решење инспектора рада и поступак по жалби. Решење инспектора рада није коначно. Против тог решења може се изјавити жалба у року од осам дана од дана достављања решења против којег се жалба изјављује. Жалба се подноси министру надлежном за рад, с тим што њено подношење не доводи до одлагања извршења решења против којег је изјављена. Право на подношење жалбе имају и послодавац и запослени.
Поступак по жалби мора се окончати у року од 15 дана од дана пријема жалбе. Акт којим министар одлучује о жалби доноси се у форми решења. То решење сматра се коначним и против њега се не може водити управни спор.

5. СОЦИЈАЛНО ОСИГУРАЊЕ

Социјално осигурање, схваћено у савременом смислу речи, појавило се крајем 19. и почетком 20. века. Обавезно социјално осигурање за случај болести први пут је уведено 1883. године у Немачкој. Систем социјалног осигурања у међувремену је стално усавршаван и обогаћиван, тако да се сада умногоме разликује од почетних облика таквог осигурања. Основни видови социјалног осигурања су: 1) здравствено осигурање, 2) пензијско и инвалидско осигурање и 3) осигурање за случај незапослености.

5.1. Здравствено осигурање

Здравственим осигурањем обезбеђује се здравствена заштита и материјално обезбеђење осигураних лица у случају болести и у другим случајевима утврђеним законом. Здравственим осигурањем ублажавају се и на одрживу меру своде негативне последице болести и осталог што се за њу везује. Право на обавезно здравствено осигурање постало је једно од универзалних и општеприхваћених права, како у националним, тако и у међународним оквирима. Према Закону о здравственом осигурању,[148] здравствено осигурање може да буде обавезно и добровољно.

5.1.1. Обавезно здравствено осигурање

Обавезно здравствено осигурање је осигурање којим се запосленима и другим лицима обухваћеним таквим осигурањем обезбеђују два права, и то: 1) право на здравствену заштиту и 2) право на новчане накнаде за случајеве утврђене законом. Заснива се на начелу солидарности и узајамности, као и на другим начелима утврђеним законом, а обезбеђује и спроводи у Републичком заводу за здравствено осигурање и у организационим јединицама тог завода.

Права из обавезног здравственог осигурања не могу се преносити на друга лица, нити наслеђивати. Наслеђивати се могу једно новчане накнаде, доспеле за исплату, а неисплаћене, услед смрти лица обухваћеног обавезним здравственим осигурањем. Обавезно здравствено осигурање обухвата: 1) осигурање за случај болести и повреде ван рада и 2) осигурање за случај повреде на раду или професионалне болести.

Начела обавезног здравственог осигурања. Здравствено осигурање темељи се на одређеним начелима. Без њих, било би сасвим другачије. Временом су коригована и обогаћивана. Та начела су: 1) начело обавезности; 2) начело солидарности и узајамности; 3) начело јавности; 4) начело заштите права осигураних лица и заштите јавног интереса; 5) начело сталног унапређивања квалитета обавезног здравственог осигурања и 6) начело економичности и ефикасности обавезног здравственог осигурања.

Осигураници. У питању су лица која су осигурана и тако стекла одређена права по основу здравственог осигурања. Реч је о физичким лицима која су обавезно осигурана, у складу са Законом о здравственом осигурању. Таква лица сврстана су у двадесетак категорија. Осим њих, осигураницима се сматрају и друга законом одређена лица. Осигураником се сматра и лице коме је надлежни републички орган утврдио статус избеглог, односно прогнаног лица из бивших република СФРЈ, ако има боравиште на територији Републике Србије и ако за то испуњава друге законом прописане услове. И лица која нису обавезно осигурана могу се укључити у обавезно здравствено осигурање ради обезбеђивања, за себе и чланове своје уже породице, права из обавезног здравственог осигурања, у складу са законом.

Права из обавезног здравственог осигурања. Основна права из обавезног здравственог осигурања су: 1) право на здравствену заштиту; 2) право на накнаду зараде за време привремене спречености за рад осигураника, и 3) право на накнаду трошкова превоза у вези са коришћењем здравствене заштите. За њихово остваривање

[148] „Службени гласник Републике Србије”, број 107/2005.

осигураници морају имати стаж осигурања у обавезном здравственом осигурању у трајању утврђеном законом.

Изузетно, осигураник остварује права из обавезног здравственог осигурања и кад нису испуњени услови у погледу претходног стажа осигурања, у случају: а) повреде на раду или професионалне болести; б) хитне медицинске помоћи и остваривања припадајућих новчаних накнада, у складу са Законом о здравственом осигурању, и в) остваривања права на накнаду зараде у висини минималне зараде утврђене у складу са прописима о раду за месец за који се накнада зараде исплаћује.

Заштита права осигураних лица. О правима из обавезног здравственог осигурања, на основу достављених доказа, одлучује матична филијала без доношења решења, осим ако је доношење решења утврђено законом или другим актом или ако доношење решења захтева осигурано лице, односно послодавац. У поступку остваривања права из обавезног здравственог осигурања примењују се одредбе закона којим се уређује општи управни поступак, ако законом није друкчије одређено. Осигурано лице које сматра да је о његовом праву из обавезног здравственог осигурања донета одлука у супротности са важећим прописима, има право да покрене поступак за заштиту права пред надлежним органом.

О правима из обавезног здравственог осигурања у првом степену решава матична филијала, а у другом – Републички завод за здравствено осигурање, односно Покрајински завод за подручје аутономне покрајине, ако законом није друкчије одређено. О праву на коришћење здравствене заштите у иностранству и о упућивању на лечење у иностранство, у првом степену решава комисија Републичког завода коју именује Управни одбор Републичког завода, а у другом – директор Републичког завода.

5.1.2. Добровољно здравствено осигурање

Добровољно здравствено осигурање је осигурање од настанка ризика плаћања учешћа у трошковима здравствене заштите у складу са законом, осигурање грађана који нису обавезно осигурани, односно који се нису укључили у обавезно здравствено осигурање, као и осигурање на већи обим и стандард и друге врсте права из здравственог осигурања. Права из тог осигурања не могу се преносити на друга лица, нити наслеђивати. Наслеђивати се могу само новчане накнаде које су доспеле за исплату, а остале су неисплаћене услед смрти лица обухваћених добровољним здравственим осигурањем.

5.2. Пензијско и инвалидско осигурање

Пензијско и инвалидско осигурање је значајна грана, односно област социјалног осигурања. Обухвата широк круг осигураника, односно осигураних лица. Установљено је у циљу обезбеђивања материјалне и социјалне сигурности осигураника у случају старости и смањења, односно губитка радне способности. Под условима утврђеним законом, њиме се обезбеђује и материјална и социјална сигурност чланова породице осигураника у случају његове смрти.

Права из пензијског и инвалидског осигурања стичу се и остварују зависно од дужине улагања и висине основице на коју је плаћен допринос за пензијско и инвалидско осигурање, уз примену начела солидарности и узајамности. Реч је о личним правима која се не могу преносити на друга лица и која не застаревају. Застаревају само права на потраживања доспелих а неисплаћених износа, у складу са законом. Пензијско и инвалидско осигурање може да буде обавезно и добровољно.

5.2.1. Обавезно пензијско и инвалидско осигурање

Обавезним пензијским и инвалидским осигурањем обезбеђују се права за случај: а) старости, б) инвалидности, в) смрти и г) телесног оштећења. Осигураници, у смислу Закона о пензијском и инвалидском осигурању, су: 1) запослени (осигураник запослени);

2) лица која самостално обављају делатност (осигураник самосталних делатности) и 3) пољопривредници (осигураник-пољопривредник).

5.2.1.1. Права из пензијског и инвалидског осигурања и услови за њихово стицање

Права из пензијског и инвалидског осигурања су: 1) право на старосну пензију, 2) право на инвалидску пензију, 3) право на породичну пензију, 4) право на новчану накнаду за телесно оштећење и 5) право на накнаду погребних трошкова. Право на старосну пензију остварује се по основу старости, а право на инвалидску пензију по основу наступања инвалидности код осигураног лица. Право на породичну пензију и право на накнаду погребних трошкова остварују се по основу смрти, а право на новчану накнаду за телесно оштећење по основу телесног оштећења осигураника, проузрокованог повредом на раду или професионалном болешћу.

Старосна пензија стиче се када осигураник наврши одређене године живота и прописани стаж осигурања. У нашој земљи, осигураник стиче право на старосну пензију: 1) када наврши 65 (мушкарац), односно 60 (жена) година живота и најмање 15 година стажа осигурања; 2) кад наврши 40 (мушкарац), односно 38 (жена) година стажа осигурања и најмање 58 година живота и/или 3) кад наврши 45 година стажа осигурања.

Осигуранику коме се стаж осигурања рачуна са увећаним трајањем, старосна граница за стицање права на старосну пензију снижава се зависно од степена увећања стажа за по једну годину. Снижавање је могуће највише до 55 година живота. Изузетно, та граница може се снижавати и до 50 година живота, али само за осигуранике који раде на пословима на којима се ефективно проведених 12 месеци рачуна у стаж осигурања као 18 месеци.

Инвалидска пензија стиче се по основу инвалидности осигураника. Инвалидност постоји ако код осигураника настане потпуни губитак радне способности због промена у здравственом стању проузрокованих повредом на раду, професионалном болешћу, повредом ван рада или болешћу, које се не могу отклонити лечењем нити медицинском рехабилитацијом.

Осигураник код кога настане потпуни губитак радне способности, стиче право на инвалидску пензију ако је инвалидност проузрокована: 1) повредом на раду или професионалном болешћу и/или 2) повредом ван рада или болешћу, под условом да је губитак радне способности настао пре навршења година живота прописаних за стицање права на старосну пензију и да има навршених најмање пет година стажа осигурања.

Осигураник код кога настане потпуни губитак радне способности, стиче право на инвалидску пензију: 1) ако је инвалидност проузрокована повредом на раду или професионалном болешћу, без обзира на године живота и остварени стаж осигурања и 2) ако је инвалидност проузрокована повредом ван рада или болешћу – под условом да је губитак радне способности настао пре навршења година живота прописаних за стицање права на старосну пензију, утврђених у члану 19. тачка 1) Закона о пензијском и инвалидском осигурању[149], и да има навршених најмање пет година стажа осигурања.

Међутим, осигураник код кога је инвалидност, проузрокована болешћу или повредом ван рада, настала пре навршене 30 године живота, стиче право на инвалидску пензију: 1) кад је инвалидност настала до навршене 20 године живота – ако има најмање годину дана стажа осигурања; 2) кад је инвалидност настала до навршене 25 године живота – ако до настанка инвалидности има најмање две године стажа осигурања и 3) кад је инвалидност настала до навршене 30 године живота – ако до настанка инвалидности има најмање три године стажа осигурања.

Породична пензија стиче се под условима утврђеним законом. Могу је остварити чланови породице умрлог осигураника који је навршио најмање пет година стажа осигурања или је испунио услове за старосну или инвалидску пензију. Могу је остварити

[149] "Службени гласник РС", бр. 34/2003; 64/2004; 84/2004; 85/2005; 101/2005; 63/2006; 5/2009; 107/2009 и 101/2010.

и чланови породице умрлог корисника старосне или инвалидске пензије. Међутим, ако је смрт осигураника настала као последица повреде на раду или професионалне болести, чланови његове породице стичу право на породичну пензију, без обзира на то колика му је дужина пензијског стажа.

Члановима породице умрлог осигураника, односно корисника старосне или инвалидске пензије, сматрају се: 1) брачни друг; 2) деца (рођена у браку или ван брака или усвојена, пасторчад коју је осигураник, односно корисник права на пензију издржавао, унучад, браћа и сестре и друга деца без родитеља, односно деца која имају једног или оба родитеља који су потпуно неспособни за рад, а коју је осигураник, односно корисник права издржавао) и 3) родитељи (отац и мајка, очух и мађеха и усвојиоци), које је осигураник, односно корисник права на пензију издржавао. Право на породичну пензију може остварити и брачни друг из разведеног брака, ако му је судском пресудом утврђено право на издржавање.

Новчана накнада за телесно оштећење проузроковано повредом на раду или професионалном болешћу исплаћује се осигуранику код кога настане губитак, битније оштећење или знатнија онеспособљеност појединих органа или делова тела, што отежава нормалну активност организма и изискује веће напоре у остваривању животних потреба, без обзира на то да ли проузрокује или не проузрокује инвалидност. Телесна оштећења разврставају се према тежини у више степена. Првом степену одговара 100% телесног оштећења, а сваком наредном сразмерно мањи степен оштећења. Новчана накнада за телесно оштећење припада у сталном месечном износу.

Право на накнаду погребних трошкова стиче се у случају смрти корисника пензије, без обзира на то по ком основу се право на пензију остварује. Припада лицу које изврши сахрану корисника пензије. Накнада погребних трошкова исплаћује се у висини утврђеној законом или другим прописом.

5.2.1.2. Остваривање права из пензијског и инвалидског осигурања

Права из пензијског и инвалидског осигурања остварују се код Фонда за пензијско и инвалидско осигурање, од дана поднетог захтева, а најраније шест месеци пре тога. Поступак за њихово остваривање покреће се на захтев осигураника, односно његове породице, у складу са законом. Корисник права дужан је да Фонду за пензијско и инвалидско осигурање благовремено пријави промену која је од утицаја на право, односно на обим коришћења тог права. У поступку за остваривање права из пензијског и инвалидског осигурања обезбеђује се двостепеност. Ако је за утврђивање одређених чињеница неопходно посебно стручно знање ангажује се орган за вештачење.

5.2.2. Добровољно пензијско и инвалидско осигурање

Пензијско и инвалидско осигурање не обухвата само обавезно него и добровољно осигурање. Добровољно пензијско и инвалидско осигурање је осигурање којим се, на основу уговора, могу обезбедити права за случај старости, инвалидности, смрти и телесног оштећења или већи обим тих права од обима утврђеног Законом о пензијском и инвалидском осигурању. Уговором о добровољном пензијском и инвалидском осигурању могу се обезбедити и друга права из тог осигурања, у складу са законом. Права из пензијског и инвалидског осигурања, по основу добровољног осигурања, могу обезбедити и лица која нису обавезно осигурана, у смислу Закона о пензијском и инвалидском осигурању.

5.3. Осигурање за случај незапослености

Осигурање за случај незапослености сматра се саставним делом укупне политике пружања материјалне помоћи незапосленим лицима у систему осигурања које покрива

ризик незапослености.[150] Законом о запошљавању[151] прописана су права која се у случају незапослености могу користити, као и услови под којима се обезбеђује њихово остваривање. Значај осигурања за случај незапослености расте у периоду кризе и велике незапослености. О правима незапосленог, односно осигураног лица у првом и другом степену одлучују надлежни органи Националне службе за запошљавање. Осигурање за случај незапослености може да буде обавезно и добровољно.

5.3.1. Обавезно осигурање за случај незапослености

Обавезним осигурањем за случај незапослености, у смислу Закона о запошљавању, сматра се обавезно учешће запосленог, послодавца и лица које самостално обавља делатност у обезбеђивању средстава за остваривање права по основу незапослености. Права по основу обавезног осигурања за случај незапослености обезбеђују се у корист незапослених лица која су плаћала доприносе за такво осигурање, односно која су извесно време била у радном односу или остваривала одређена права из радног односа. Та права остварују се код Националне службе за запошљавање, у складу са законом.

5.3.1.1. Обавезно осигурана лица за случај незапослености

Обавезно осигураним лицима за случај незапослености сматрају се: 1) запослени који у складу са прописима о раду остварује зараду, односно накнаду зараде; 2) лице које обавља привремене и повремене послове, осим редовног ученика, студента, пензионера и земљорадника који обавља земљорадничку делатност и обавезно је осигуран по основу катастарског прихода; 3) изабрано или именовано лице које за свој рад прима плату, односно накнаду плате; 4) физичко лице које самостално обавља привредну и другу делатност као основно занимање, односно предузетник, и 5) оснивач, односно суоснивач предузећа.

5.3.1.2. Права за случај незапослености

Права за случај незапослености прописана су Законом о запошљавању. Користе их обавезно осигурана лица. Обавезним осигурањем за случај незапослености обезбеђују се следећа права, и то: 1) право на новчану накнаду, 2) право на здравствено осигурање, 3) право на пензијско и инвалидско осигурање и 4) друга права, у складу са законом и општим актом Националне службе за запошљавање.

Право на новчану накнаду имају обавезно осигурана лица ако су била осигурана најмање 12 месеци непрекидно или с прекидима у последњих 18 месеци. Непрекидним осигурањем, у смислу Закона о запошљавању, сматра се и прекид осигурања краћи од 30 дана. Обавезно осигурано лице, односно незапослено лице има право на новчану накнаду у случају: 1) престанка потребе за обављањем послова које је обављало, 2) стечаја, ликвидације и у другим случајевима везаним за престанак рада послодавца, у складу са законом, 3) неостваривања предвиђених резултата рада, односно утврђене неспособности за рад, у складу са законом, 4) премештаја брачног друга, у складу са посебним прописима, 5) да је било запослено у иностранству, у складу са законом.

Право на здравствено осигурање и право на пензијско и инвалидско осигурање су додатна права призната по основу обавезног осигурања за случај незапослености. Њихово остваривање у тесној је вези са остваривањем права на новчану накнаду. Док траје право на новчану накнаду, траје и право на здравствено осигурање, односно право на пензијско и инвалидско осигурање. Основица на коју се доприноси за здравствено и пензијско и инвалидско осигурање плаћају је утврђени износ новчане накнаде.

---

[150] Шире: Петровић А., *Системи осигурања за случај незапослености*, Радно и социјално право, бр. 1-3/1997, стр. 105-123.

[151] „Службени гласник Рпублике Србије", бр. 71/2003 и 84/204.

5.3.2. Добровољно осигурање за случај незапослености

Добровољним осигурањем, у смислу Закона о запошљавању, не подразумева се само осигурање лица које није обавезно осигурано за случај незапослености, него и осигурање лица које је обавезно осигурано за случај остајања без посла. Лице које није обавезно осигурано добровољним осигурањем стиче права која се остварују за случај незапослености, што се на други начин не би могло обезбедити. Међутим, лице које је обавезно осигурано има интерес да добровољним осигурањем обезбеди већи обим права од права која се стичу обавезним осигурањем. Осим тога, таквим осигурањем могу се стећи и права која се обавезним осигурањем не обезбеђују.

Л и т е р а т у р а:

1. Балтић, Александар: *О појму јавног службеника*, Архив за правне и друштвене науке, Београд, 1/1956.
2. Бачанин, Невенка: *Управно право*, Правни факултет у Крагујевцу, Крагујевац, 2000.
3. Борковић, Иво: *Службеничко право*, Информатор, Загреб, 1999.
4. Брајић, Влајко: *Радно право*, Савремена администрација, Београд, 2001.
5. Брковић, Радоје: *Радни суд*, Правни факултет Универзитета у Крагујевцу, Крагујевац, 2003.
6. Васиљевић, Драган: *Основи прекршајног права са заштитом јавног реда и мира*, Виша школа унутрашњих послова, Београд, 2005.
7. Влатковић, Милан: *Право локалне самоуправе*, БЛЦ, Бесједа, Бања Лука, 2008.
8. Влатковић, Милан: *Службеничко право*, БЛЦ, Бесједа, Бања Лука, 2009.
9. Јовановић, Предраг: *Радно право*, Универзитет у Новом Саду, Нови Сад, 1998.
10. Кривокапић, Борис: *Лексикон међународног права*, Радничка штампа и Институт за упоредно право, Београд, 1998.
11. Кулић, Живко: *Управљање људским потенцијалима*, Радничка штампа, Београд, 2005;
12. Кулић, Живко: *Увод у право*, Мегатренд универзитет, Београд, 2005;
13. Кулић, Живко: *Радно право*, Мегатренд универзитет, Београд, 2006;
14. Кулић, Живко: *Индустријски односи*, Мегатренд универзитет, Београд, 2009.
15. Кулић, Живко – Васиљевић, Драган: *Радни односи у органима државне управе*, електронско издање, Криминалистичко-полицијска академија, Београд, 2009.
16. Кулић, Живко: *Службеничко право*, Мегатренд универзитет, Београд, 2009.
17. Кутлешић, Владан: *Увод у право*, Мегатренд универзитет, Београд, 2008.
18. Ненадић, Боса – Безбрадица, Радован: *Закон о раду и дисциплинска одговорност*, Радно и социјално право, 1-6/2005.
19. Паравина, Душан: *Радно право*, Службени гласник РС, Београд, 1998.
20. Петровић, Александар: *Системи осигурања за случај незапослености*, Радно и социјално право, 1-3/1997.
21. Стојановић, Мијал: *Радни спорови*, Крагујевац, 2007.
22. Томић, Зоран: *Управно право – систем*, Службени лист СРЈ, Београд, 1998.

VI Одељак

ПРЕКРШАЈНО ПРАВО

ПРЕКРШАЈНО ПРАВО

Садржај

ОПШТИ ДЕО

1. Појам и елементи прекршаја
2. Одговорност за прекршаје
3. Прекршајне санкције
4. Казне
5. Казна затвора
6. Рад у јавном интересу
7. Казнени поени
8. Новчана казна
9. Одмеравање казне
10. Обустављање прекршајног поступка због добровољног отклањања последице....
11. Опомена
12. Заштитне мере
13. Одузимање предмета
14. Забрана вршења одређене делатности
15. Забрана правном лицу да врши одређене делатности
16. Забрана одговорном лицу да врши одређене послове
17. Забрана управљања возилом на моторни погон
18. Обавезно лечење алкохоличара и наркомана
19. Забрана приступа оштећеном, објектима или месту извршења прекршаја
20. Забрана присуствовања одређеним спортским приредбама
21. Јавно објављивање пресуде..
22. Удаљење странца са територије Србије
23. Васпитне мере
24. Кажњавање малолетника
25. Одузимање имовинске користи прибављене прекршајем
26. Застарелост

ПРЕКРШАЈНИ ПОСТУПАК

27. Општа правила прекршајног поступка
28. Начела прекршајног поступка
29. Органи за вођење прекршајног поступка
30. Окривљени
31. Оштећени
32. Појам и врсте рокова у прекршајном поступку
33. Повраћај у пређашње стање
34. Трошкови прекршајног поступка
35. Имовинскоправни захтев
36. Ток прекршајног поступка и његове фазе
37. Покретање прекршајног поступка
38. Претрес у прекршајном поступку
39. Обезбеђење присуства окривљеног
40. Врсте доказних средстава
41. Саслушање окривљеног
42. Суочење окривљеног са другим саокривљеним или сведоком
43. Саслушање сведока
44. Вештачење
45. Увиђај

46. Претресање просторија и лица
47. Привремено одузимање предмета
48. Одлуке којима се окончава прекршајни поступак
49. Жалба
50. Поступак по жалби
51. Понављање прекршајног поступка
52. Захтев за заштиту законитости
53. Прекршајни поступак према малолетницима
54. Поступак за наплату штете због неоправданог кажњавања
55. Редовни прекршајни поступак који воде органи државне управе
56. Поступак за наплату новчане казне на лицу места
57. Извршење одлука у прекршајном поступку

Литература

Проф. др Ђорђе Ђорђевић

ОПШТИ ДЕО

1. Појам и елементи прекршаја

Прекршаји су посебна врста кажњивих дела у нашем праву поред кривичних дела и привредних преступа. Они се од њих разликују како по својој правној природи, тако и по обележјима деликата који се прописују као прекршаји.

Прекршаји су лакша категорија деликата од кривичних дела и привредних преступа тако да друштвена опасност односно друштвена штетност нису њихово појмовно обележје. Међутим, њихов значај је велики с обзиром на бројност прописаних прекршаја и велики број прекршаја који се свакодневно врше. Због тога је материја која се односи на прекршаје, на одговорност за њих, на санкције које се за прекршаје примењују и на поступак у коме се оне изричу учиниоцима прекршаја регулисана посебним прописима који сачињавају прекршајно право.

Ипак треба имати у виду да прекршаји као деликти имају доста заједничког са другим кажњивим делима, нарочито са кривичним делима, због чега је велики број појмова и института у прекршајном праву потпуно исти или веома сличан са појмовима и институтима кривичног права. Због тога су и одредбе у прекршајном праву често идентичне са кривичноправним одредбама или се Законом о прекршајима упућује на сходну примену одредаба Кривичног законика или Законика о кривичном поступку. Због тога и излагање у овом делу књиге не садржи понављање излагања о појмовима, институтима и законским решењима која су већ објашњена у делу ове књиге који се односи на кривично право.

Појам прекршаја одређује се у теорији на различите начине при чему се нарочито истичу њихове разлике у односу на кривична дела. То разликовање се схвата или као квантитативно (прекршаји су лакши од кривичних дела) или као квалитативна (прекршаји имају различита обележја од кривичних дела).

Према Закону о прекршајима појам прекршаја је дат одредбом према којој је прекршај "противправна скривљено извршена радња која је прописом надлежног органа одређена као прекршај". Ова дефиниција као материјални елемент појма прекршаја узима само радњу прекршаја, а као формалне елементе противправност радње и њену одређеност као прекршај прописом надлежног органа, чему додаје и скривљеност као субјективни елемент у појму прекршаја.

Прекршаји се могу прописати не само законом, већ и уредбом или одлуком скупштине аутономне покрајине, скупштине општине, скупштине града Београда или скупштине града, наравно у оквирима надлежности за доношење ових правних аката. Зависно од органа који је донео пропис зависи и његово просторно важење, док је временско важење прописа о прекршајима углавном исто као и код кривичних закона. Код прекршаја се примењују и институти: нужна одбрана, крајња нужда, покушај, саучесништво који су углавном исто регулисани као и у кривичном праву, а такође су исто регулисана и питања начина, времена и места извршења прекршаја. Као основе искључења постојања прекршаја Закон о прекршајима наводи нужну одбрану, крајњу нужду и силу и претњу. Одредбе о нужној одбрани и крајњој нужди углавном су усаглашене са одговарајућим одредбама у Кривичном законику, а што се тиче силе и претње, Закон их не одређује, већ само предвиђа искључење постојања прекршаја, ако је учињен под њиховим утицајем. Закон о прекршајима не предвиђа институт дела (односно прекршаја) малог значаја који, као основ који искључује постојања кривичног дела, постоји у Кривичном законику.

2. Одговорност за прекршаје

Одговорност за прекршаје има више својих специфичности. Оне се пре свега тичу субјеката прекршајне одговорности. Извршиоци прекршаја, а тиме и субјекти прекршајне одговорности, могу бити физичка лица, правна лица, одговорна лица у правном лицу, одговорна лица у државном органу, органу територијалне аутономије и јединици локалне самоуправе и предузетници. Физичко лице одговара за прекршај ако је у време извршења прекршаја било урачунљиво и ако је прекршај извршило из нехата или са умишљајем. Урачунљивост је у Закону о прекршајима одређена негативно, одређивањем ко се сматра неурачунљивим. Неурачунљивост је одређена као и у КЗ, али битно смањену урачунљивост Закон о прекршајима не предвиђа, што значи да су оваква лица одговорна за прекршај. Поред тога овим законом је одређено да су лица која су учинила прекршај под утицајем алкохола или омамљујућих средстава одговорна за прекршај.

Као облици виности са којима прекршај може да буде учињен предвиђени су умишљај и нехат. За одговорност за прекршај по правилу је довољан нехат (што значи или умишљај или нехат), а само кад је то изричито одређено прописом којим је одређен прекршај одговорност постоји само ако је прекршај учињен са умишљајем. Иначе појам умишљаја и појам нехата одређени су као и у КЗ. За прекршај учињен у стварној заблуди учинилац није одговоран (овде треба имати у виду, иако то Закон о прекршајима изричито не одређује, неотклоњиву стварну заблуду, јер је отклоњива стварна заблуда у ствари заблуда услед нехата, а за прекршај извршен из нехата се одговара). Правна заблуда се уважава ако учинилац из оправданих разлога није знао пропис којим је прекршај одређен, али се у том случају учинилац прекршаја само може блаже казнити (не и ослободити од казне као што је то у кривичном праву). Исто тако искључује се кажњавање за прекршај ако је учинилац за исто дело већ кажњен за кривично дело или за привредни преступ. Лица која уживају дипломатски имунитет не кажњавају се за прекршаје, па се против њих не може водити прекршајни поступак.

Правна, одговорна лица и предузетници одговарају за прекршај само ако је то прописом којим је одређен прекршај изричито одређено. У том смислу правно лице је одговорно за прекршај само ако је прекршај извршен радњом или пропуштањем дужног надзора од стране органа управљања правног лица или одговорног лица у правном лицу, или ако је прекршај извршен од стране лица које је од правног лица било овлашћено да у његово име поступа. Државни органи и органи локалне самоуправе не одговарају за прекршаје, али одговорна лица у овим органима могу одговарати за прекршај ако је то прописом којим је одређен прекршај изричито предвиђено.

Прекршајна одговорност правних лица такође се заснива на кривици, али се она не утврђује код самог правног лица као таквог, већ се изводи из кривице лица које је поступало у име правног лица. Тако правно лице одговара за прекршај само ако је до његовог извршења дошло скривљено предузетом радњом или пропуштањем дужног надзора од стране органа управљања или одговорног лица или скривљеном радњом другог лица које је у време извршења прекршаја било овлашћено да поступа у име правног лица. Оно одговара за прекршај и кад је он учењен пре или у току стечајног поступка, али му се у таквом случају не може изрећи казна, већ само заштитна мера одузимања предмета и мера одузимања имовинске користи.

Као одговорно лице, према Закону о прекршајима, сматра се лице коме су у предузећу, другој организацији или заједници или у другом правном лицу "поверени одређени послови који се односе на управљање, пословање или процес рада, као и лице које у државном органу или органу локалне самоуправе врши одређене дужности". И одговорно лице, као и свако друго физичко лице, одговара за прекршај ако је у време извршења прекршаја било урачунљиво и ако је прекршај извршило из нехата или са умишљајем.

За одговорност одговорног лица потребно је да је до извршења прекршаја дошло његовом радњом или његовим пропуштањем нечега што је по својој дужности био обавезан да чини.

Одговорно лице неће бити одговорно за прекршај ако је исти извршило по наређењу другог одговорног лица или органа управљања, али само ако је, да би спречило извршење прекршаја, предузело све радње које је било дужно да предузиме на основу закона, другог прописа или општег акта.

Одговорно лице одговара за прекршај и у случајевима када му је престао радни однос у правном лицу, као и ако је правно лице престало да постоји.

Страно правно лице и одговорно лице у страном правном лицу могу бити одговорни за прекршај уколико страно правно лице има представништво у нашој земљи.

3.Прекршајне санкције

Прекршајно право предвиђа четири врсте прекршајних санкција. То су казне, опомена, заштитне мере и васпитне мере. Казне су основна врста прекршајних санкција и оне су увек одређене прописом којим је одређен прекршај. Опомена је посебна врста прекршајне санкције која може да се изрекне учиниоцу прекршаја уместо казне када су за то испуњени прописани услови. Заштитне мере су мере превентивног карактера и оне се изричу уз казну да би се отклонила стања или услови који могу да доведу до поновног вршења прекршаја. Прекршајно право познаје и четврту врсту прекршајних санкција, а то су васпитне мере које се примењују према малолетним учиниоцима прекршаја.

4. Казне

За прекршаје се могу изрећи четири врсте прекршајних казни. То су: затвор, новчана казна, рад у јавном интересу и казнени поени. Оне се прописују прописом којим је одређен прекршај, с тим што се казна затвора и казнени поени могу прописати само законом, док се новчана казна и рад у јавном интересу могу прописати свим прописима којима се одређују прекршаји. Казна затвора и новчана казна могу се прописати и изрицати алтернативно или кумулативно. Када су новчана казна и казна затвора прописане алтернативно казна затвора се може изрећи само у случајевима када су прекршајем изазване теже последице или када конкретно учињени прекршај указује на већи степен одговорности учиниоца прекршаја. Казна затвора се може изрећи само као главна казна, док се новчана казна, рад у јавном интересу и казнени поени могу изрећи као главна или као споредна казна.

За правна лица као учиниоце прекршаја може се прописати само новчана казна.

5. Казна затвора

Казна затвора се прописује у трајању од најмање једног дана до највише шездесет дана, Казна затвора не може да се изрекне бременитој жени која је у стању трудноће дуже од три месеца, ни мајци детета које није навршило једну годину живота. Уколико је дете рођено мртво или ако је умрло после рођења, казна затвора се не може изрећи мајци умрлог детета док не протекне шест месеци од порођаја.

6. Рад у јавном интересу

Рад у јавном интересу као казна састоји се у обављању одређеног рада у корист друштва у одређеном трајању које одређује суд у прописаном законском оквиру који износи од двадесет до двеста четрдесет часова, с тим да се обавља највише два часа дневно. Овај рад мора бити такав да не вређа људско достојанство лица које га обавља. При изрицању ове казне имају се у виду врста учињеног прекршаја, узраст, физичка и радна способност учиниоца, његова психичка својства, образовање, склоности и друге околности које се односе на његову личност како би се што потпуније остварила

индивидуализација казне, а тиме и сврха кажњавања. Радом у јавном интересу се не остварује профит. Ова казна се може изрећи као главна и као споредна казна.

7. Казнени поени

Казнени поени се могу изрицати само за прекршаје против безбедности саобраћаја на путевима. Ова казна се може прописати у распону од једног до осамнаест поена, с тим да изречених осамнаест поена у току две године повлачи поништавање пресудом возачке дозволе, која се после једне године може поново стицати по општим прописаним условима. Уз изречену казну у поенима учиниоцу могу да буду изречене и допунске обавезе у циљу едукације возача и праћења његовог понашања у саобраћају. Ова казна може се изрећи као главна и као споредна казна.

8. Новчана казна

Новчана казна се прописује у распонима који су различити зависно од тога: 1) за које се субјекте прекршаја ова казна предвиђа, 2) за које се прекршаје прописује, 3) у ком поступку се казна изриче и 4) којим се прописом прописује.

Према субјекту за које се пропује новчана казна се може прописати законом или уредбом за физичка лица или одговорна лица најмање 5.000 динара, а највише 150.000 динара, за правна лица од 100.000 динара до 2.000.000 динара, а за предузетнике од 10.000 динара до 500.000 динара. Наведени износи новчане казне важе за све прекршаје изузев за случајеве када се новчана казна наплаћује на лицу места. За те случајеве, када се новчана казна прописује законом или уредбом она може да износи за физичка и одговорна лица од 500 до 5.000 динара, а за правна лица и предузетнике од 2.000 до 20.000 динара.

За неке врсте прекршаја новчана казна се може прописати и на други начин при чему она може и да прелази наведене максимуме новчане казне. Закон о прекршајима предвиђа два таква изузетка: 1) први постоји када су у питању прекршаји из области јавних прихода, јавног информисања и царинског, спољнотрговинског и девизног пословања. За ове прекршаје новчана казна може се прописати у сразмери са висином причињене штете, неизвршене обавезе или вредности робе или друге ствари која је предмет прекршаја и то тако да она може да износи највише до десетоструког износа тих вредности; 2) други постоји када су у питањ прекршаји из области спречавања, ограничавања или нарушавања конкуренције. У том случају новчана казна се може прописати у проценту 1% – 10% од прихода који су остварили правно лице или предузетник у обрачунској години, при чему се узима у обзир обрачунска година која је претходила години у којој је прекршај учињен.

Износи у којима се прописују новчане казне зависе и од тога којим се прописом прописују. У том смислу наведени износи новчаних казни важе са прекршаје који се прописују законом или уредбом. За прекршаје који се прописују одлуком скупштине аутономне покрајине, скупштине општине, скупштине града Београда или скупштине града новчани износи казни могу се прописати до половине оних износа који се могу прописати законом или уредбом.

Новчана казна за поједине прекршаје прописује се у распону који мора бити у оквиру општег распона казне која се за прекршај може прописати, али новчана казна која се наплаћује на лицу места не прописује се у распону, већ у фиксном износу.

За плаћање новчане казне у пресуди се одређује рок од највише петнаест дана који тече од дана правноснажности решења. Плаћање новчане казне може се дозволити и у отплатама најдуже до три месеца, ако за то постоје оправдани разлози. Ако физичко лице или предузетник коме је за прекршај изречена новчана казна исту не плати у одређеном року ова казна се замењује казном рада у јавном интересу или казном затвора рачунајући по 1.000 динара новчане казне за два дана рада у јавном интересу или један дан затвора, с тим што у том случају рад у јавном интересу не може трајати дуже од 120 дана, а казна затвора не може бити краћа од једног ни дужа од шездесет дана. Уколико због овог

ограничења цела казна не може бити замењена, вишак казне који се није могао заменити наплаћује се принудно. Ако је поред новчане казне изречена и казна затвора, укупна казна затвора (изречена и замењена) не може прећи деведесет дана.

За правна лица и одговорна лица неплаћена новчана казна се наплаћује принудно. Исто се поступа и кад професионални војник не плати новчану казну.

9. Одмеравање казне

При одмеравању казне за прекршај узимају се у обзир олакшавајуће и отежавајуће околности (слично као за кривична дела). При одмеравању новчане казне узима се у обзир имовно стање учиниоца. Поврат се, такође, може узети у обзир, али не после протека две године од ранијег правноснажног решења о прекршају. За прекршаје се казна може ублажити ако нису проузроковане теже последице и ако се и ублаженом казном може постићи сврха кажњавања. Ублажавање се може извршити одмеравањем казне испод посебног минимума казне прописане за тај прекршај, али не и испод општег законског минимума те врсте казне.

За прекршаје у стицају изриче се јединствена казна тако што се најпре утврди казна за сваки појединачни прекршај па се затим на основу тих казни изриче јединствена казна на следећи начин: 1) ако су појединачно утврђене казне затвора, јединствена казна не може бити у дужем трајању од деведесет дана; 2) ако су појединачно утврђене новчане казне, јединствена казна се изриче у висини збира појединачних казни с тим да не пређе двоструки износ највеће новчане казне која је овим законом предвиђена; 3) ако су појединачно утврђене казне рада у јавном интересу, јединствена казна може да буде највише до двеста четрдесет часова; 4) ако су за прекршаје утврђени казнени поени, јединствена казна се изриче у висини збира казнених поена, али њихов укупан збир не може бити већи од осамнаест; 5) уколико су за неке од прекршаја утврђене казне затвора, а за друге новчане казне, изриче се једна казна затвора као главна казма и једна новчана казна као споредна.

10. Обустављање прекршајног поступка због добровољног отклањања последице

Закон о прекршајима садржи одредбу по којој се прекршајни поступак може обуставити ако је учинилац прекршаја за који је предвиђена новчана казна после његовог извршења, а пре покретања прекршајног поступка, добровољно отклонио противправно стање или накнадио штету коју је изазвао прекршајем. Ова одредба заправо представља једну варијанту института стварног кајања који у нешто друкчијем облику постоји и у нашем Кривичном законику.

11. Опомена

Ова санкција изриче се учиниоцу прекршаја уместо прописане казне ако се, с обзиром на постојање околности које знатно умањују одговорност учиниоца, може очекивати да и без извршења казне убудуће неће вршити прекршаје. Поред ових општих услова за изрицање опомене она се може изрећи и у случајевима када је учинилац пре доношења одлуке о прекршају измирио обавезу због чијег је неизмирења одговарао за прекршај, или ако је отклонио или надокнадио штету коју је прекршајем проузроковао.

12. Заштитне мере

Заштитне мере су посебна врста прекршајних санкција које су превентивног карактера и које се изричу учиниоцу прекршаја уз казну или опомену, а кад је то прописано и без њих, како би се отклонили услови или стања који могу довести до поновонг вршења прекршаја.

Закон о прекршајима предвиђа седам врста заштитних мера: 1) одузимање предмета, 2) забрана вршења одређених делатности, 3) забрана правном лицу да врши одређене делатности, 4) забрана одговорном лицу да врши одређене послове, 5) забрана управљања возилом на моторни погон, 6) обавезно лечење алкохоличара и наркомана, 7) забране приступа оштећеном, објектима или месту извршења прекршаја, 8) забрана присуствовања одређеним спортским приредбама, 9) јавно објављивање пресуде, 10) удаљење странца са територије наше земље

Заштитне мере наведене под 2, 3, 4, 5, 8 и 9 могу се изрећи само када је њихово изрицање прописано законом или уредбом за одређени прекршај, а заштитне мере наведене под 1, 6, 7 и 10 изричу се под општим условима за њихово изрицање и кад нису изричито прописане за конкретни прекршај.

13. Одузимање предмета

Ова заштитна мера састоји се у одузимању од учиниоца прекршаја предмета којим је прекршај извршен, који су били намењени за извршење прекршаја или који су настали извршењем прекршаја. Примена ове заштитне мере и начин њеног извршавања регулисани су Законом о прекршајима углавном на исти начин како је то и у Закону о привредним преступима регулисано код привредних преступа, о чему је већ на одговарајућем месту било излагано.

14. Забрана вршења одређене делатности

Ова заштитна мера састоји се у томе што се предузетнику или другом учиниоцу прекршаја забрањује да у року од шест месеци до три године врши одређену привредну или другу делатност за коју надлежни орган издаје одговарајућу дозволу или која се уписује у одговарајући регистар. Мера се изриче учиниоцу прекршаја који је злоупотребио вршење те делатности за извршење прекршаја или ако се оправдано може да очекује да постоји опасност за живот или здравље људи ако би он наставио са вршењем те делатности.

Забрана тече од дана правноснажности решења о прекршају којим је мера изречена, а време проведено на издржавању казне не урачунава се у рок трајања изречене мере.

15. Забрана правном лицу да врши одређене делатности

Правном лицу коме је изречена ова мера забрањује се производња одређених производа или вршење одређених послова у области промета робе, финансија и услуга или му се забрањује вршење одређених других послова. Ова забрана може да траје од три месеца до једне године, а њено трајање рачуна се од дана правноснажности решења о прекршају којим је мера изречена. Ова мера се може изрећи ако се оцењује да би даље вршење одређене делатности од стране правног лица које је извршило прекршај било опасно по живот или здравље људи или би било штетно за привредно или финансијско пословање, за друга правна лица или за привреду у целини.

16. Забрана одговорном лицу да врши одређене послове

Ова заштитна мера изриче се одговорном лицу које је извршило прекршај, а састоји се у забрани вршења одређених послова које је вршило у време извршења прекршаја, или одређене руководеће дужности у привредном или финансијском пословању. Она може да се односи и на забрану вршења одређене врсте послова или на неке или све дужности које су везане за коришћење, располагање, управљање или руковање имовином која му је поверена. Ова мера може да траје од три месеца до једне године од правноснажности решења, с тим да се време проведено у затвору не урачунава

у трајање мере. Мера се изриче ако је одговорно лице злоупотребило вршење тих послова за извршење прекршаја.

17. Забрана управљања возилом на моторни погон

Садржина ове заштитне мере, услови за њену примену као и друга питања која су у вези са применом ове мере регулисани су Законом о прекршајима углавном исто као и код мере безбедности забране управљања моторним возилом у Кривичном законику о чему је већ било излагано. Разлика је у трајању ове мере, утолико што она у прекршајном праву може да траје од тридесет дана до једне године. Код неких прекршаја, код којих је то изричито прописано, изрицање ове заштитне мере је обавезно.

18. Обавезно лечење алкохоличара и наркомана

Ова заштитна мера може се изрећи учиниоцу прекршаја који је прекршај учинио услед зависности од сталне употребе алкохола или опојних дрога, а код кога постоји опасност да због ове зависности и даље врши прекршаје. Ако прописом којим је одређен прекршај изрицање ове заштитне мере није изричито предвиђено, она се може изрећи на основу опште одредбе Закона о прекршајима под следећим условима: 1) да учинилац прекршаја због употребе алкохола или дрога нарушава своје здравље или постаје опасан за околину, 2) да је учинио прекршај услед сталне зависности од употребе алкохола или опојних дрога и 3) да је код њега настала опасност да због зависности настави и даље да чини прекршаје. Мера се извршава у одговарајућој здравственој установи у којој ће се обавити лечење и траје колико је то према предлогу ове установе у решењу о прекршају одређено, с тим да се њено извршавање обуставља и пре одређеног времена ако је лечење завршено. Уколико се догоди да се учинилац не подвргне лечењу, односно одбије да га прихвати, извршење се спроводи принудно.

19. Забрана приступа оштећеном, објектима или месту извршења прекршаја

Ова мера има, као и друге заштитне мере, превентиван карактер, а изриче се ради спречавања учиниоца да понови прекршај или да настави да угрожава оштећеног. Ова мера укључује и забрану приступа заједничком стану или домаћинству. Трајање ове мере може да буде до једне године. Лице коме је изречена ова мера, а које изречену меру прекрши, казниће се новчаном казном до 30.000 динара или казном затвора до 30 дана.

20. Забрана присуствовања одређеним спортским приредбама

По својој природи ова заштитна мера намењена је учиниоцима прекршаја из Закона о спречавању насиља и недоличног понашања на спортским приредбама. Она се састоји у обавези учиниоца прекршаја коме је изречена да се непосредно пре почетка одржавања одређене спортске приредбе јави службеном лицу у подручној полицијској управи или полицијској станици у месту где се у то време затекао и да све време трајања спортске приредбе ту проведе. Време трајања ове мере је од једне до три године, с тим што у њега не рачуна време проведено на издржавању казне. Изрицање ове мере може бити обавезно или факултативно, у зависности од тога како је самим прописом о прекршају одређено, а неизвршавање ове обавезе од стране кажњеног лица повлачи са собом нову казну затвора од тридесет до шездесет дана.

21. Јавно објављивање пресуде

Ова заштитна мера се може изрећи ако суд нађе да је корисно да се јавност упозна са пресудом која је изречена учиниоцу прекршаја. То је нарочито случај ако објављивање пресуде може да допринесе отклањању опасности по живот или здравље људи или

заштити сигурности промета роба и услуга или привреде. При томе суд одлучује на који начин и путем којих средстава јавног информисања ће се пресуда објавити.

22. Удаљење странца са територије Србије

Примена ове заштитне мере се врши у случају када је странац учинио прекршај због кога се оцењује да је његов даљи боравак у нашој земљи непожељан. Ова заштитна мера може да траје од шест месеци до три године рачунајући од дана правноснажности решења о прекршају, с тим што се време које је учинилац провео у затвору на издржавању казне не рачуна у време трајања изречене заштитне мере.

23. Васпитне мере

Васпитне мере, као посебна врста санкција за малолетнике, примењују се и у прекршајном праву. Предвиђене су следеће врсте васпитних мера које се могу изрећи малолетнику због учињеног прекршаја: *мере упозорења и усмеравања* (укор и посебне обавезе) и *мере појачаног надзора* (појачани надзор од стране родитеља, усвојитеља или старатеља и појачани надзор од стране органа старатељства).

Укор се изриче у случајевима када се процењује да је довољно малолетника само прекорити због учињеног прекршаја, а да није потребно применити неке трајније мере.

Посебне обавезе представљају посебну васпитну меру у оквиру које се малолетнику може одредити једна или више обавеза и то: извињење оштећеном, поправљање или накнада штете, непосећивање одређених места и избегавање друштва одређених лица која на њега негативно утичу, одвикавање или лечење од алкохола или дрога или других сличних средстава, упућивање у установу за оспособљавање возача, рад без накнаде у хуманитарним организацијама или на пословима еколошког, социјалног или локалног значаја и укључивање у рад спортских или других акција у школи.

Појачан надзор се као васпитна мера примењује према малолетном учиниоцу прекршаја када је потребно да се предузму трајније мере за његово васпитавање и преваспитавање. Појачан надзор врше родитељи или старалац малолетника, а ако они то нису у стању да чине појачан надзор се врши од стране органа старатељства. Ова мера може трајати до једне године, али се после шест месеци може и раније обуставити ако се оцени да је постигнута сврха због које се ова мера изриче. Одлуку о томе доноси првостепени орган за прекршаје на предлог органа старатељства.

24. Кажњавање малолетника

Осим васпитних мера малолетном учиниоцу прекршаја може бити изречена и казна и то под следећим условима: 1) да је у питању старији малолетник, 2) да је у време извршења прекршаја био довољно душевно развијен да је могао да схвати значај своје радње и да управља својим поступцима и 3) да због тежих последица прекршаја и већег степена одговорности малолетника не би било оправдано применити васпитну меру. У том случају малолетнику се може изрећи новчана казна или казна затвора. При изрицању казне затвора у оваквим случајевима њено трајање не би могло бити дуже од петнаест дана, а дужа од тога не би могла бити ни казна затвора којом се замењује неплаћена новчана казна.

25. Одузимање имовинске користи прибављене прекршајем

Ова мера није прекршајна санкција већ представља једну посебну меру која има за циљ да обезбеди остваривање принципа да нико не може да задржи имовинску корист коју је прибавио противправним делом, у овом случају прекршајем. Ова мера се може применити према свим учиниоцима прекршаја укључујући ту и правна лица. Имовинска корист прибављена прекршајем може се одузети и од лица које није учинилац прекршаја

већ је до ње дошло без накнаде или уз неодговарајућу накнаду, а знало је или је могло да зна да је корист прибављена извршењем прекршаја. Примена ове мере регулисана је у прекршајном праву углавном на исти начин као и у кривичном праву, о чему је већ раније излагано.

26. Застарелост

Застарелост је протек времена после кога се не може покренути и водити прекршајни поступак или после кога се не може извршити прекршајна казна или заштитна мера. С обзиром на то, у прекршајном праву се разликују две врсте застарелости: застарелост покретања и вођења прекршајног поступка и застарелост извршења прекршајне казне и заштитне мере.

Застарелост покретања и вођења прекршајног поступка (застарелост прекршајног гоњења) настаје по протеку једне године од дана када је прекршај учињен. Међутим, за прекршаје из области царинског, спољнотрговинског и девизног пословања, јавних прихода финансија, промета роба и услуга и ваздушног саобраћаја посебним законом може се прописати и дужи рок застарелости прекршајног гоњења, али он ни у ком случају не може бити дужи од пет година. У овај рок се не рачуна време за које се, према закону, прекршајно гоњење није могло предузети (на пример, услед привременог душевног обољења учиниоца прекршаја, ако је учинилац у бекству и др). Наступање оваквих околности назива се обуставом (застојем) застарелости. По престанку обуставе застарелост наставља да тече. Ток застарелости се прекрида сваком радњом коју надлежни прекршајни орган предузме ради прекршајног гоњења. У случају наступања прекида застарелости прекршајног гоњења, ток застарелости почиње поново да тече и протекло време до прекида не рачуна се више у ток застарелости. Пошто би услед обустава и прекида застарелости прекршајног гоњења иста могла да се у недоглед одлаже, Законом о прекршајима предвиђено је да застарелост прекршајног гоњења у сваком случају наступа протеком двоструког рока застарелости, тако да застарелост прекршајног гоњења настаје у сваком случају после протека две године од дана извршења прекршаја. Оваква застарелост (која настаје без обзира на обуставе и прекиде застарелости) назива се апсолутном застарелошћу.

Застарелост извршења изречене прекршајне казне или заштитне мере (застарелост извршења прекршајне санкције) наступа по протеку једне године од дана правоснажности решења о прекршају којим је казна или заштитна мера изречена. И када је у питању ова врста застарелости такође може доћи до њене обуставе или прекида, а протеком две године наступа апсолутна застарелост извршења прекршајне санкције.

ПРЕКРШАЈНИ ПОСТУПАК

27. Општа правила прекршајног поступка

Прекршајни поступак регулисан је Законом о прекршајима. Њиме су одређена правила о поступању како би се према учиниоцима прекршаја на законит начин примениле казне и друге прекршајне санкције. Истовремено, овим правилима се обезбеђује и да нико невин не буде кажњен за прекршај.

Прекршајни поступак се покреће против лица за које постоји сумња да је учинилац прекршаја. Међутим, он се не може сматрати кривим све док се његова кривица не докаже, па стога постоји претпоставка његове невиности све до окончања прекршајног поступка. Поступак се покреће захтевом за то овлашћеног органа или оштећеног. У поступку надлежни прекршајни орган, а то је суд за прекршаје или орган управе, утврђује истину узимајући у обзир све чињенице које иду било на терет, било у корист лица против кога се води прекршајни поступак. О томе одлучује орган који води прекршајни поступак на основу слободне оцене свих релевантних доказа. Лице против кога се води прекршајни поступак има право на браниоца. Поред тога орган који води поступак дужан је да га поучи о његовим правима у поступку. Окривљени се мора

испитати у поступку пре доношења пресуде, али уколико се уредно позвани окривљени не одазове позиву, изостанак не оправда или не да писмену одбрану, пресуда се може донети и без његовог претходног испитивања. Против првостепене пресуде окривљени има право жалбе другостепеном органу за прекршаје чија је пресуда правноснажна.

28. Начела прекршајног поступка

Поступак за прекршаје води се уз поштовање начела који служе као принципи којих се придржавају органи прекршајног поступка.

Начела прекршајног поступка су следећа: начело законитости, начело покретања прекршајног поступка, начело претпоставке невиности окривљеног, начело утврђивања истине, начело испитивања окривљеног, начело права на одбрану окривљеног, начело слободне оцене доказа, начело двостепености прекршајног поступка, начело помоћи неукој странци, начело употребе језика у поступку и начело економичности. Сва ова начела изражена су кроз правила прекршајног поступка и њих се сви прекршајни органи морају придржавати у свом раду. О њима је већ нешто речено и у претходном излагању о прекршајном поступку уопште.

29. Органи за вођење прекршајног поступка

Према Закону о прекршајима прекршајни поступак у првом степену воде *прекршајни судови*, а у другом *Виши прекршајни суд*. Изузетно, за неке прекршаје за које је то законом прописано, прекршајни поступак у првом степену воде одређени *органи управе*, али и за ове прекршаје по жалбама у другом степену одлучује прекршајни суд. Поред тога, ако је за прекршај прописана казна затвора, ако се могу изрећи заштитне мере, ако је учинилац малолетник или лице које ужива дипломатски имунитет, или ако се одлучује о имовинскоправном захтеву или о другим питањима за која је искључиво надлежан суд, орган управе који води прекршајни поступак дужан је да предмет уступи надлежном суду. Исто тако ако прекршајни поступак води орган управе, дужан је да одлучивање о неким питањима (о довођењу, задржавању, јемству, задржавању путне исправе, претресању као и о другим питањима за која је по овом закону искључиво надлежан суд) уступи надлежном суду. У погледу сукоба надлежности Закон прописује да сукоб надлежности између судова за прекршаје решава Виши прекршајни суд. Ако је у питању сукоб надлежности између прекршајних судова и других органа који су надлежни за вођење прекршајног поступка, решавање о сукобу надлежности спада у надлежност Уставног суда Србије. Сукоб надлежности између органа управе који су надлежни за вођење прекршајног поступка решава се по општим правилима за решавање сукоба надлежности органа управе.

30. Окривљени

Окривљени у прекршајном поступку је лице против кога се води прекршајни поступак. Он има својство странке и врши функцију одбране у поступку. Као такав, он ужива одређена права која му омогућавају да ту функцију обавља. Та права су утврђена правилима прекршајног поступка и њих чине право подношења доказа, право стављања предлога и право употребе правних средстава којима располаже у прекршајном поступку. Коришћењем тих својих права он остварује своје основно право – право одбране. Он ово право остварује сам својим учествовањем у поступку, али може да за своју одбрану користи и стручну помоћ браниоца. Учешће стручног браниоца у одбрани ни у ком случају не умањује могућности личне одбране окривљеног у поступку, већ је само допуњује и потпомаже. Поред наведених основних и најзначајнијих права окривљеног, одбредбама прекршајног поступка одређена су и прецизирана и друга права окривљеног, као и његове обавезе у прекршајном поступку. Од права ту, пре свега, треба поменути право да буде упознат са прекршајем за који је окривљен, право да му буде остављено довољно времена за припрему одбране и право да буде испитан у поступку. С

друге стране, постоји његова обавеза да обавести прекршајни орган о евентуалној промени пребивалишта, односно боравишта и обавеза, коректног понашања у поступку.

Окривљени у прекршајном поступку може да буде физичко или правно лице. Као окривљени код појединих прекршаја појављују се физичко лице, одговорно лице у правном лицу и предузетник. Уколико је окривљени правно лице, за њега у прекршајном поступку учествује његов представник. На позив првостепеног органа за прекршаје окривљено правно лице дужно је да одреди свог представника у прекршајном поступку, у противном може бити новчано кажњено. Представник правног лица овлашћен је да за правно лице као окривљеног предузима све радње које може да предузима окривљени у прекршајном поступку. Представник правног лица може бити лице које је овлашћено да представља правно лице на основу закона, статута правног лица или акта надлежног државног органа, или на основу неког другог општег акта правног лица, а орган управљања у правном лицу може да одреди за представника правног лица и неко друго лице из реда својих чланова или неког другог радника који ради у том правном лицу. Ако је у питању окривљено страно правно лице, његов представник је лице које управља представништвом или другом организационом јединицом тог правног лица у нашој земљи, али страно правно лице за ту функцију може да одреди и неко друго лице. За представника правног лица може бити одређено само једно лице.

Нека лица која учествују у прекршајном поступку у извесном другом својству не могу истовремено да буду и представници правног лица. У питању су је лице које је сведок у истом поступку или лице против кога се као одговорног лица у правном лицу води поступак за исти прекршај, а које се позива на то да је поступало по наређењу другог лица или органа управљања.

31. Оштећени

Оштећени у прекршајном поступку је лице (физичко или правно) чије је неко лично или имовинско право повређено или угрожено учињеним прекршајем. Као такво, оно може бити учесник у прекршајном поступку и у том смислу имати и одређена права у поступку. Та права оно може да врши само или преко свог законског заступника или пуномоћника.

Основна права оштећеног у прекршајном поступку су следећа:

1) да поднесе захтев за покретање прекршајног поступка; у том захтеву он наводи ко је учинилац прекршаја, у чему се прекршај састоји и из којих се доказа закључује да је то лице учинило тај прекршај;

2) да у прекршајном поступку подноси доказе и ставља предлоге, чиме доприноси утврђивању истине и успешном и правилном решавању прекршајне ствари;

3) да у прекршајном поступку истакне имовинско-правни захтев за накнаду штете учињене прекршајем или за повраћај одузете ствари; истицање овог захтева је његово право, али уколико га он не користи у прекршајном поступку то не искључује његово право да захтев за накнаду штете остварује у парничном поступку;

4) да изјављује жалбу на одлуку донету поводом његовог захтева за покретање прекршајног поступка у којој може да истиче разлоге за побијање те одлуке и аргументе у погледу даљег кретања прекршајног поступка.

Оштећени се може појавити и као сведок у прекршајном поступку. То није његово право, али може бити дужност ако орган који води поступак одлучи да оштећеног саслуша као сведока, с обзиром на то да оштећени често може да пружи много важних података за утврђивање истине у поступку.

32. Појам и врсте рокова у прекршајном поступку

Рок представља одређени период времена у коме мора, треба или не сме да се предузме извесна радња у прекршајном поступку. Зависно од тога ко одређује рок, каква је обавеза везана за рок, какав значај он има и какве последице повлачи непридржавање рока, разликује се више врста рокова.

Према томе ко одређује рок, прави се разлика између рокова који су одређени законом (на пример рок за жалбу) и рокова које одређује суд или други орган који води прекршајни поступак. Могуће је и да закном буду одређени само оквири рока унутар којих орган за прекршаје одређује рок. Према обавези која је везана за рок, рокови се могу одређивати 1) на период времена у коме се мора, односно може предузети одређена радња у прекршајном поступку (финални рокови), 2) на период времена у коме се не сме предузети одређена процесна радња (одложени рокови). По свом карактеру рокови могу бити материјалноправни и процесноправни. Први су они од чијег поштовања или непоштовања зависи настанак или престанак одређених права у материјалном смислу (на пример, рокови за плаћање изречене новчане казне, рокови застарелости, док су други везани за предузимање или непредузимање процесних радњи у прекршајном поступку. Према последицама које настају услед непоштовања рокова, разликују се рокови чијим се пропуштањем губи право на предузимање процесне радње (преклузивни рокови), као што је, на пример, рок за жалбу, и рокови чије пропуштање не повлачи последице (инструкциони рокови), на пример за израду пресуде. У погледу начина на који је одређено њихово трајање, разликујемо рокове са временски одређеним трајањем (рок за жалбу) и оне чије је трајање везано за наступање или престанак одређене ситуације у поступку, док у погледу самог трајања, рокови могу имати фиксно одређено трајање или трајање које је одређено али се може продужити.

Ако је у питању рок за давање какве изјаве (писмене или усмене), сматра се да је поступљено у року ако је изјава дата пре истека рока оном органу који је овлашћен да ту изјаву прими (на пример, предаја писмене жалбе на пресуду прекршајном суду који је донео ту пресуду). Предаја изјаве се не мора извршити непосредно надлежном органу, већ се може упутити и преко поште. Ако у месту нема редовне поште, изјава може бити предата и војној пошти. Уколико се лице које упућује изјаву налази на издржавању казне у казнено-поправној установи, изјава се може дати на записник у тој установи или се може (у писменој форми) предати управи те установе, при чему се у погледу рока за предају сматра да је предаја извршена у року, ако је изјава у предвиђеном року дата или предата у казнено-поправној установи.

Догађа се да поднесак чија је предаја везана за рок буде предат у року, али не надлежном, већ неком другом органу. У таквим случајевима орган коме је предат поднесак доставиће исти надлежном органу, али се може догодити да тај поднесак стигне надлежном органу после протека рока. Ипак, ако је до погрешне предаје дошло услед незнања или очигледне омашке подносиоца, сматраће се да је поднесак предат у року, ако је у року био предат ненадлежном органу.

Рокови могу бити одређени рачунајући на сате, дане, месеце и године. При томе, сат или дан рока тече рачунајући од првог наредног сата или дана од оног у ком су извршени предаја, саопштавање или достављање, или је настао догађај од кога тече рок (на пример, ако је решење уручено 15. јануара, први дан рока за жалбу је 16. јануар). Дан се рачуна као 24 часа, а месец се рачуна према календарском времену. Уколико су у питању рокови који су одређени на месеце или године, рачунају се тако што се рок завршава оног дана у последњем месецу рока који по датуму одговара датуму од кога је рок почео (рок од три месеца који тече од 15. јануара истиче 15. априла), а ако у месецу у коме истиче рок тај датум не постоји, последњи дан рока је последњи дан тог месеца (рок од три месеца који тече од 31. јануара истиче 30. априла). Међутим, ако последњи дан рока пада у недељу или на дан државног празника или у дан кад надлежан орган за прекршаје не ради, као последњи дан рока узима се први наредни радни дан, односно дан кад надлежни орган за прекршаје ради.

33. Повраћај у пређашње стање

Повраћај у пређашње стање је правно средство по коме се може дозволити да учесник у поступку који није у прописаном року предузео процесну радњу, исту накнадно предузме, иако је због пропуштања рока изгубио право да предузме процесну радњу. За то је потребно да су испуњени одређени услови и да се за то испоштује прописани рок.

У прекршајном поступку, повраћај у пређашње стање може се дозволити када је из оправданих разлога пропуштен рок за жалбу на пресуду, односно решење о прекршају од стране окривљеног. Рок за жалбу на пресуду односно на решење о прекршају је преклузиван рок чијим пропуштањем окривљени губи право на изјављивање жалбе. Пошто се може догодити да он из оправданих разлога није могао да изјави жалбу (на пример због тешке болести), то разлози правичности налажу да би му требало дозволити да жалбу накнадно изјави. У таквом случају он може да поднесе молбу за повраћај у пређашње стање. Уз ову молбу он је дужан да истовремено преда и жалбу која ће се узети у разматрање ако молба за повраћај у пређашње стање буде уважена, тј. ако буде дозвољен повраћај у пређашње стање. Молба за повраћај у пређашње стање може се поднети у року од осам дана од дана престанка узрока због кога је рок за жалбу пропуштен, али најкасније у року од месец дана од дана пропуштања рока. Молба се подноси првостепеном органу за прекршаје који је донео одлуку против које се жалба изјављује. Подношење молбе за повраћај у пређашње стање не задржава извршење одлуке, ако је она постала правоснажна, али првостепени орган за прекршаје коме је молба за повраћај у пређашње стање предата може, зависно од околности конкретног случаја, да одлучи да се застане са извршењем до доношења одлуке по поднетој молби.

Првостепени орган за прекршаје који је примио молбу за повраћај у пређашње стање доноси одлуку по овој молби. Ако донесе одлуку да се дозвољава повраћај у пређашње стање, он ту одлуку, заједно са целим предметом и жалбом која је била приложена уз молбу за повраћај у пређашње стање, доставља другостепеном органу за прекршаје ради решавања по жалби.

Против решења првостепеног органа за прекршаје којим се дозвољава повраћај у пређашње стање није дозвољена жалба, али против решења којим није дозвољен повраћај у пређашње стање жалба је могућа. Она се доставља првостепеном органу за прекршаје који је донео решење којим повраћај у пређашње стање није дозвољен. Овај орган примљену жалбу, заједно са жалбом на одлуку о прекршају и свим списима тог предмета, доставља на решавање другостепеном органу за прекршаје. Ако овај другостепени орган за прекршаје уважи ову жалбу и дозволи повраћај у пређашње стање, он ће приступити разматрању жалбе на одлуку о прекршају, која је била приложена уз молбу за повраћај у пређашње стање и донеће истом пресудом одлуку и по тој жалби.

34. Трошкови прекршајног поступка

Вођење прекршајног поступка скопчано је са различитим трошковима који су нужни да би се поступак правилно спровео. Ови трошкови обухватају већи број различитих нужних издатака који се морају новчано покрити. У те трошкове спадају:

1) трошкови за сведоке, вештаке и тумаче који учествују у поступку;

2) трошкови увиђаја;

3) трошкови превоза окривљеног;

4) издаци за довођење окривљеног;

5) превозни и путни трошкови службених лица која учествују у прекршајном поступку;

6) нужни издаци оштећеног, односно његовог законског заступника, као и нужни издаци и награда за рад пуномоћника оштећеног;

7) нужни издаци и награда за рад браниоца и

8) паушални износ.

Висина ових трошкова утврђује се према њиховом стварном износу, а висина паушалног износа одређује се према важећим прописима којима се уређују трошкови поступка у судским поступцима.

Зависно од тога како је окончан прекршајни поступак, одређено је ко сноси трошкове прекршајног поступка. Ови трошкови падају на терет окривљеног ако се прекршајни поступак завршио правоснажном пресудом односно решењем о прекршају којим је окривљени оглашен кривим за учињени прекршај.

Уколико у истом прекршајном поступку више окривљених буде оглашено кривим, сваки од њих сноси одговарајући део укупних трошкова. Колико ће износити део трошкова за сваког од њих одредиће првостепени орган за прекршаје, а ако није могуће да се тачно одреди који део трошкова пада на сваког од окривљених, првостепени орган ће одредити у пресуди односно решењу о прекршају да сви окривљени сносе трошкове солидарно, али ће се плаћање паушалног износа у сваком случају одредити посебно за сваког од окривљених. У случају када је поступак против неког лица вођен за више прекршаја, па за неке оно буде оглашено кривим, а за неке ослобођено кривице или прекршајни поступак буде обустављен, окривљени ће сносити трошкове поступка само за прекршаје за које је оглашен кривим, а не и за оне за које је ослобођен кривице или је прекршајни поступак обустављен, уколико је могуће да се ти трошкови издвоје од укупних трошкова целог поступка. Поред трошкова прекршајног поступка, окривљени сноси и трошкове настале поводом откривања прекршаја када је то прописом одређено, о чему одлучује првостепени орган за прекршаје на предлог подносиоца захтева за покретање прекршајног поступка. Међутим, пошто се може догодити да би плаћање трошкова прекршајног поступка довело у питање издржавање окривљеног или лица које је, по закону, он дужан да издржава, првостепени орган за прекршаје, у таквом случају, може ослободити окривљеног плаћања трошкова поступка, у целини или делимично, зависно од процене његових материјалних могућности.

Ако је прекршајни поступак завршен обуставом, или је окривљени ослобођен кривице, трошкове поступка сноси првостепени орган који је водио прекршајни поступак. Поред тога, овај орган сноси и трошкове превођења на језик националних мањина, које се врши на основу закона о правима припадника националних мањина, на употребу свога језика у поступку, које је право загарантовано и Уставом. Ако је прекршајни поступак обустављен због лажног захтева за покретање прекршајног поступка од стране оштећеног или због тога што је оштећени одустао од захтева за покретање прекршајног поступка, трошкови падају на терет оштећеног који је поднео захтев за покретање прекршајног поступка.

35. Имовинско-правни захтев

Извршењем прекршаја често се причињава штета неким лицима. Оштећена лица, ради свог обештећења, имају право да у прекршајном поступку поднесу имовинско-правни захтев. Тај захтев може да се односи на накнаду штете и на повраћај ствари. О имовинско-правном захтеву може да одлучи само суд. Захтев се може поднети у прекршајном поступку, али се он може остваривати и у парници. Уколико је имовинско-правни захтев поднет у прекршајном поступку, он ће у овом поступку бити и расправљен, ако се због тога прекршајни поступак не одуговлачи. Ако би разматрање овог захтева значајније утицало на трајање поступка, прекршајни суд неће одбити захтев, већ ће упутити оштећеног да свој захтев остварује у парници.

Оштећени остварује свој имовинско-правни захтев подношењем одговарајућег захтева надлежном прекршајеном суду у коме треба да тачно наведе на шта се захтев односи и да приложи доказе. Он тај захтев може да поднесе све до доношења првостепене пресуде. Уколико се поступак води пред органом управе он ће предмет уступити надлежном суду.

Прекршајни суд ће, ако утврди потребне чињенице у прекршајном поступку о висини учињене штете, у пресуди донети и одлуку о имовинско-правном захтеву, првихватајући га у целини или делимично. Ако усвоји захтев само делимично, за вишак захтева упућује оштећеног на парницу. Исто тако упутиће оштећеног и у случају да на основу доказа изведених у прекршајном постуку није утврдио поуздан основ за удовољавање захтеву оштећеног. До упућивања на парницу долази и у случајевима када је захтев за покретање прекршајног поступка одбачен, или ако је прекршајни поступак обустављен. Ако је прекршајни поступак обустављен, а оштећена је државна имовина, прекршајни суд је обавезан да о обустави

прекршајног поступка обавести Републичког јавног правобраниоца, а ако је у питању имовина у друштвеној својини, обавештава имаоца права располагања имовином у друштвеној својини.

У случајевима када је имовинско-правни захтев оштећеног усвојен, прекршајни суд у пресуди одређује рок у коме је окривљени дужан да плати износ утврђене штете, односно да врати ствар за коју је одлучено да је има вратити. Тај рок не може бити дужи од 15 дана. Он почиње да тече од дана правоснажности пресуде. Из изложеног се види да имовинско-правни захтев у прекршајном поступку може бити усвојен (у целини или делимично), а да не може бити одбијен, већ само подносилац захтева може бити упућен да свој захтев остварује у парници.

36. Ток прекршајног поступка и његове фазе

Прекршајни поступак одвија се предузимањем низа процесних радњи које се, према правилима прекршајног поступка, предузимају од стране прекршајнопроцесних субјеката ради решења прекршајне ствари. С обзиром на то, прекршајни поступак се може поделити на два основна дела, од којих сваки има своје фазе на које се може поделити.

Основни (главни) делови прекршајног поступка су првостепени прекршајни поступак и поступак по правним лековима. У првостепеном прекршајном поступку могу се раздвојити три фазе: претходни поступак, претрес и доношење одлуке о прекршају. Поступак по правним лековима, може имати две фазе: поступак по редовним правним лековима и поступак по ванредним правним лековима.

Првостепени поступак је део општег, редовног прекршајног поступка у току којег се расветљава прекршајна ствар, да би се на крају ове фазе поступка донела првостепена одлука о прекршају. Он је обавезан део поступка без кога се не може водити поступак и донети одлука. У овом делу прекршајног поступка, поступак се води пред прекршајним судом или пред органом управе. Он се састоји из претходног поступка у коме долази до покретања прекршајног поступка и утврђивања свих потребних чињеница да би се прекршајна ствар расветлила до те мере да се може одржати претрес као следећа фаза првостепеног прекршајног поступка. На претресу се у потпуности утврђују све релевантне чињенице да би се на основу њих донела првостепена одлука о прекршају. Трећа фаза првостепеног прекршајног поступка је **фаза** доношења одлуке о прекршају, којом се разрешава прекршајна ствар у првостепеном поступку.

Поступак по правним лековима је део прекршајног поступка у коме се, по правним лековима, испитује исправност донетих одлука о прекршају. Овај део поступка није неопходан за коначно решење прекршајне ствари, јер се правни лекови не морају користити од стране субјеката који су овлашћени за њихово подношење. У оквиру поступка по правним лековима, можемо раздвојити две фазе: поступак по редовним правним лековима и поступак по ванредним правним лековима.

Поступак по редовним правним лековима је поступак који се води по жалби против пресуде односно решења о прекршају. Он се још назива и жалбеним поступком и представља део поступка у коме се у другом степену може донети правоснажна одлука о прекршају, тако да он, у ствари, представља другостепени прекршајни поступак. Тај поступак се води пред прекршајним судом или Вишим прекршајним судом.

Поступак по ванредним правним лековима води се по захтеву за понављање прекршајног поступка и захтеву за заштиту законитости. Ови ванредни лекови подносе се против правоснажних одлука о прекршају, а о њима одлучује: о захтеву за понављање прекршајног поступка првостепени орган за прекршаје (прекршајни суд или орган управе), а о захтеву за заштиту законитости – Врховни касациони суд.

37. Покретање прекршајног поступка

Покретање прекршајног поступка у Закону о прекршајима је регулисано тако што се прекршајни поступак покреће на основу *захтева за покретање прекршајног поступка***.** Подносиоци овог захтева могу да буду *овлашћени орган и оштећени***.** Овлашћени органи су органи управе, овлашћени инспектори, јавни тужилац и други органи и организације које врше јавна овлашћења и у чију надлежност спадају непосредно извршење или надзор над

изврашавањем прописа којима су предвиђени прекршаји. Прекршајни поступак пред органима управе покреће се на захтев овлашћеног лица или по службеној дужности од стране органа који води прекршајни поступак одмах по његовом сазнању за прекршај.

Закон о прекршајима посебан значај придаје улози *јавног тужиоца* кога третира као странку у поступку. Према овом закону јавни тужилац има следећа права и дужности у поступку: 1) да предузима потребне мере у циљу откривања, проналажења и прибављања потребних доказа за гоњење учинилаца прекршаја; 2) да подноси захтев за покретање прекршајног поступка, редовне и ванредне правне лекове; 3) да предузима друге радње на које је овлашћен овим законом или другим прописом. Ако је за покретање прекршајног поступка надлежан неки други орган тај орган има сва права и дужности које у поступку има јавни тужилац, осим оних која му, као државном органу, припадају по посебном закону.

Оштећени је овлашћен за подношење захтева за покретање прекршајног поступка у свим случајевима осим када је законом изричито одређено да овлашћење за подношење захтева имају само овлашћени органи, али и у тим случајевима, ако овлашћени орган не поднесе захтев за покретање прекршајног поступка такав захтев може поднети оштећени. Исто тако, ако оштећени није поднео захтев за покретање прекршајног поступка него је поднео прекршајну пријаву јавном тужиоцу, а овај није покренуо поступак, оштећени може поднети захтев за покретање прекршајног поступка. Он може и да преузме гоњење у току прекршајног поступка ако јавни тужилац одустане од захтева за покретање прекршајног поступка, при чему може остати при ранијем захтеву или може да га измени.

Захтев за покретање прекршајног поступка треба да садржи: назив подносиоца захтева, назив органа коме се захтев подноси, податке о окривљеном, чињенични опис прекршаја на који се захтев односи, пропис о прекршају који треба применити, предлог доказа и потпис и печат подносиоца захтева.

После поднетог захтева за покретање прекршајног поступка надлежни прекршајни суд, односно надлежни орган управе који је примио захтев, испитује поднети захтев у погледу постојања услова за покретање прекршајног поступка и одлучује о даљем току поступка.

У том смислу он доноси решење односно закључак о покретању прекршајног поступка или решење о одбацивању поднетог захтева, ако утврди да не постоје услови за покретање прекршајног поступка. До одбацивања захтева ће доћи у следећим случајевима: ако радња због које је поднет захтев није прекршај, ако није стварно надлежан за вођење прекршајног поступка, ако постоје основи за искључење одговорности за прекршај, ако је наступила застарелост, ако је захтев поднет од органа или лица који нису овлашћени, или ако постоје други разлози због којих се не може покренути прекршајни поступак. Ако прекршајни суд или надлежни орган управе покрене поступак по поднетом захтеву поступак се може водити само против окривљеног и за онај прекршај на које се односи донето решење односно закључак о покретању прекршајног поступка. При том суд односно орган управе није везан за правну квалификацију прекршаја која је дата у захтеву односно решењу или закључку о покретању прекршајног поступка.

38. Претрес у прекршајном поступку

Претрес је фаза у прекршајном поступку, која је могућа, али није обавезна. Претрес одређује судија, односно службено лице у првостепеном органу за прекршаје, када оцени да је то потребно ради бољег разјашњења прекршајне ствари. У оквиру претреса предузимају се одређене процесне радње са циљем да се што потпуније и што детаљније утврде чињенице потребне за утврђивање истине у поступку и успешно остварење процесног задатка. Да би се претрес успешно одвијао, на њега се обавезно позивају окривљени и његов бранилац, а ако је окривљени правно лице, на претрес се позива његов представник. Уколико је потребно, позивају се и подносилац захтева за покретање прекршајног поступка, сведоци и вештаци. Поред ових лица, о времену и месту одржавања претреса обавештава се и оштећени. Окривљени има право да присуствује претресу и без његовог присуства претрес се не може одржати, али ако се окривљени, који је уредно позван, не одазове позиву и не дође, а свој недолазак не оправда, претрес се, под одређеним условима, може одржати и без његовог присуства. Ти услови су: да је окривљени већ саслушан и да је оцењено да његово присуство

није неопходно за правилно утврђивање чињеничног стања у конкретном случају. Ову оцену даје првостепени орган за прекршаје, који и доноси решење, уколико одлучи да се у датом случају претрес одржи без присуства окривљеног. Иста правила важе и за представника окривљеног правног лица. Ако се прекршајни поступак води према правном лицу, претрес ће се одржати и без присуства браниоца, ако је он уредно позван па не дође на усмени претрес. Ако подносилац захтева за покретање прекршајног поступка, који се позива на претрес само ако је то потребно ради разјашњења прекршајне ствари, не дође, претрес се може одржати и без његовог присуства.

Претрес се одржава у присуству јавности и њему могу присуствовати сва заинтересована лица, у границама физичких могућности просторије у којој се претрес одржава, али ако општи интереси, или интереси јавног морала то захтевају, судија који води прекршајни поступак може искључити јавност за цео претрес или за само један део претреса, зависно од тога како поменути разлози захтевају. Уколико се прекршајни поступак води против малолетника, јавност је обавезно искључена и претрес се одржава без присуства јавности. У свим случајевима у којима је јавност искључена са претреса, неопходно је да судија који води прекршајни поступак упозори све присутне да су обавезни да све што су сазнали на претресу чувају као тајну, као и да повреда тајности поступка представља кривично дело (члан 337. КЗ).

Ток претреса започиње читањем, односно изношењем садржине захтева за покретање прекршајног поступка. После тога, приступа се испитивању окривљеног. Уколико су окривљени правно лице и одговорно лице у том правном лицу, прво се саслушава представник окривљеног правног лица, а затим окривљено одговорно лице. После испитивања окривљеног, односно саслушања представника правног лица, односно одговорног лица, врши се саслушавање сведока и вештака и извођење других доказа.

У току претреса, подносилац захтева за покретање прекршајног поступка, окривљени, његов бранилац, представник и бранилац окривљеног правног лица и оштећени имају право да чине предлоге за извођење доказа, као и да чине друге предлоге у вези са поступком који се води. Уколико им судија који води поступак то дозволи, они могу и да постављају питања лицима која се саслушавају на претресу. После извођења свих доказа, окривљени, односно представник окривљеног правног лица, имају право да дају своју завршну реч, тј. да изложе оно што, после свега што је речено, имају да кажу у своју одбрану. После свих наведених излагања, судија који води поступак може одлучити да се претрес одложи, ако нађе да је то потребно ради допуне поступка. Уколико одлагање није потребно, судија закључује претрес. После завршеног претреса, судија може одмах донети одлуку о прекршају. У том случају, он јавно објављује изреку пресуде (решења) о прекршају и уз њу даје кратко образложење у коме наводи разлоге за доношење такве одлуке.

Ток претреса уноси се у записник који потписују судија који је водио претрес и записничар.

39. Обезбеђење присуства окривљеног

Закон о прекршајима предвиђа шест мера за обезбеђење присуства окривљеног и за успешно вођење прекршајног поступка. Те мере су: позив, довођење, привођење учиниоца прекршаја, задржавање, јемство и задржавање путне исправе.

Позивање се врши ради испитивања окривљеног и ради његовог присуствовања одређеним радњама у поступку. Позивање се врши писменим позивом у коме се назначава због чега се и у ком својству лице позива, са ознаком места и времена где и када треба да дође. Ако се окривљени први пут позива уз позив му се доставља и примерак захтева за покретање прекршајног поступка, даје му се поука да може да узме браниоца и упозорава да се у случају његовог неодазивања позиву може наредити његово довођење.

Довођење окривљеног може да нареди само суд. Ако прекршајни поступак води орган управе он не може наредити довођење, али може да затражи од суда да нареди потребно довођење. Довођење окривљеног може да се одреди ако се уредно позвани окривљени не одазове позиву, а тај изостанак не оправда, а исто тако и ако позив окривљеном није могао да буде уручен, а из околности очигледно произлази да окривљени избегава пријем позива.

Привођење учиниоца прекршаја (раније довођење учиниоца прекршаја) примењује се кад је у питању лице које је затечено у вршењу прекршаја. Привођење обављају овлашћени полицијски службеници и без наредбе судије. Лице затечено у вршењу прекршаја може да буде приведено у следећим случајевима: 1) ако се не може на лицу места утврдити идентитет тог лица; 2) ако то лице нема пребивалиште или боравиште; 3) ако би одласком у иностранство то лице могло да избегне одговорност за прекршај; и 4) ако је привођење потребно да би се спречило настављање извршења прекршаја. У случајевима потребе оваквог привођења, ако није могуће учиниоца прекршаја одмах привести код судије, а постоје основи сумње да ће учинилац прекршаја побећи или да ће непосредно наставити вршење прекршаја, дозвољено је његово задржавање од стране полицијског службеника. Ово задржавање може да траје најдуже двадесет четири часа.

Окривљени у прекршајном поступку може бити *задржан* наредбом судије за прекршаје до доношења пресуде, и то у следећим случајевима: 1) ако постоји сумња да ће побећи, а не може да се утврди његов идентитет или пребивалиште, односно боравиште; 2) ако постоји опасност да ће одласком у иностранство избећи одговорност за прекршај за који је предвиђена казна затвора; 3) ако је затечен у вршењу прекршаја за који се може изрећи казна затвора, а задржавање је потребно да би се спречило даље вршење прекршаја. Овакво задржавање, на основу наредбе судије за прекршаје, може трајати до доношења пресуде, али највише до 24 сата. Задржавање такође може да одреди само суд, док орган управе који води прекршајни поступак може само да затражи од суда да одреди задржавање као и његово продужење или укидање. Могућност задржавања постоји и према лицу које је затечено у вршењу прекршаја, а налази се у алкохолисаном стању или стању омамљености другим омамљујућим средствима, а може трајати до отрежњења, али најдуже дванаест сати. Ово задржавање се врши по наредби суда или овлашћеног полицијског службеника и то само ако постоји опасност да ће учинилац прекршаја и даље вршити прекршаје. Задржавање је обавезно ако је учинилац прекршаја возач моторног возила, а има 1,2 г/кг или више алкохола у крви или је под утицајем других омамљујућих средстава или ако одбије да се подвргне испитивању за утврђивање присуства алкохола или других омамљујућих средстава.

Јемство може да се одреди ако окривљени за прекршај нема стално пребивалиште у Републици Србији или ако привремено борави у иностранству као и у другим случајевима ако постоји опасност од бекства окривљеног или ако учинилац прекршаја који нема пребивалиште у Републици Србији жели да напусти територију Србије пре правоснажности судске одлуке о учињеном прекршају. Меру јемства, уз сагласност окривљеног, одређује суд, а орган управе који води прекршајни поступак може да то затражи од суда. Висину јемства одређује суд у износу до висине највише новчане казне предвиђене за учињени прекршај односно до максималне висине новчане казне за стицај учињених прекршаја.

Мера задржавања путне исправе се може одредити ако постоји опасност да би кажњено лице које има место боравка у иностранству могло одласком са територије Републике Србије да осујети извршење пресуде донете у прекршајном поступку. Ова мера траје до извршења пресуде. Меру може да одреди само суд, а ако прекршајни поступак води орган управе он може да затражи од суда да одреди ову меру.

40. Врсте доказних средстава

Доказна средства, односно извори доказа у прекршајном поступку могу бити различити. Прекршајно процесно право познаје више врста доказних средстава (извора доказа), за која су, за свако од њих посебно, одредбама о прекршајном поступку, прописана одговарајућа правила у погледу спровођења процесних радњи помоћу којих се долази до тих доказних средстава и поступања са доказима који се путем тих доказних средстава прибављају. У том смислу, у Закону о прекршајима говори се о следећим прекршајнопроцесним радњама којима долазимо до појединих доказних средстава, а преко њих и до доказа:

1) саслушање окривљеног,
2) саслушање сведока,
3) вештачење,
4) увиђај и

5) претресање просторија или лица.

41. Саслушање окривљеног

Саслушање окривљеног је процесна радња којом долазимо до исказа окривљеног као врло важног извора доказа у прекршајном поступку, с обзиром на то да окривљени, по правилу, има најпотпуније и најтачније сазнање о догађају који треба да буде расветљен и о коме треба да се утврди права истина. С обзиром на положај окривљеног у прекршајном поступку (он, у извесном смислу, представља централну личност прекршајног поступка), његов исказ има велики значај, с тим што се, при оцени доказне вредности тог исказа, мора имати у виду његова функција одбране у поступку. Исказ окривљеног дат је ради његове одбране, што значи да је усмерен у том правцу и углавном садржи чињенице које су у функцији одбране. Ово утолико пре што окривљени, због свог процесног положаја и права на одбрану, није дужан да даје исказ, а исто тако није ни одговоран за давање лажног исказа, исказивање неистина или прећуткивање истина, за шта, иначе, кривично одговарају друга лица која се саслушавају у прекршајном поступку (сведоци, вештаци и др.). Поред тога, окривљени може и да не казује ништа о ономе о чему је питан и да ћути тј. да одбије да даје свој исказ, односно своју одбрану (одбрана ћутањем).

Саслушање окривљеног врши се по правилу усмено. Изузетно, под одређеним условима, он своју одбрану може дати и писмено. При саслушању окривљеног, уколико се он први пут испитује, од њега се најпре узимају основни лични подаци после чега му се најпре саопштава за шта се окривљује, а затим се позива да да свој исказ у коме треба да наведе све што има да каже у своју одбрану у односу на прекршај који му се ставља на терет. У том циљу, мора му се омогућити да се слободно изјасни о свим околностима случаја, пре свега о оним које га терете, и да изнесе све чињенице које хоће и за које сматра да могу да послуже за његову одбрану. При томе, његово слободно исказивање не сме се ничим ометати, а нарочито се према њему не смеју примењивати сила, претња, обмана или друга слична средства како би се изнудило давање исказа или добило његово признање. Овакво поступање представља кривично дело из члана 136. КЗ (изнуђивање исказа). Окривљеном, приликом саслушања, такође није дозвољено постављати сугестивна и капциозна питања. Пошто окривљени заврши са давањем исказа, орган који врши испитивање окривљеног може му поставити и питања која сматра потребним да би се његов исказ употпунио и отклониле празнине у њему, као и да би се отклониле евентуалне противречности у датом исказу или објасниле нејасноће, ако оне у исказу постоје.

Приликом усменог саслушања може се испоставити да је окривљени глув, нем или глувонем. У таквим случајевима, ако је окривљени глув, питања му се постављају писмено, а он на њих одговара усмено, а ако је нем, питања му се постављају усмено, а он на њих одговара писмено. Међутим, ако се на овај начин не може остварити потребно споразумевање, испитивање се врши уз помоћ тумача који познаје начин споразумевања са глувонемим лицима.

Уколико окривљени одбије да да свој исказ, или не одговори на нека од постављених питања, орган који врши саслушање окривљеног дужан је да га поучи о томе да оваквим поступањем може да отежа своју одбрану, односно да отежа прикупљање доказа који могу бити од користи за његову одбрану. Иначе, одбијање давања исказа не повлачи никакве друге последице за окривљеног.

Саслушање окривљеног врши првостепени орган за прекршаје који води прекршајни поступак. Међутим, уколико окривљени који треба да буде испитан има пребивалиште или боравиште ван подручја органа који води поступак, испитивање окривљеног може да се обави и пред првостепеним органом за прекршаје на чијем подручју окривљени има пребивалиште или боравиште. За то су потребна два услова: 1) да за то постоји захтев надлежног првостепеног органа који води прекршајни поступак, 2) да је окривљени на то пристао. Да би се овај други услов (пристанак окривљеног) могао остварити, њему се мора дати упозорење да није дужан да прихвати овакво испитивање (пред другим органом). Податак о томе да је окривљеном дато наведено упозорење обавезно се уноси у записник.

42. Суочење окривљеног са другим саокривљеним или сведоком

У току саслушања окривљеног, може да се врши и његово суочавање са другим саокривљеним или са сведоцима, уколико се њихови искази не слажу у погледу битних чињеница. Суочавање се обавља ако се на други начин не могу отклонити неслагања у исказима субјеката која се суочавају. Они се позивају да, гледајући један другом у лице, појединачно одговоре на питања у вези са несагласностима у њиховим исказима, изјашњавајући се о свакој појединачној околности на коју се њихови искази односе. Њихови одговори дати приликом суочавања уносе се у записник. При оцени њихових исказа, орган који води прекршајни поступак у прилици је да процени и њихове реакције при суочавању и давању одговора на постављена питања, што може бити од користи са гледишта оцене веродостојности њихових исказа.

43. Саслушање сведока

Сведоци су физичка лица за која постоји вероватноћа да имају одређена сазнања која могу бити од користи за утврђивање истине у поступку. Саслушање сведока је процесна радња помоћу које се прибавља исказ сведока који представља значајно доказно средство у многим поступцима, па и у прекршајном поступку.

Позивање сведока врши орган за прекршаје који води прекршајни поступак по својој иницијативи или на предлог подносиоца захтева за покретање прекршајног поступка, окривљеног, браниоца, представника окривљеног правног лица, оштећеног и његовог заступника. Свако лице које је позвано као сведок дужно је да се одазове позиву. Позивање се врши писменим позивом који му се уредно доставља према правилима о достављању писмена у прекршајном поступку.

Позвани сведоци саслушавају се на месту које је означено у позиву, али ако сведок, због старости, болести или тешких телесних мана, не може да се одазове позиву, његово саслушавање се може обавити и у његовом стану.

Лице које је позвано да приступи као сведок обавезно је да дође у одређено време на одређено место. Оно је обавезно да се одазиве позиву, чак и у случајевима кад по закону није дужно да сведочи, о чему ће се одлучити тек кад он дође, тј. одазове се на позив. Уколико лице које је позвано као сведок није у могућности да се одазове позиву, оно је дужно да свој недолазак оправда. У случају да не дође, а тај свој недолазак не оправда, или ако се без одобрења органа за прекршаје или без оправданог разлога удаљи са места пре него што се саслушавање обави, орган који води поступак може наредити његово довођење, које ће се обавити по општим правилима о довођењу окривљеног, која се сходно примењују када је у питању довођење сведока, а може га и казнити новчаном казном.

Иако постоји вероватноћа да поседују сазнања о релевантним чињеницама, те да би због тога могла да сведоче, нека лица не могу се саслушавати као сведоци**,** због извесних разлога који оправдавају њихово изузимање од сведочења. Таква ситуација постоји у два случаја:

1) ако би лице својим сведочењем повредило дужност чувања службене или војне тајне (уколико није од стране надлежног органа ослобођено дужности чувања тајне);

2) ако је у питању бранилац окривљеног**,** уколико би требало да сведочи о ономе што му је његов брањеник поверио (изузев ако сам окривљени захтева да он о томе сведочи).

Сведок је дужан да сведочи о ономе због чега се саслушава, али постоје и околности због којих сведок није дужан да сведочи, односно због којих је ослобођен дужности сведочења. То могу бити следеће околности:

1) ако је сведок брачни друг окривљеног;

2) ако је са окривљеним у крвном сродству у правој линији или у побочној линији до трећег степена, или у сродству по тазбини до другог степена закључно;

3) ако је сведок усвојилац или усвојеник окривљеног;

4) ако је сведок верски исповедник окривљеног, а потребно је да сведочи о ономе што му је окривљени рекао у својој исповести.

Наведена лица имају право да не сведоче, односно ослобођени су дужности сведочења, због чега је орган који води прекршајни поступак пре њиховог саслушања, или чим сазна за наведене околности, дужан да их упозори да нису дужни да сведоче и да податак о овом

упозорењу и добијени одговор унесе у записник. Када се као сведок појављује малолетно лице, а стоје разлози за његово ослобођење од сведочења, а малолетник, с обзиром на степен своје душевне развијености, није способан да схвати смисао, односно значај свог права да не сведочи, он се не може саслушати као сведок, изузев у случају да сам окривљени захтева његово сведочење.

Сведок је дужан да сведочи о свему што му је познато, а што је у конкретном случају потребно за разјашњење и решење конкретне прекршајне ствари. Међутим, Законом о прекршајима предвиђена је могућност да сведок ускрати одговор на неко питање ако је вероватно да би тим одговором изложио себе или свог блиског сродника тешкој срамоти, знатној материјалној штети или кривичном гоњењу. Ван овог случаја сведок је дужан да одговара на сва постављена питања, уз претњу новчаном казном у случају да то одбије.

Саслушавање сведока врши првостепени орган за прекршаје који води прекршајни поступак. Сведочење се, по правилу, обавља усмено. Пре самог саслушавања сведок се обавезно опомиње да је дужан да говори само истину и да не сме ништа да прећути, и при том се упозорава на последице давања лажног исказа, тј. да је давање лажног исказа кривично дело (према члану 335. КЗ), при чему се лажаним исказом сматра, како изношење неистинитих чињеница или негирање истинитих, тако и прећуткивање важних чињеница.

При саслушавању сведока, од њега се најпре узимају лични подаци тако што се пита за лично име (име и презиме), име оца (у ствари име једног од родитеља), године старости, место рођења, пребивалиште, занимање и у каквом је односу са окривљним и са оштећеним. После тога, он се позива да каже све што му је познато о предмету о коме треба да сведочи. Када изложи све што има да каже, њему се могу постављати питања ради допуне или објашњења онога што је рекао, као и ради проверавања истинитости, тачности или потпуности његовог исказа. Поводом садржине његовог исказа, њему се увек поставља и питање како је сазнао оно што је износио у свом исказу.

44. Вештачење

Вештачење је процесна радња којом се долази до исказа вештака (налаза и мишљења) који представља доказно средство у поступку. Она која се користи у случајевима када треба утврдити и оценити неке важне чињенице за чије је утврђивање и оцењивање потребно посебно стручно знање или посебна вештина, а орган који води прекршајни поступак их не поседује у довољној мери. Задатак је вештака да о чињеницама због којих се вештачење врши дају свој налаз и мишљење (или, зависно од потребе, само налаз или само мишљење). Налаз садржи утврђивање извесних чињеница, а мишљење садржи оцену односно стручни суд о њима. Вештаци дају свој налаз и мишљење на основу свог стручног знања или своје посебне вештине. Они морају бити лично незаинтересовани за поступак како би могли да се у вршењу вештачења понашају непристрано, о чему се води рачуна приликом одређивања вештака.

Вештачење наређује орган који води прекршајни поступак када оцени да је то потребно за утврђивање важних чињеница у прекршајном поступку. Када се појави сумња у погледу урачунљивости окривљеног због постојања душевне болести, обавезно се наређује одговарајуће психијатријско вештачење. Вештачење се одређује писменом наредбом у којој се одређује и ко ће вршити вештачење. То може да буде одговарајућа стручна установа, државни орган или одговарајуће стручно лице. Уколико се као вештаци одређују физичка лица, њихово одређивање се, по правилу, врши са листе судских вештака. Зависно од тога шта се вештачи, бирају се вештаци одговарајуће стручности за ту врсту вештачења (на пример, психијатријско, техничко, књиговодствено или друго вештачење). Да би се обезбедила лична незаинтересованост и непристрасност вештачења, за вештаке се не могу одређивати лица у чију би објективност било могуће посумњати. У том смислу, за вештака се не може одредити лице које по прописима прекршајног поступка не може бити сведок или које је по тим прописима ослобођено дужности сведочења (види излагање о саслушању сведока). Вештак не може бити ни лице које је оштећено прекршајем. Поред тога, окривљени, подносилац захтева за покретање прекршајног поступка и оштећени имају право да захтевају изузеће вештака ако за то постоје разлози. С обзиром на то, постоји и обавеза да се окривљеном и оштећеном саопшти име вештака.

Сам ток поступка вештачења одвија се тако што се, пре почетка вештачења, вештак позива да брижљиво размотри предмет вештачења, да у свом налазу наведе тачно, прецизно и потпуно све што опази и да у свом мишљењу да суд о утврђеним чињеницама, непристрасно и у складу са правилима науке, струке или вештине. После упознавања са задатком, вештак се упозорава да давање лажног исказа у поступку вештачења представља кривично дело (по члану 335. КЗ). Да би вештак успешно могао да обави свој задатак, њему ће се, у вези са предметом вештачења, давати потребна разјашњења, а може му се дозволити и разгледање списа.

Дужности вештака су да се одазове на позив за вештачење, да обави наложено вештачење по правилима науке, струке, односно вештине и да да свој налаз и мишљење. Кршење ових обавеза повлачи одређене последице. У том смислу, вештак је обавезан да се одазове на позив за вештачење, а ако је нечим спречен да то учини дужан је да свој недолазак оправда.

45. Увиђај

Увиђај је процесна радња која може представљати извор доказа у прекршајном поступку. Она се предузима у законској форми, а састоји се у непосредном чулном опажању чињеница које су од значаја за разматрање и разрешење прекршајне ствари. Увиђај спроводи надлежни орган за прекршаје који води прекршајни поступак. Користи се као доказно средство онда када је потребно да судија који води прекршајни поступак путем непосредног личног опажања утврди неке чињенице, да се прикупе докази или индиције о чињеницама које су од значаја за решавање прекршајне ствари, или да се такве чињенице, добијене путем других доказних средстава, провере или разјасне.

Начин вршења увиђаја није законом ближе одређен, јер зависи од фактичке ситуације и предмета увиђаја. У том смислу, може се вршити увиђај на одређеном месту или на одређеним стварима, а и на лицима, зависно од тога где се могу наћи трагови учињеног прекршаја или други докази о чињеницама; путем непосредног опажања могу се сазнати чињенице важне за учињени прекршај или за прекршајну одговорност његовог учиниоца. Начин извођења увиђаја зависи и од тога шта се увиђајем жели постићи: проналажење доказа, непосредно оцењивање доказа или провера других доказа којима се већ располаже. При остваривању ових задатака судија који врши увиђај користи своја лична општа и стручна знања и искуства, а, када је то потребно, он може да користи и знања других стручњака које може позвати да као вештаци суделују при увиђају. Увиђај се најчешће врши на месту извршења прекршаја; ако је у питању увиђај на стварима, он се врши на месту на коме се оне налазе (уколико је реч о непокретним стварима, или стварима које је тешко донети, као и ако, због утврђивања њиховог места, положаја или из других разлога, ствари не треба померати). Иначе, покретне ствари се могу донети у просторије органа за прекршаје ради увиђаја на тим стварима. Од околности зависи и где и како ће се вршити увиђај на лицима.

Извођењу увиђаја присуствују лица чије је присуство потребно. У том смислу, судија који води прекршајних поступак у сваком конкретном случају одређује која ће се лица позвати да присуствују увиђају.

46. Претресање просторија и лица

Претресање стана (или других просторија) или лица је процесна радња која може да представља извор доказа, односно доказно средство у прекршајном поступку у случајевима кад се, предузимањем процесних радњи којима се врши претресање, могу наћи предмети или трагови учињеног прекршаја који би могли да имају значај као докази у прекршајној ствари, или се може ухватити учинилац прекршаја. Да би се претресање могло наредити, потребно је да се ради о тежим прекршајима и да постоји вероватноћа да се извршењем претреса пронађу предмети, трагови или сам учинилац прекршаја. Из међународноправних разлога, претресање стана, других просторија и лица није допуштено када су у питању лица која по међународном праву уживају имунитет, односно када су у питању њихове просторије.

Претресање се врши на основу писмене наредбе коју издаје суд. Ова писмена наредба предаје се пре почетка претреса лицу чије се просторије претресају, односно лицу на коме ће се претрес обавити. По предаји наредбе о претресању, а пре започињања самог претреса, лице на

које се наредба односи позива се да добровољно преда лице или ствари које се траже, а уколико лице коме је наредба предата то не учини, приступа се обављању претреса. Претрес спроводе органи унутрашњих послова.

Претресању, поред службених лица, обавезно морају присуствовати и два пунолетна лица. Лице у чијим се просторијама врши претресање позива се да присуствује претресању. У случају да је то лице одсутно, позива се неко од његових одраслих чланова домаћинства, а уколико ни они нису присутни, позива се неко од суседа. Уколико се претресање врши у просторијама правног лица, претресању обавезно присуствује представник тог правног лица. Када се врши претресање лица, посебно када је у питању женско лице, претресање обавља службено лице истог пола или неко друго женско лице коме је поверено обављање претресања. Уколико претресање треба да буде обављено у просторији која је закључана или у неком другом закључаном простору, односно делу намештаја (ормани, касе, фиоке и сл.) позива се присутан држалац ових просторија, односно затворених простора или његов пуномоћник да их откључа, односно отвори, а уколико он то одбије отварање ће се извршити употребом силе, односно, помоћу уређаја за отварање. На исти начин може се поступити и ако ни држалац просторија или затворених ствари, ни његов пуномоћник, нису присутни. При насилном отварању затворених просторија, односно простора, обавезно се мора водити рачуна да не дође до непотребних оштећења ствари, односно да се она сведу на нужан минимум који је потребан да би се просторија односно други затворен простор отворили.

О обављеном претресању просторија или лица обавезно се саставља записник. У записник се уносе подаци о наредби на основу које је претресање обављено, даје се опис просторија у којима је вршено претресање или лица на којима је вршено претресање, као и опис лица, предмета или трагова који су приликом претресања пронађени. Записник о претресању потписују сва лица чије је присуство претресању обавезно, а посебно лице код кога је вршено претресање просторија, односно над којим је вршено претресање. Њему се обавезно издаје препис овог записника.

47. Привремено одузимање предмета

Приликом вршења претресања просторија или лица, у просторијама или код лица могу бити нађени различити предмети од потенцијалног значаја за прекршајни поступак. То могу бити предмети којима је извршен прекршај (оруђа), који су били намењени за вршење прекршаја (роба), који су настали извршењем прекршаја (производи), као и други предмети који би могли да послуже као докази у прекршајном поступку (предмети на којима су трагови). Сви ови предмети могу се привремено одузети у току прекршајног поступка, односно по њиховом проналажењу, што представља процесну меру обезбеђења доказа. Предмети којима је извршен прекршај, који су били намењени за извршење прекршаја или су настали извршењем прекршаја, касније могу бити и трајно одузети, ако решењем о прекршају њихово одузимање буде изречено као заштитна мера одузимања предмета.

Наредбу за привремено одузимање предмета издаје суд који води прекршајни поступак, с тим што се, према закону, за привремено одузимање предмета могу овластити и службена лица органа унутрашњих послова, као и службена лица инспекцијских органа, у случају да су она, у оквиру вршења своје службене дужности, сазнала за учињени прекршај и за наведене предмете у вези са прекршајем. У случајевима привременог одузимања наведених предмета од стране инспекцијских органа, ови органи дужни су да о томе обавесте суд и да предузму све што је потребно за чување тих предмета. Приликом привременог одузимања предмета, лицу од кога су предмети одузети обавезно се о томе издаје одговарајућа потврда у којој се мора тачно навести који су предмети одузети. Ови предмети чувају се до окончања прекршајног поступка, односно доношења дефинитивне одлуке о њима. Дефинитивну одлуку о привремено одузетим предметима такође доноси прекршајни суд. Уколико он донесе решење којим се прекршајни поступак обуставља или пресуду којом се окривљени ослобађа кривице, привремено одузети предмети, односно новац добијен њиховом продајом, враћају се власнику, изузев у случају када то захтевају интереси опште безбедности односно разлози морала. Ако се донесе пресуда којом се окривљени оглашава кривим за прекршај, предмети који су привремено одузети могу се трајно одузети уколико стоје услови за њихово одузимање изрицањем заштитне мере

одузимања предмета. Уколико привремено одузети предмети не буду трајно одузети, а не могу се вратити њиховом власнику, јер се не зна ко је њихов стварни власник, објављује се оглас којим се позива власник предмета да се јави како би му предмети, односно новац добијен њиховом предајом, били предати.

48. Одлуке којима се окончава прекршајни поступак

Према Закону о прекршајима прекршајни поступак се завршава доношењем *пресуде*, а само у неким случајевима доношењем *решења*. Доследно томе прекршајни поступак се може завршити осуђујућом пресудом, ослобађајућом пресудом или решењем којим се поступак обуставља. Уколико органи управе воде прекршајни поступак они своје одлуке не доносе у форми пресуде, већ у форми решења о прекршају, али су они надлежни за одлучивање само у првом степену тако да се у другом степену и код ових прекршаја поступак завршава доношењем пресуде односно решења од стране прекршајног суда.

Решење којим се обуставља прекршајни поступак се доноси у следећим случајевима: 1) ако је прекршајни поступак вођен без захтева или је захтев био поднет од стране неовлашћеног подносиоца; 2) због стварне ненадлежности суда или органа управе који води поступак; 3) ако је окривљени већ за тај прекршај кажњен у прекршајном поступку или је тај поступак био обустављен; 4) ако је окривљени за исто дело већ оглашен кривим за кривично дело или привредни преступ; 5) ако окривљени има дипломатски имунитет; 6) због застарелости; 7) ако је окривљени умро односно окривљено правно лице престало да постоји; и 8) ако је подносилац захтева за покретање прекршајног поступка одустао од захтева.

Пресуда којом се кривљени оглашава кривим (осуђујућа пресуда) доноси се у случајевима када је утврђено постојање прекршаја и одговорност његовог учиниоца против кога се води прекршајни поступак.

Пресуда којом се окривљени ослобађа кривице (ослобађајућа пресуда) се доноси: 1) ако дело због кога се води прекршајни поступак није прекршај; 2) ако је утврђено да постоје околности које искључују прекршајну одговорност окривљеног; и 3) ако није доказано да је окривљени извршио прекршај због кога се води прекршајни поступак.

Ако је окривљени присутан пресуда се објављује усмено и она садржи само изреку, кратко образложење и поуку о правном леку. Ако то окривљени затражи пресуда ће му бити достављена у писменој форми у року од осам дана од дана објављивања.

Писмено израђена пресуда садржи увод, изреку и образложење. У уводу се наводи назив суда који доноси пресуду, име и презиме судије, име и презиме окривљеног односно назив окривљеног правног лица, пребивалиште односно седиште окривљеног, прекршај који је предмет прекршајног поступка, датум доношења пресуде и основ по коме је пресуда донета.

У изреци пресуде налазе се лични подаци о окривљеном односно подаци о окривљеном правном лицу, чињенични опис прекршаја и његова правна квалификација и одлука о прекршајној одговорности. Изрека пресуде којом се окривљени оглашава кривим обавезно садржи: 1) прекршај за који се окривљени оглашава кривим, 2) назнаку прописа који су примењени, 3) одлуку о санкцијама које се изричу, 4) одлуку којом се одузима имовинска корист остварена прекршајем, 5) одлуку о урачунавању задржавања и притвора у казну, 6) одлуку о трошковима поступка и 7) одлуку о имовинскоправном захтеву, ако је постојао. У образложењу су дати подаци о захтеву, о утврђеном чињеничном стању, докази на основу којих је оно утврђено, прописи које су примењени и разлози због којих су донете одлуке које пресуда садржи. Пресуда обавезно садржи и поуку о правном леку.

Поред тога пресуда обавезно садржи и број предмета, датум доношења, потпис судије који ју је донео и службени печат.

49. Жалба

Жалба је редован правни лек против одлуке која је донета у првом степену. Жалбу могу изјавити *окривљени* и *подносилац захтева*. У корист окривљеног жалбу могу да изјаве и његов бранилац, брачни друг, сродник по крви у правој линији, законски заступник, усвојилац и усвојеник, а за правно лице жалбу могу да изјаве представник или заступник. Уколико је

пресудом изречена заштитна мера одузимања предмета, а окривљени није власник предмета, жалбу у односу на одлуку о тој мери може да изјави и власник одузете ствари. Окривљени и подносилац захтева могу се одрећи права на жалбу, а могу и одустати од изјављене жалбе. Жалба се подноси *у року од осам дана* од саопштења одлуке односно од дана достављања пресуде или решења. Жалба одлаже извршење одлуке. Одлука се може побијати жалбом: 1) због битне повреде одредаба прекршајног поступка, 2) због повреде прописа о прекршају, 3) због погрешно или непотпуно утврђеног чињеничног стања, 4) због одлуке о прекршајним санкцијама, 5) због одлуке о одузимања имовинске користи, 6) због одлуке о трошковима прекршајног поступка и 7) због одлуке о имовинскоправном захтеву.

50. Поступак по жалби

Првостепени орган за прекршаје коме је поднета жалба цени да ли је жалба благовремена, дозвољена и изјављена од овлашћеног лица и зависно од те оцене одбацује жалбу или је доставља другостепеном органу заједно са списима у року од три дана.

Другостепени орган за прекршаје по пријему жалбе и списа разматра жалбу и може да донесе следеће одлуке: 1) да жалбу одбаци, 2) да потврди првостепену одлуку, 3) да преиначи првостепену одлуку и 4) да укине првостепену одлуку. Жалбу ће одбацити ако је неблаговремена, недозвољена или ако је изјављена од лица које није овлашћено. Такву жалбу је требало да одбаци првостепени орган, али ако је он то пропустио, жалбу ће одбацити другостепени орган за прекршаје. Овај орган ће потврдити првостепену одлуку ако утврди да не стоје разлози наведени у жалби или повреде закона на које је дужан да пази по службеној дужности кад због њих није изјављена жалба. Другостепени орган че преиначити одлуку ако нађе да је чињенично стање правилно утврђено, али је погрешно примењен закон или нису узете у обзир све утврђене чињенице које су од значаја за доношење правилне одлуке или су оне погрешно оцењене, или ако су повреде закона које одлука садржи такве природе да се могу отклонити без њеног укидања. Укидање одлуке уследиће ако постоје битне повреде прекршајног поступка или ако је чињенично стање погрешно или непотпуно утврђено, а код жалбе на решење о обустави поступка и кад је поступак обустављен због погрешне оцене доказа или погрешне примене материјалног права.

Према Закону о прекршајима другостепени поступак води Виши прекршајни суд, када је првостепену одлуку донео прекршајни суд, а прекршајни суд када је поступак у првом степену водио и одлуку донео орган управе.

51. Понављање прекршајног поступка

Захтев за понављање прекршајног поступка је ванредни правни лек који се може поднети против правноснажног одлуке донете у прекршајном поступку из следећих разлога: 1) ако је одлука заснована на лажној исправи или лажном исказу сведока или вештака; 2) ако је одлука донета услед кривичног дела судије или другог службеног лица који су учествовали у поступку; 3) ако је лице кажњено за прекршај већ било кажњено за тај прекршај и 4) ако постоје нове чињенице или докази који би утицали на одлуку да су били познати у поступку у коме је одлука донета. Захтев за понављање прекршајног поступка подноси се првостепеном органу за прекршаје, а могу га поднети, у року од годину дана од правноснажности пресуде или решења, лице кажњено за прекршај, његов бранилац и подносилац захтева, а у случају смрти кажњеног и раније помињани круг њему блиских лица. Захтев се одбацује ако суд односно орган управе утврди да је захтев поднело неовлашћено лице, да је неблаговремен или да нема законских основа за понављање поступка, а ако захтев не буде одбачен прекршајни поступак ће се поновити. Његов исход може бити: одбијање захтева или укидање претходне одлуке у целини или делимично.

52. Захтев за заштиту законитости

Захтев за заштиту законитости је ванредни правни лек који се може поднети против правноснажне пресуде или решења о прекршају. Овај захтев може поднети Републички јавни тужилац ако сматра да је одлуком о прекршају повређен закон. О захтеву одлучује Врховни касациони суд. Суд ће одбити захтев као неоснован ако нађе да не постоји повреда закона на коју се указује у поднетом захтеву. Уколико је захтев основан, суд доноси одлуку којом: 1) преиначује правноснажну одлуку, 2) укида у целости или делимично одлуке у првом и у другом степену о прекршају и враћа предмет на поновно одлучивање првостепеном органу, или 3) сам утврђује повреду прописа. Ако је предмет враћен првостепеном органу на поновно одлучивање овај орган ће поново спровести прекршајни поступак на основу ранијег захтева и ранијих доказа, али може узети у обзир и нове доказе. Ако је захтев за заштиту законитости био поднет на штету кажњеног, а суд га уважи, он ће само констатовати да постоји повреда прописа, а неће мењати ни укидати правноснажну одлуку о прекршају. Подношење захтева за заштиту законитости не одлаже извршење пресуде или решења о прекршају, али суд може да наложи надлежном органу да одложи или обустави извршење одлуке.

53. Прекршајни поступак према малолетницима

Закон о прекршајима садржи посебну главу којом се регулишу нека питања прекршајног поступка у случајевима када се прекршајни поступак води против малолетника (лица од навршених 14 до навршених 18 година). Примена посебних правила поступка, друкчијих у односу на она која се примењују у поступку према пунолетним лицима, неопходна је када је у питању прекршајни поступак против малолетника, с обзиром на посебна питања која се у таквим случајевима постављају и с обзиром на личност малолетника и околности у вези са прекршајним поступком који се против њих води. Осим тога, у поступку према малолетницима сходно се примењују и одредбе Закона о малолетним учиниоцима кривичних дела и кривичноправној заштити малолетних лица, ако дукчије није прописано Законом о прекршајима.

Прекршајни поступак према малолетницима увек се води пред надлежним судом. Овај поступак увек се сматра хитним и суд који води прекршајни поступак дужан је да о томе стално води рачуна, како би се све процесне радње у поступку што брже обавиле и како би се избегло свако могуће одуговлачење прекршајног поступка. Међутим, хитност поступка не сме да утиче на правилност и законитост у вођењу поступка.

Позивање малолетника у прекршајном поступку врши се преко његових родитеља, односно старатеља. Од тога се може одступити само у случају да позивање на овај начин није могуће, када је то потребно с обзиром на хитност поступка, или када за то постоје неки други оправдани разлози. У таквим случајевима, суд је дужан да обавести родитеље, односно стараоца да је против малолетника покренут прекршајни поступак. Ова лица у току прекршајног поступка против малолетника имају право да се упознају са током поступка, да стављају предлоге и да указују на чињенице и на доказе који могу да буду од значаја за доношење правилне одлуке у тој прекршајној ствари. Иста права у прекршајном поступку против малолетника има и орган старатељства.

Када је у питању прекршајни поступак против малолетника, првостепени орган за прекршаје може да, по пријему захтева за покретање прекршајног поступка, одлучи и да не покрене прекршајни поступак, ако с обзиром на природу прекршаја, околности под којима је прекршај учињен, ранији живот малолетника и његова лична својства, оцени да не би било целисходно да се у конкретном случају води прекршајни поступак. На тај начин се у оваквом случају примењује начело целисходности, односно начело опортунитета у погледу гоњења за прекршај, што представља изузетак од општег правила.

Ако је малолетник учествовао у извршењу прекршаја са пунолетним лицима, поступак према малолетнику се издваја и посебно води уз примену одговарајућих одредаба које се у тичу прекршајног поступка према малолетницима. Међутим, изузетно од овог правила о издвајању поступка према малолетницима, поступак се према малолетнику може водити и заједно са пунолетним лицима, ако је спајање поступка у конкретном случају неопходно ради свестраног разрешења прекршајне ствари. У таквом случају, спојени поступак се води по општим одредбама прекршајног поступка.

Једна од специфичности прекршајног поступка против малолетника јесте и та што не постоји могућност ослобођења дужности сведочења ако је у питању сведочење о околностима које су потребне да би се оценила развијеност малолетника или за упознавање његове личности као и прилика у којима малолетник живи. У погледу права на жалбу против пресуде, уколико је пресудом малолетник оглашен кривим за прекршај, право на подношење жалбе у име окривљеног имају сва она лица која и иначе по закону имају ово право (у поступку против пунолетног лица), с тим што сва ова лица имају право да изјаве жалбу у корист малолетника чак и у случају да се малолетник томе противи.

54. Поступак за наплату штете због неоправданог кажњавања

У прекршајном поступку могуће су и грешке услед којих може доћи до неоправданог кажњавања лица против којег је вођен прекршајни поступак. У таквом случају кажњено лице има право на накнаду штете коју је неоправданим кажњавањем претрпело. То право, пре свега, има лице коме је правоснажном одлуком била изречена казна или заштитна мера, па су та казна или заштитна мера и извршене, а касније је поводом ванредног правног лека прекршајни поступак обустављен. Од правила о праву на накнаду штете у наведеним случајевима постоје извесни изузеци када неоправдано кажњено лице, односно лице према коме је неоправдано изречена и извршена заштитна мера, нема право на накнаду штете. То је предвиђено у следећим случајевима:

1) ако је прекршајни поступак обустављен због одустанка од захтева за покретање прекршајног поступка од стране оштећеног у току новог поступка поводом ванредног правног лека, а до тог одустанка је дошло због споразума оштећеног са окривљеним;

2) ако је поводом захтева за понављање прекршајног поступка на штету окривљеног дошло до новог прекршајног поступка, па тај нови прекршајни поступак буде обустављен зато што је окривљени после учињеног прекршаја умро или оболео од неке тешке душевне болести;

3) ако је због недостижности окривљеног да се прекршајни поступак оконча наступила застарелост гоњења за прекршај, због чега је нови прекршајни поступак обустављен, и

4) ако је до кажњавања за прекршај дошло услед лажног признања окривљеног, или је он то намерно на неки други начин проузроковао, изузев ако је то учинио под принудом.

Поред права на накнаду штете због неоправданог кажњавања. у прекршајном праву су предвиђени и неки други случајеви у којима, због неправилности или грешака у прекршајном поступку, лице против кога је вођен прекршајни поступак због претрпљене штете има право на накнаду. То право постоји у следећим случајевима:

1) ако је према окривљеном, пре правоснажности пресуде, било одређено извршење прекршајне санкције, а у жалбеном поступку прекршајни поступак буде обустављен;

2) ако је окривљени био задржан у прекршајном поступку, а касније прекршајни поступак против њега буде обустављен;

3) ако је кажњени издржао казну затвора, а касније му поводом ванредног правног лека или поводом његове жалбе против одлуке којом је одређено извршење казне пре правоснажности пресуде којом је она изречена, буде изречена казна затвора у краћем трајању од издржане, или му уместо раније изречене казне затвора буде изречена нека друга прекршајна санкција која не представља лишење слободе.

Осим тога, постоји и право овај повраћај неоправдано наплаћених новчаних износа које има лице коме је у прекршајном поступку неоправдано изречена новчана казна или заштитна мера одузимања предмета или му је неоправдано изречена мера одузимања имовинске користи.

Међутим, уколико је лице против кога је вођен прекршајни поступак својим лажним признањем само довело до кажњавања, оно нема право да тражи повраћај новчаног износа о коме је реч. Уколико је неоправдано кажњено лице умрло, право на накнаду штете, односно повраћај новчаног износа могу да траже и његови сродници које је по закону био обавезан да издржава.

За остваривање свог права на накнаду штете, лице које је неоправдано кажњено у прекршајном поступку, или друго овлашћено лице дужно је да се за то својим захтевом обрати Министарству правде како би са њим постигло споразум о постојању штете и о висини њене накнаде. Ако се такав споразум не постигне у року од два месеца од дана поднетог захтева,

овлашћено лице може да поднесе тужбу за накнаду штете. Тужба се подноси против Републике Србије, а подноси се надлежном суду. Рок за подношење ове тужбе је 30 дана од дана када је истекао рок од два месеца за постизање споразума са Министарством правде.

Када је у питању повраћај новчаног износа, захтев овлашћеног лица се подноси републичком органу управе који је надлежан за послове финансија. У случају да овај орган одбије захтев или да по њему не донесе одлуку у року од два месеца, овлашћено лице може да се обрати надлежном суду тужбом за накнаду штете против Републике Србије.

55. Редовни прекршајни поступак који воде органи државне управе

У неким случајевима, законом се може прописати да прекршајни поступак за поједине прекршаје воде одређени органи државне управе. То су оне ситуације када се сматра да ће, с обзиром на природу прекршаја, одређени органи државне управе успешније спроводити прекршајни поступак. Такав је, на пример, случај са прекршајима из области јавних прихода, царинског, спољнотрговинског и девизног пословања и др. Прекршајни поступак органи државне управе у свему спроводе по правилима поступка утврђеним Законом о прекршајима.

Надлежност органа управе постоји само за вођење прекршајног поступка у првом степену, док у другостепеном поступку и код тих прекршаја поступа прекршајни суд. Поред тога, органи управе нису надлежни ни за изрицање заштитних мера, за вођење поступка према малолетницима и према лицима која уживају дипломатски имунитет, за одлучивање о имовинско-правним захтевима и о неким другим питањима за која је искључиво надлежан суд. Због тога, када постоје ове околности, као и ако је за прекршај прописана казна затвора, орган управе је дужан да предмет уступи надлежном прекршајном суду како би овај водио прекршајни поступак.

Ограничења за органе управе у вођењу прекршајног поступка постоје и у случајевима када су они надлежни за вођење прекршајног поступка, али не могу одлучивати о појединим питањима. То је случај код одлучивања о довођењу, задржавању, јемству, задржавању путне исправе, претресању или другим питањима о којима је за одлучивање надлежан искључиво суд. У тим ситауцијама орган управе који води прекршајни поступак уступа доношење одлуке о наведеним питањима надлежном суду, с тим што даље вођење поступка остаје у надлежности тог органа управе. Најзад, ако се против истог лица води прекршајни поступак за више прекршаја, од којих за неке прекршаје поступак води суд, а за неке орган управе, поступак се у целини води пред судом.

Поступак за прекршаје за које је вођење прекршајног поступка у надлежности органа управе, покреће се на захтев овлашћеног лица или по службеној дужности. Орган управе своју одлуку у прекршајном поступку доноси у форми решења.

Када је за вођење прекршајног поступка надлежан орган управе, поступак у оквиру тог органа воде Комисија за прекршаје или службено лице. Чланове ове комисије и службено лице које ће да води прекршајни поступак, одређује функционер органа државне управе који руководи овим органом. За чланове комисије или службено лице које води прекршајни поступак одређују се лица која су запослена у том органу државне управе, а која морају испуњавати одређене услове у погледу стручне спреме, положеног стручног испита и радног искуства на одговарајућим правним пословима. Тако службено лице које у органу управе води прекршајни поступак и бар један члан Комисије за прекршаје морају бити дипломирани правници са положеним стручним испитом и најмање три године радног искуства на одговарајућим правним пословима.

56. Поступак за наплату новчане казне на лицу места

У неким случајевима, када је то прописом изричито одређено, изрицање и наплата новчане казне за учињени прекршај врше се на лицу места. Такав начин изрицања и наплате новчане казне прописан је за оне прекршаје којима то, по њиховој природи, условима и начину извршења, одговара. Казну у оваквим случајевима изриче и наплаћује овлашћено лице у органу државне управе који је надлежан за извршење прописа који је повређен извршењем прекршаја (саобраћајна полиција, санитарна инспекција и др). За ове прекршаје казна је одређена у

фиксном износу самим прописом којим је одређен прекршај, тако да овлашћено лице органа државне управе казну не одмерава, већ је само изриче у прописаном износу и наплаћује. О наплаћеној новчаној казни овлашћено лице издаје кажњеном потврду у којој се обавезно означава прекршај за који је казна изречена и износ изречене и наплаћене новчане казне.

Предност оваквог поступка је очигледна са гледишта брзине и економичности поступка, а заштита права окривљеног обезбеђује се кроз могућност да окривљени своју невиност доказује пред надлежним органом за прекршаје. Наиме, уколико учинилац прекршаја, коме је на овакав начин изречена новчана казна, одбије да исту плати или изречена новчана казна не буде наплаћена на лицу места из других разлога, овлашћено лице које је изрекло казну одмах уручује учиниоцу прекршаја позив у коме му се налаже да у року од осам дана плати изречену казну или да приступи у надлежни орган државне управе у циљу вођења прекршајног поступка против њега од стране тог органа.

На решење надлежног органа за прекршаје донето у прекршајном поступку који се у оваквом случају води, може се изјавити жалба у року од осам дана од дана његовог уручења. Жалба се, преко првостепеног органа за прекршаје који је донео решење о прекршају, упућује прекршајном суду као надлежном за вођење другостепеног прекршајног поступка. Када суд, поступајући по жалби, донесе пресуду односно решење, на ову одлуку се жалба више не може изјавити.

Уколико кажњени учинилац прекршаја не изјави жалбу у прописаном року, нити у том року плати изречену новчану казну, решење о прекршају доставља се, ради извршења, надлежном прекршајном суду чија се надлежност одређује према месту пребивалишта кажњеног учиниоца прекршаја. При достави овог решења надлежном органу ради извршења, обавезно се ставља забелешка о томе да изречена новчана казна није плаћена. Извршење новчане казне у овом случају врши се по општим прописима који се у прекршајном праву примењују, при чему постоји и могућност замене неплаћене новчане казне казном затвора

57. Извршење одлука у прекршајном поступку

Извршење решења о прекршају врши се, по правилу, по протеку петнаест дана од његове правноснажности, а ако је против решења била изјављена жалба, рок од петнаест дана рачуна се од дана уручења другостепеног решења. Ако је решењем изречена новчана казна или је одлучено о накнади трошкова поступка или о накнади штете по имовинскоправном захтеву или ако је изречена мера одузимања имовинске користи, решење се извршава по протеку рока за плаћање који је одређен решењем.

Постоји и могућност извршења осуђујуће пресуде и пре њене правноснажности у следећим случајевима: ако не може да се утврди идентитет окривљеног, ако нема пребивалиште или не живи на адреси на којој је пријављен или ако одлази у иностранство, а према оцени првостепеног органа за прекршаје постоји основана сумња да ће окривљени да осујети извршење казне која му је пресудом изречена. Исто тако осуђујућа пресуда се може извршити и пре њене правноснажности у случајевима када је "пресудом изречена казна затвора за тежи прекршај против јавног реда и мира, или тежи прекршај којим се угрожава живот или здравље људи или ако то захтевају интереси опште безбедности или сигурности робног промета или разлози морала или је кажњен за прекршај од којег могу настати теже последице, а постоји основана сумња да ће окривљени поновити извршење прекршаја." Овакав начин извршења осуђујуће пресуде одређује прекршајни суд у самој пресуди.

Извршење пресуде пре правноснажности није могуће према малолетницима као и кад је у питању принудно извршење решења о прекршају које је донео орган државне управе.

Казна затвора, затвор којим је замењена неплаћена новчана казна, рад у јавном интересу, заштитне мере и васпитне мере извршавају се по одредбама Закона о извршењу кривичних санкција, ако Законом о прекршајима није друкчије одређено (на пример, за заштитну меру одузимања предмета и за меру одузимања имовинске користи).

Извршење новчане казне као и трошкова прекршајног постука спроводи првостепени орган, суд или орган управе, који је изрекао казну. Лице кажњено новчаном казном за прекршај обавезно је да казну плати у одређеном року. Плаћање се врши уплатом преко поште или банке. На исти начин уплаћују се и трошкови прекршајног поступка. Уколико новчана казна која

прелази износ који се може заменити казном затвора (60.000 динара) и трошкови прекршајног поступка за физичко лице или новчана казна и трошкови прекршајног поступка за правно лице или професионалног војника не буду плаћени у року, наплата се извршава принудно. Принудну наплату врши надлежни порески орган по правилима о принудној наплати пореза, који је обавезан да о извршеној наплати или о немогућности наплате обавести првостепени прекршајни орган. Трошкови принудног извршења падају на терет кажњеног. Новчана казна и трошкови поступка не наплаћују се после смрти кажњеног.

Л и т е р а т у р а

-Ђорђевић Ђ: Прекршајно право (са основама привреднопреступног права),
IV измењено и допуњено издање, Криминалистичко-полицијска академија, Београд, 2013.
- Димитријевић П, Јовашевић Д: Прекршајно право, Бгд. 2005.

VII Одељак

КРИВИЧНО ПРАВО
/материјално и процесно/
Кривично право
Кривични поступак

КРИВИЧНО ПРАВО
- ОПШТИ ДЕО -

С а д р а ж а ј

ПОЈАМ КРИВИЧНОГ ПРАВА И КРИВИЧНОПРАВНА ЗАШТИТА
1. **Појам кривичног права**
2. **Кривичноправна заштита**
3. **Кривично законодавство Републике Србије**

ВРЕМЕНСКО И ПРОСТОРНО ВАЖЕЊЕ КРИВИЧНОГ ЗАКОНОДАВСТВА
1. **Временско важење кривичног закона**
2. **Просторно важење кривичног законодавства**
   - **2.1. Територијални принцип**
   - **2.2. Реални принцип**
   - **2.3. Персонални принцип**
   - **2.4. Универзални принцип**
3. **Посебни услови за примену супсидијарног реалног принципа, персоналног и универзалног принципа**

ПОЈАМ КРИВИЧНОГ ДЕЛА
1. **Појам кривичног дела**

РАДЊА КРИВИЧНОГ ДЕЛА
1. **Појам и врсте радње кривичног дела**
2. **Последица кривичног дела**
3. **Узрочна веза**

ПРЕДВИЂЕНОСТ У ЗАКОНУ
1. **Предвиђеност у кривичном закону**
2. **Биће кривичног дела**
3. **Услови кажњивости**
4. **Субјект кривичног дела**
5. **Објект кривичног дела**

ПРОТИВПРАВНОСТ
1. **Појам противправности**
2. **Нужна одбрана**
3. **Крајња нужда**
4. **Дело малог значаја**

КРИВИЦА
1. **Појам и облици кривице**
2. **Неурачунљивост**
3. **Стварна заблуда**
4. **Правна заблуда**
5. **Сила и претња**
6. **Одговорност правних лица у кривичном праву**

ОБЛИЦИ И НАЧИН ОСТВАРИВАЊА КРИВИЧНОГ ДЕЛА
1. **Доношење одлуке за извршење кривичног дела**
2. **Припремање кривичног дела**
3. **Покушај кривичног дела**

4. **Добровољни одустанак**

ВРЕМЕ И МЕСТО ИЗВРШЕЊА КРИВИЧНОГ ДЕЛА

1. **Време извршења кривичног дела**
2. **Место извршења кривичног дела**

САУЧЕСНИШТВО

1. **Појам и врсте саучесништва**
2. **Извршилаштво и саизвршилаштво**
3. **Подстрекавање**
4. **Помагање**
5. **Границе одговорност и кажњивости саучесника**

КРИВИЧНЕ САНКЦИЈЕ

1. **Појам и врсте кривичних санкција**
2. **Појам и врсте казни**
3. **Казна затвора**
4. **Условни отпуст**
5. **Новчана казна**
6. **Рад у јавном интересу**
7. **Одузимање возачке дозволе**
8. **Одмеравање казне**
9. **Олакшавајуће и отежавајуће околности**
10. **Поврат**
11. **Ублажавање казне**
12. **Ослобођење од казне**
13. **Стварно кајање**
14. **Поравнање учиниоца и оштећеног**
15. **Одмеравање казне за кривична дела у стицају**
16. **Одмеравање казне осуђеном лицу**
17. **Урачунавање притвора и раније казне**
18. **Појам и врсте мера упозорења**
19. **Условна осуда**
20. **Судска опомена**
21. **Појам и врсте мера безбедности**
22. **Обавезно психијатријско лечење и чување у здравственој установи**
23. **Обавезно психијатријско лечење на слободи**
24. **Обавезно лечење наркомана**
25. **Обавезно лечење алкохоличара**
26. **Забрана вршења позива, делатности или дужности**
27. **Забрана управљања моторним возилом**
28. **Одузимање предмета**
29. **Протеривање странца из земље**
30. **Јавно објављивање пресуде**
31. **Забрана приближавања и комуникације са оштећеним**
32. **Забрана присуствовања одређеним спортским приредбама**

Литература

Проф. др Ђорђе Ђорђевић
Проф. др Драгана Коларић
Доц. др Радосав Рисимовић

КРИВИЧНО ПРАВО – Општи део

ПОЈАМ КРИВИЧНОГ ПРАВА И КРИВИЧНОПРАВНА ЗАШТИТА

1. Појам кривичног права

Кривично право, схваћено као део позитивног права, је систем законских правних прописа којима се у циљу заштите друштва од криминалитета одређују понашања која представљају кривична дела, прописују кривичне санкције за та дела и услови под којима се исте примењују према учиниоцима тих дела. Дакле, основна обележја кривичног права која произилазе из те дефиниције су: 1) његова заштитна функција тј. сврха кривичног права је остваривање заштитне функције тј. сузбијање криминалитета и 2) чињеница да је кривично право законско право, јер је засновано искључиво на закону. Поред тога, у теорији се истиче да је кривично право фрагментарног, супсидијарног и акцесорног карактера. Кривично право пружа заштиту само највреднијим добрима и то, по правилу, од најопаснијих облика напада на њих. Супсидијарност подразумева да кривично право ступа на сцену само када се другим гранама права не може обезбедити довољно ефикасна заштита (*ultima ratio*). Акцесорност указује да кривично право не ствара правна добра која штити већ их налази у области других грана права. До тог закључка можемо доћи и по терминологији која се користи у кривичном праву (имовина, брак, радни однос ...). Међутим, постоје добра, супротно поменутим, код којих је кривичноправна заштита целовита, самостална и примарна (право на живот).

Кривично право се може посматрати и као научна дисциплина. Наука кривичног права проучава позитивно кривично право једне земље бавећи се питањем какво је постојеће кривично право (*de lege lata*) и какво би кривично право требало да буде у будућности (*de lege ferenda*).

2. Кривичноправна заштита

Кривични законик већ у члану 3. одређује основ и границе кривичноправне принуде истичући да заштита човека и других основних друштвених вредности представља основ и границе за одређивање кривичних дела, прописивање кривичних санкција и њихову примену, у мери у којој је то нужно за сузбијање тих дела.

Одређивање кривичних дела значи прописивање оних људских понашања која се у нашем друштву сматрају друштвено опасним. Друштвена опасност је, дакле, законодавни мотив инкриминације. То се остварује преко одредаба Посебног дела кривичног права и свеукупност тих дела назива се систем инкриминација. Остваривање заштитне функције кривичног права има велики значај. Прво, тиме се одређује тзв. зона кажњавања, односно одређује се у којим областима друштвених односа и до које мере се интервенише мерама кривичноправне принуде. И друго, одређивањем која се људска понашања сматрају кривичним делима, остварује се једно од основних начела кривичног права, начело законитости. Ово начело је одређено у члану 1. кривичног законика где се истиче да никоме не може бити изречена казна или друга кривична санкција за дело које пре него што је учињено законом није било одређено као кривично дело, нити му се може изрећи казна или друга кривична санкција која законом није била прописана пре него што је кривично дело учињено.

Прописивање кривичних санкција које се могу изрећи учиниоцима кривичних дела значи утврђивање тзв. система кривичних санкција, односно решавање питања које се кривичноправне мере могу уопште изрећи учиниоцу поводом учињеног дела. На овај начин остварује се други аспект, већ поменутог, начела законитости - да се учиниоцу кривичног дела може изрећи само она кривична санкција која је прописана законом.

Најзад, заштитна функција кривичног законодавства остварује се и применом кривичних санкција у законом утврђеном поступку. Та функција остварује се преко суда и у складу са одредбама садржаним у Законику о кривичном поступку.

3. Кривично законодавство Републике Србије

Кривично законодавство представља систем кривичних закона који важе у једној земљи. Дакле, то су сви закони који регулишу кривичноправну материју. Кривично законодавство Републике Србије чине Кривични законик Републике Србије, Закон о малолетним учиниоцима кривичних дела и кривичноправној заштити малолетних лица (у даљем тексту ЗОМУКД) и споредно кривично законодавство. Кривични законик (у даљем тексту КЗ) је подељен на општи и посебни део. Општи део регулише правила и институте који се односе на сва кривична дела, док Посебни део одређује поједина кривична дела систематизована у групе према заштитном објекту (кривична дела против живота и тела, против имовине, против слобода и права човека и грађанина итд.)

Кривичноправни статус малолетника захтева посебне одредбе материјалног, процесног и извршног законодавства. Материја малолетничког кривичног права је због тога регулисана посебним законом (ЗОМУКД) који има бројне специфичности које оправдавају њено самостално регулисање.

Споредно кривично законодавство се налази у законима који регулишу врло различите области. Реч је одређеном броју кривичних дела, која нису интегрисана у кривични законик, јер су блиско повезана са материјом коју регулише тај закон.

Општи део КЗ се примењује према свим кривичним делима без обзира да ли се она налазе у Кривичном законику или у споредном кривичном законодавству.

ВРЕМЕНСКО И ПРОСТОРНО ВАЖЕЊЕ КРИВИЧНОГ ЗАКОНОДАВСТВА

1. Временско важење кривичног закона

Код временског важења кривичног закона важно је одредити када један закон ступа на снагу а када престаје да важи. Кривични закон, као и други закони, ступа на снагу оног дана када је то у самом закону изричито прописано. Имајући у виду специфичност материје коју овај закон регулише то време је дуже него код осталих закона. Тај период који се оставља грађанима али и правосудним органима да се упознају са новим кривичним законом може бити дужи или краћи (*vacatio legis)*. Ако самим законом није одређено када закон ступа на снагу онда се примењује опште правило, тј. закон ступа на снагу осмог дана по његовом објављивању.

У вези са ступањем на снагу новог кривичног закона једно од важнијих питања јесте који ће се закон применити ако је кривично дело учињено у време важења старог закона, а у време суђења важи нови. Опште правило истиче да се примењује закон који је важио у време када је кривично дело учињено. Од овог правила предвиђен је важан изузетак који истиче да ће се применити нови закон ако је он блажи за учиниоца (обавезна ретроактивна примена закона). Уколико је нови закон строжи за учиниоца, он се ни у ком случају не може применити ретроактивно. Могуће је да се закон након извршења кривичног дела измени не само једном, већ више пута. У том случају примениће се онај који је најповољнији за учиниоца.

Посебна правила се примењују на законе са ограниченим временским трајањем. Реч је о законима који се доносе у неким специфичним ситуацијама (нпр. ванредно стање). КЗ истиче да се на учиниоца кривичног дела које је предвиђено законом са одређеним временским трајањем примењује тај закон, без обзира на то када му се суди, осим ако тим законом није друкчије одређено.

2. Просторно важење кривичног законодавства

Правила о просторном важењу кривичног закона решавају питање чији ће закон у конкретном случају бити примењен, да ли закон једне или друге државе. Свака држава, по правилу, тежи да примени сопствени кривични закон када за то постоје интереси и има услова.

Овај интерес углавном постоји када је кривично дело учињено на територији одређене земље, када је кривично дело учинио њен држављанин и када је кривично дело учињено против њених интереса или против њеног држављанина. Постоји и општи интерес свих држава да се и и ван тих случајева обезбеди примена кривичних санкција према учиниоцу кривичних дела. Због тога су у кривичном праву изграђена и опште прихваћена четири принципа који решавају питања просторног важења кривичног закона. Ови принципи су: територијални, пресонални, реални и униварзални.

2.1. Територијални принцип

Према територијалном принципу кривични закон се примењују на сваког ко учини кривично дело на територији државе где тај кривични закон важи. Свака држава тежи да примени своје кривично законодавство ако је кривично дело учињено на њеној територији. Према члану 6. КЗ територијални принцип представља основни принцип важења нашег кривичног законодавства, тако да се наше кривично законодавство примењује на сва кривична дела која су учињена на територији Републике Србије независно од држављанства учиниоца. Под територијом Републике Србије подразумевају се сувоземна територија, водене површине унутар њених граница, као и ваздушни простор над њима. Осим тога, српско кривично законодавство важи и за сваког ко учини кривично дело на домаћем броду, без обзира где се брод налазио у време извршења дела, као и за сваког ко учини кривично дело у домаћем цивилном ваздухоплову док је у лету, или домаћем војном ваздухопловству, без обзира где се ваздухоплов налазио у време извршења дела.

Наше кривично право предвиђа могућност да се кривично гоњење странца који је учинио кривично дело на територији Србије, под условом узајамности, уступи страној држави. У оваковом случају потребно је да странац има пребивалиште у страној држави којој се и уступа, а услов у погледу учињеног дела на нашој тероторији је да је за њега прописана казна затвора до десет година или кривично дело угрожавања јавног саобраћаја (члан 536. ст. 3. Законика о кривичном поступку). Изузетак од примене овог принципа предвиђа међународно јавно право, а односи се на лица која уживају потпуни дипломатски имунитет за које важи њихово национално законодавство.

2.2. Реални принцип

Наше кривично законодавство разликује две врсте реалног принципа, примарни и супсидијарни. Према примарном реалном пинципу наше кривично законодавство важи за сваког (и нашег држављанина и странца) ко у иностранству учини неко кривично дело против уставног уређења и безбедности Републике Србије (изузимајући кривично дело изазивања националне, расне и верске мржње) или учини кривично дело фалсификовања новца, ако се фалсификовање односи на домаћи новац (члан 7. КЗ). У овим случајевима обавезно се примењује наше кривично законодавство чак и када је учинилац у иностранству осуђен и казну издржао. У оваквим случајевима страна судска пресуда ће се урачунати у казну коју изрекне домаћи суд.

Супсидијарни реални принцип одређује да наш кривични закон важи и за странце који у иностранству учине према нашој земљи неко друго кривично дело осим оних наведених у члану 7. КЗ или учини према нашем држављанину било које кривично дело. Потребно је да се странац затекне на територији Републике Србије или да јој буде екстрадиран.

2.3. Персонални принцип

Према персоналном принципу наше кривично законодавство важи за држављане Србије и када у инострансту учине неко друго кривично дело, осим оних наведених у члану 7. КЗ. Разлог за примену овог принципа јесте да наши држављани доласком у Србију не избегну одговорност за кривична дела учињена у иностранству, с обзиром на то да не могу бити екстрадирани.

2.4. Универзални принцип

Универзални принцип предвиђа важење нашег кривичног законодавства и за странца који према страној држави или према странцу учини у иностранству кривично дело за које се према закону земље у којој је учињено може изрећи казна затвора од пет година или тежа казна. Услови за примену универзалног принципа су да се странац затекне на нашој територији, а да не буде екстрадиран страној држави, као и да је дело кажњиво и по закону земље у којој је учињено. Суд не може изрећи тежу казну од казне коју предвиђа кривично законодавство земље у којој је дело учињено.

3. Посебни услови за примену супсидијарног реалног принципа, персоналног и универзалног принципа

Према КЗ, неће доћи до примене супсидијарног реалног принципа, персоналног и универзалног тј. кривично гоњење се неће предузети у четири случаја:

1) ако је учинилац потпуно издржао казну на коју је у иностранству осуђен;
2) ако је учинилац у иностранству правноснажном пресудом ослобођен или му је казна застарела или опроштена;
3) ако је према неурачунљивом учиниоцу у иностранству извршена одговарајућа мера безбедности;
4) ако је за кривично дело по страном закону за кривично гоњење потребан захтев оштећеног, а такав захтев није поднет.

За примену супсидијарног реалног принципа, персоналног и универзалног принципа потребно је да буде испуњен још један услов, а то је да се за кривично дело кажњава и по закону земље у којој је дело учињено. Уколико се по закону земље у којој је дело учињено не кажњава, гоњење се може предузети само по одобрењу републичког јавног тужиоца.

ПОЈАМ КРИВИЧНОГ ДЕЛА

1. Појам кривичног дела

Одређивање појма кривичног дела представља једно од најважнијих питања теорије кривичног права. Оно има више теоријски, а мање законодавни и практични значај. Са теоријског аспекта, одређивање појма кривичног дела има вишестуки правни, друштвени и криминално-политички значај. Правни значај је у томе што се на тај начин поставља општи законски основ за одређивање појединих кривичних дела, тако што свако појединo кривично дело треба да буде прописано у складу са овим општим појмом. Друштвени значај је у томе што се кроз општи појам кривичног дела одређују услови када се једно људско понашање сматра забрањеним и кажњивим и на тај начин се поставља граница између дозвољеног и недозвољеног. Криминално-политички значај одређивања општег појма кривичног дела је у његовом разграничењу од осталих облика недозвољених и кажњивих понашања, као што су привредни преступи и прекршаји. Пракса се не бави утврђивањем појма кривичног дела, већ прихвата ставове теорије о томе и тумачи законске дефиниције општег појам кривичног дела и појединих кривичних дела.

У кривичном законодавству се мање придаје значај одређивању општег појам кривичног дела, тако да највећи број закондавстава не даје законску дефиницију општег појма, већ одмах прописује поједина кривична дела са њиховим елементима. Међутим, постоје кривични законици који одређују овај појам, а то је случај и са нашим Кривичним закоником. Према њему кривично дело је оно дело које је законом предвиђено као кривично дело, које је противправно и које је скривљено. Оваква дефиниција своди се на то да је кривично дело дело човека, које је у закону одређено као кривично дело, које је противправно и које је учињено са кривицом. Општи појам кривичног дела обухвата четири елемента: радњу, предвиђеност у закону, противправност и кривицу. Дело човека као општи елемент у појму кривичног дела се рашчлањује на: радњу, последицу и узрочну везу. Такође, објект и субјект кривичног дела су

елементи који се не уносе у општи појам кривичног дела али су у блиској вези са неким од обавезних елемената.

РАДЊА КРИВИЧНОГ ДЕЛА

1. Појам и врсте радње кривичног дела

Први и најважнији елемент сваког кривичног дела је радња. Она представља вољно понашање човека којим се остварује кривично дело. Са радњом се улази у кажњиву зону, било преко кажњивих припремних радњи или кроз покушај, односно довршено кривично дело. Без радње нема кривичног дела. Радња је општи појам за све облике учествовања у извршењу кривичног дела. Она се може појавити у два основна облика - као радња извршења и као радња саучесништва. Радња извршења је увек у закону на одређени начин прописана као чињење или нечињење човека којим се врши кривично дело. Радња саучесништва се може манифестовати као саизвршилаштво, подстрекавање и помагање. Да би кривично дело постојало мора прво постојати дело (радња) човека која испуњава услове који се захтевају за радњу кривичног дела. То је законом одређено вољно понашање човека које се манифестује у спољном свету. Понашање које није вољно не може се сматрати радњом у кривичноправном смислу.

У теорији се истиче да радња има троструку улогу: основног, повезујућег и разграничавајућег елемента у општем појму кривичног дела. Као основни елемент она је виши појам који обухвата све облике испољавања кажњивог понашања и то: чињење, нечињење, умишљајну и нехатну радњу, довршену и недовршену радњу итд. Као повезјући елемент она представља главни ослонац у појму кривичног дела, док се остали елементи јављају као атрибути радње, односно услови које радња мора да испуни да би представљала конкретно кривично дело. Разграничавајућа функција радње указује у којим ситуацијама нема радње кривичног дела (извршење кривичног дела под утицајем неодољиве силе, у стању губитка свести, у случају рефлексних покрета).

У теорији се прави разлика између радње чињења и радње нечињења. Чињење је вољни телесни покрет (комисивни деликти), а нечињење вољно пропуштање телесног покрета (омисивни деликти). Кривична дела нечињења се деле на права кривична дела нечињења и неправа кривична дела нечињења. Права кривична дела нечињења су она која су у кривичном закону одређена као нечињење, и не могу се никако другачије учинити него нечињењем, тј. пропуштањем дужног чињења (нпр. непријављивање кривичног дела и учиниоца). Неправа кривична дела нечињења су по својој природи таква да се редовно врше чињењем али изузетно се могу извршити и нечињењем. Тако нпр. убиство се по правилу врши чињењем, али се исто тако може извршити и нечињењем у случајевима недавања хране детету или лекова болеснику.

За неправа кривична дела нечињења битно је да је постојала дужност на чињење, јер само пропуштање дужног чињења може бити кривично дело. Дужност на чињење може да произилази из више основа: а) из закона (обавеза родитеља да издржавају своју малолетну децу) б) из неког правног посла – уговора (нпр. уговора о доживотном издржавању), в) из неког претходног чињења којим је створена обавеза на чињење или којом је створена опасност за друго лице (нпр. када неко поведе туђе дете у шетњу, дужан је да се о њему стара док га не врати, лекар који је започео хируршку интервенцију дужан је да је заврши, лице које је ископало јаму за гашење креча или канал за воду дужно је да је затрпа или обезбеди).

Радња извршења може бити прописана алтернативно и кумулативно. У првом слчају за постојање кривичног дела потребно је да је предузета само једна од више алтернативно прописаних радњи (нпр. за постојање кривичног дела злочина против човечности). У другом случају радња извршења је прописана кумулативно па је за постојање радње извршења потребно да буду остварене све прописане радње извршења (нпр. код кривичног дела непружање помоћи лицу повређеном у саобраћајној незгоди потребно је да извршилац проузрокује повреду неког лица и да га остави без помоћи).

2. Последица кривичног дела

Последица је произведена промена или стање у спољном свету. Иако радња кривичног дела увек проузрокује неку врсту последице, та последица није у свим случајевима неопходна

за постојање кривичног дела. Наиме, постоје кривична код којих последица није елемент њиховог бића, па је за постојање кривичног дела у конкретном случају не треба ни утврђивати. У том случају, чим је довршена радња довршено је и кривично дело (нпр. давање лажног исказа). То су формална или делатносна кривична дела. Само код кривичних дела код којих закон изричито захтева наступање одређене последице она је неопходна за његово наступање (нпр. убиство). Ова кривична дела се називају материјална тј. последична кривична дела.

Врсте последице су повреда и угрожавање. Повреда се може манифестовати као уништење или оштећење правом заштићеног добра. Последица кривичног дела у виду угрожавања састоји се у изазивању опасности за правно заштићено добро, у стварању могућности да то добро буде повређено. Та опасност да дође до повреде може бити већа или мања, ближа или даља, па се у том смислу последица угрожавања диференцира на: конкретну и апстрактну опасност. Прва постоји онда ако је неко добро дошло у опасност, али до повреде није дошло, а друга ако је само настала могућност да неко добро дође у опасност, али до тога није дошло. Према томе, апстрактна опасност претходи конкретној, а конкретна опасност претходи повреди.

3. Узрочна веза

Уобичајено је да се захтева утврђивање постојања несумњиве узрочне везе између радње и последице да би кривично дело постојало. Међутим, то није случај код свих кривичних дела. Код кривичних дела која у свом законском опису немају последицу то питање се не поставља (нпр. давање лажног исказа). Код оних кривичних дела код којих је последица садржана у законском опису неопходно је издвојити и означити узрок последице.

О проблему узрочности нема изричитих одредаба у већини савремених кривичних закона, као што је случај и са нашим Кривичним закоником. У решавању питања када се људска радња може сматрати као узрок последице створено је више теорија од којих су најважније: еквивалентна теорија или теорија једнакости услова и теорија адекватне узрочности.

Еквивалентна теорија (теорија sine qua non) сматра узроком сваки онај услов без кога последица не би могла да наступи. Она изједначава све услове и на тај начин сувише проширује појам узрока.

Теорија адекватне узрочности полази од тога да је узрок последице онај услов који је увек, односно по правилу, подобан да произведе такву последицу. Ради се о услову који је типичан, у смислу да увек производи одређену последицу. Међутим, проблем се јавља код утврђивања узрочности у атипичним случајевима.

Иако се у теорији овом питању посвећује доста пажње, пракса га, кад се појави, доста успешно решава. При његовом решавању треба поћи од тога да се у кривичном праву не утврђује шта је све узрок последице, већ само да ли се људска радња, односно радња одређног учиниоца, може сматрати узроком последице. При томе узрочну везу треба схватити као објективни однос између људске радње и последице независно од свести о њој оног ко чини радњу (незнање да ће проузроковати последицу не искључује постојање узрочности, мада може искључити кривицу по основу неотклоњиве стварне заблуде). Такође треба правити разлику између непосредних и посредних услова јер су ови први (кад последица настане непосредно из радње) по правилу увек узроци последице, док су посредни (који омогућују деловање још неког услова) такође услови ако су имали престижнији значај за наступање последице. (Тако нпр. ако неко пуца на другога па га само повреди, али овај ипак умре у болници јер се рана инфицирала, пуцање би било узрок смрти ако је повреда била таква да би повређени умро и да није дошло до инфекције, али није узрок ако рана није била смртоносна већ је инфекција била од одлучујућег значаја за наступање смрти).

Посебан проблем представља узрочност код кривичних дела нечињења. Постоји схватање да код ових кривичних дела, у ствари нема узрочности, јер се нечињењем не може ништа проузроковати. Међутим, овде се поставља питање шта би било ако би се предузела радња коју је неко лице било дужно да предузме, па ако се утврди да у том случају последица не би наступила. Нпр. шта би било да је лекар-хирург предузео хируршку интервенцију коју је био дужан да предузме, да ли би се на тај начин спасио живот пацијента. Најприхватљивије

становиште је оно које захтева висок степен вероватноће да би последица изостала да је лице које је било дужно да предузме одређену радњу ту радњу предузело. У том случају би постојала узрочност.

ПРЕДВИЂЕНОСТ У ЗАКОНУ

1. Предвиђеност у кривичном закону

Предвиђеност кривичног дела у закону значи да би нека радња била кривично дело она мора бити законом одређена као кривично дело тј. морају бити остварени битни елементи законског описа кривичног дела. Предвиђеност у закону има своју формалну и материјалну страну. Формалну страну, поред остварености битних елемената бића кривичног дела, чине и услови кажњивости, док материјалну страну чини друштвена опасност.

2. Биће кривичног дела

Термин биће кривичног дела означава скуп свих законских или посебних елемената одређеног кривичног дела. Оно што разликује поједина кривична дела, то су њихови посебни елементи који чине њихово биће. Дакле, свако кривично дело има своје посебне елементе по којима се разликују од других кривичних дела.

Посебни елементи су увек одређени законом и могу обухватати различите објективне и субјективне околности, што значи да обележја бића кривичног дела могу бити објективна и субјективна. У објективна обележја спадају: радња извршења, последица, предмет радње, средство, начин извршења, место и време извршења и лична својства (код кривичног дела крађе нпр. радња је одузимање, објекат радње је туђа покретна ствар итд.). У субјективна обележја спадају, пре свега, умишљај и нехат, али код појединих кривичних дела то могу бити и намера и побуда. Нпр. код кривичних дела против имовине захтева се намера прибављања противправне имовинске користи, код кривичних дела против уставног уређења потребна је намера угрожавања уставног уређења.

Нека кривична дела нису у закону дефинисана описно, навођењем њихових посебних елемената, већ су означена коришћењем одређеног појма који означава то кривично дело (нпр. код кривичног дела увреде - ко увреди другога), па се код таквих кривичних дела посебни елементи одређују теоријском анализом појма којим је конкретно кривично дело означено у закону (нпр. теоријски анализирано увреду чине изјаве или понашања којима се омаловажава или понижава друго лице).

Може се рећи да је однос између општег појма кривичног дела и бића кривичног дела однос између општег и посебног. Другим речима, биће кривичног дела представља "мост" између општег и посебног одређења и дефинисања кривичног дела, а самим тим и између општег и посебног дела кривичног права. Без остварености свих елемената бића кривичног дела нема ни остварености општег елемента предвиђености у закону, тј. нема кривичног дела уколико се неко чињенично стање не може подвсети под законски опис неког кривичног дела. Дакле, биће кривичног дела произилази из законског описа неког кривичног дела.

3.Услови кажњивости

Услови кажњивости су посебни услови који не спадају у биће кривичног дела, али представљају допунске услове који су неопходни да би кривично дело постојало. Постоје две врсте услова кажњивости. Први су објективни услови кажњивости (објективни услов инкриминације), а други су лични основи искључења казне.

Објективни услов инкриминације представља додатни услов који мора бити испуњен да би кривично дело постојало. Он стоји ван бића кривичног дела и самим тим не мора бити обухваћен кривицом учиниоца кривичног дела. Тако нпр. код кривичног дела учествовање у тучи, за његово постојање, потребно је да наступила смрт неког лица или да је неко лице тешко телесно повређено. Објективни услов инкриминације има улогу да сузи криминалну зону. У нашем примеру законодавац је проценио да је опасно само оно учествовање у тучи које је довело до смрти или тешке телесне повреде. Овде смрт и тешка телесна повреда нису

последица кривичног дела и у односу на њих не сме постојати ни умишљај ни нехат јер би се онда радило о другом кривичном делу (кривично дело убиства или тешке телесне повреде).

Лични основи искључења кажњивости представљају такође додатне услове који утичу на кажњавање. Наиме, код неких кривичних дела прописује се да одређена лица неће бити кажњена иако су остварени сви елементи бића кривичног дела. Тако нпр. код кривичног дела непријављивање припремања кривичног дела предвиђено је да се неће казнити за ово кривично дело брачни друг учиниоца, лице са којим он живи у трајној ванбрачној заједници, сродник по крви у правој линији, брат или сестра и друга лица чија је кажњивост код овог кривичног дела изричито искључена.

4. Субјект кривичног дела

За сва лица која су учествовала у извршењу кривичног дела употребљава се заједнички појам - субјект или учинилац кривичног дела. С обзиром на својство у коме учествује, субјект се може појавити у извршењу дела као: извршилац, саизвршилац, помагач и подстрекач. Дакле, можемо рећи да је субјект (учинилац) кривичног дела човек, тј. физичко лице које предузима радњу извршења или радњу саучесништва.

Човек се сматра субјектом кривичног дела и када се послужи животињом, механичком или природном силом. Међутим, спорно је да ли је субјект кривичног дела и оно лице које се за извршење кривичног дела послужило другим лицем. На то питање се може потврдно одговорити само у неким ситуацијама, односно уколико су испуњени услови за постојање посредног извршилаштва (пре свега ако то друго лице не предузима вољну радњу јер је кривично дело извршило под утицајем апсолутне силе и др.).

У теорији кривичног права спорно је питање да ли субјект кривичног дела може бити правно лице. О томе су схватања у теорији подељена, а у кривичном законодавству појављују се различита решења. Може се ипак рећи да је данас све присутније мишљење које полази од тога да и правно лице може бити субјект кривичног дела, односно да је оправдано увођење кривичноправне одговрности правних лица. Осим англосаксонског права и Француске и у другим европским земљама у новије време уводи се кривична одговорност правних лица.

Наш законодавац стоји на становишту да и правно лице може бити субјект кривичног дела. Закон о одговорности правних лица за кривична дела који је донет 2008. године регулише то питање.

5. Објект кривичног дела

Кривичним законодавством штите се различите друштвене и индивидуалне вредности, а извршењем крививчног дела повређују се или угрожавају различита добра. Та добра и вредности називају се објектима кривичног дела. У теорији кривичног права врши се разликовање објекта кривичног дела на заштитни објект и на објект радње.

Заштитни објект може бити општи и групни. Под општим заштитним објектом се, у нашој теорији, подразумева оно добро, интерес, вредност или друштвени однос против којег је кривично дело управљено. Општи заштитни објекат чине основна добра човека, односно његова основна права као и она друштвена добра која су у функцији постојања и остваривања основних добра човека. Групни заштитни објект су оне вредности које се непосредно штите одређеном групом кривичних дела и он значи даљу разраду и конкретизацију општег заштитног објекта. Групним заштитним објектом се штите нпр. живот и тело човека, његове слободе и права, част и углед, здравље, имовина и др. Према групном заштитном објекту су кривична дела и груписана у поједине главе у кривичним законицима.

Објектом радње сматра се оно добро према коме се предузима радња кривичног дела и на коме се, по правилу, остварује последица дела. Оно се често назива и предмет кривичног дела. Објект радње се, такође, може поделити на: нападни и граматички објект, при чему је нападни објект онај на који је радња кривичног дела управљена и који се учињеним делом повређује, док је граматички објект предмет на којем се радња извршења кривичног дела врши. Због тога треба рећи да се нападни и граматички објект код великог броја кривичних дела подударају.

ПРОТИВПРАВНОСТ
1. Појам противправности

Кривично дело је само оно дело које је противправно (члан 14. став 1 КЗС). Предвиђеност у кривичном закону као обавезан елемент сваког кривичног дела готово увек значи и његову противправност. Према томе, противправност постоји уколико су остварена обележја бића кривичног дела, тј. битни елементи законског описа кривичног дела. Дело не може бити противправно у кривичноправном смислу ако није предвиђено у кривичном закону као кривично дело. С обзиром на то да се предвиђеност у кривичном закону и противправност по правилу подударају, поставља се питање зашто је противправност елеменат у општем појму кривичног дела. Одговор на ово питање треба тражити у основама искључења противправности, тј. у ситуацијама када је једно дело у кривичном закону предвиђено као кривично дело али упркос томе није противправно. Основи искључења противправности прописани Кривичним закоником су нужна одбрана, крајња нужда и дело малог значаја.

2. Нужна одбрана

Члан 19. став 1 КЗС прописује да није кривично дело оно дело које је учињено у нужној одбрани. Кривично дело не постоји јер је искључена противправност одбрамбене радње у стању нужне одбране (противправност је елеменат сваког кривичног дела, произлази из члана 14. КЗС). Наиме, правни поредак одобрава, сагласан је да лице које предузима одбрамбену радњу у стању нужне одбране истом оствари обележја бића кривичног дела, јер у сукобу права и неправа предност треба дати праву.

Наравно, не омогућава сваки напад позивање на нужну одбрану, као што ни свака одбрана није нужна одбрана. Другим речима, да би примена овог института кривичног права била могућа, неопходно је да се испуне одређени услови у погледу предузетог напада, односно одбране.

Услови напада су следећи: 1) напад мора долазити од човека. Уколико повреду или угрожавање правног добра проузрокује животиња или природна сила, учинилац се не може позвати на нужну одбрану, али се може применити одредба о крајњој нужди. 2) Напад може бити уперен на било које правно добро (живот, телесни интегритет, слободу, имовину, част итд.). 3) Напад мора бити противправан, тј. противан правним прописима. То значи да се радње предузете у складу са правним прописима (нпр. лишавање слободе учиниоца кривичног дела од стране полицијских службеника) не могу сматрати противправним нападом у смислу нужне одбране. Треба нагласити да се поступање полиције неће сматрати противправним нападом само под условом да је предузето у складу са важећим законским прописима. У случају непоштовања истих, службене радње као што су лишавање слободе, претресање стана или лица, имају карактер противправног напада, јер својство субјекта који предузима радњу нема утицаја на њену евентуалну противправност. Околност да је у том случају овлашћено лице поступило по наређењу претпостављеног, нема значаја за квалификацију предузете радње као противправне. На пример, полицајац који добије незаконито наређење да друго лице лиши слободе, извршењем наређења поступа у складу са правилима службе, под условом да није свестан незаконитости наредбе. За лице које у овом случају треба ухапсити, његова радња има значај противправног напада, тј. има право да се брани. Овде треба направити разлику између лишења слободе невиног лица на основу законских овлашћења, што искључује нужну одбрану, од незаконитог поступања.

Кршење или непоштовање прописа од стране овлашћеног лица органа унутрашњих послова подразумева како предузимање радњи за које уопште нема законског основа, тако и прекорачење овлашћења. На пример, полицајац употребљава силу да лиши слободе лице које је затечено у време извршења кривичног дела, али истовремено чини тешку телесну повреду учиниоцу чије наношење није било неопходно. 4) Напад мора бити стваран. Уколико суд утврди да напад није предузет (учинилац је имао погрешну представу о постојању напада) или да није озбиљан, позивање на нужну одбрану није основано. У том случају, примењују се правила о стварној заблуди, односно путативној (уображеној) нужној одбрани. Типичан пример

путативне нужне одбране постоји ако лице А у намери да уплаши другог тобоже нападне лице Б, а овај мислећи да је напад стваран нанесе телесну повреду лицу А.

Услови одбране су следећи: 1) предузетом одбрамбеном радњом су остварена обележја бића неког кривичног дела. Наиме, уколико је лице које предузима одбрану одбило напад, а да није остварило обележја бића кривичног дела (нпр. померањем у страну избегло је ударце нападача), питање примене нужне одбране се не поставља. 2) Одбрана мора бити уперена против неког нападачевог правног добра. Уколико лице које предузима одбрану повреди или угрози неко правно добро трећег лица (нпр. случајног пролазника), може се позвати на крајњу нужду. 3) Одбрана мора бити истовремена са нападом, тј. мора бити предузета непосредно пре напада (нападнути не може чекати да нападач започне напад, јер би у том случају одбрана била отежана или немогућа) или за време док напад траје (напад траје од момента предузимања прве радње која се сматра нападом, све до тренутка његовог окончања). 4) Одбрана мора бити неопходно потребна. Неопходна потребна је она одбрамбена радња која је са једне стране ефикасна, тј. одбија напад, али је истовремено са друге стране и најблаже одбрамбено средство, најмање штетно по интересе нападача. Према томе, нужном одбраном треба заштитити интересе нападнутог јер је изложен противправном нападу, али истовремено етички разлози захтевају и бригу о правним добрима нападача. Његово понашање које је без сумње противправано, не даје право нападнутом да без икаквих ограничења предузима одбрану. Сврха нужне одбране није кажњавање нападача, већ адекватна заштита интереса нападнутог, правног поредка и нападача. Не може се утврдити да ли је одбрамбена радња неопходно потребна постављањем једног општег правила, које би представљало решење за све конкретне ситуације нужне одбране. Дакле, реч је о фактичком питању на које се може одговорити узимањем у обзир свих релевантних околности, и то: интензитета напада и одбране, лична својства нападача и нападнутог, одбрамбена средстава која су на располагању нападнутом, однос вредности нападнутог правног добра и добра нападача итд..

Уколико нужна одбрана није неопходно потребна, а испуњени су сви остали напред наведени услови напада и одбране, учињено је прекорачење граница нужне одбране. Лице који прекорачи границе нужне одбране се не може позвати на примену овог института, јер као што је већ речено, недостаје суштински услов за његову примену. Произлази да је лице које је предузело одбрамбену радњу остварило кривично дело. Наравно, као што из текста законика произлази, околност да је у конкретном случају реч о прекорачењу нужне одбране, није без икаквог дејства у погледу кажњивања учиниоца, јер му суд казну може ублажити.

Ако је у конкретном случају до прекорачења нужне одбране дошло услед јаке раздражености или препасти изазване нападом, учинилац се може ослободити од казне (члан 19. став 3 КЗС). Ублажавање казне и ослобађање од казне су факултативног карактера, што значи да суд може али не мора применити ову одредбу Кривичног законика, јер као што исправно резонује законодавац, не заслужује сваки учинилац кривичног дела у прекорачењу нужне одбране блажу казну, односно ослобађање од казне.

3. Крајња нужда

Крајња нужда је као и нужна одбрана основ који искључује противправност поступка учиниоца, тј. искључује постојање кривичног дела. Код крајње нужде правни поредак дозвољава жртвовање једног правног добра да би се спасило друго, уз испуњење услова о којим ће у излагањима која следе бити више речено. Стање крајње нужде у кривичноправном смислу одликује опасности и отклањање опасности. У погледу опасности кумулативно морају бити испуњени следећи услови: 1) опасност може бити проузрокована како радњом човека, тако и дејством природних сила (на пример, одрон камења проузрокује опасност за животе учесника у саобраћају, због чега возач у циљу отклањања опасноси за сопствени живот непрописно претиче колону возила и изазове саобраћајну незгоду) или животиње (на пример, животиња истрчи на коловоз и угрози безбедно одвијање саобраћаја); 2) Опасност може бити уперена на било које правно добро учиниоца или другог лица (живот, тело, имовину итд.); 3) Опасност мора бити нескривљена, што значи да се на крајњу нужду не може позвати лице које је са умишљајем или из нехата изазвало опасност. Ипак, лицу које је изазвало опасност, али из нехата, може се казна ублажити; 4) Опасност мора бити стварна. Уколико опасност није

стварна, не може се применити овај основ искључења противправности, али се учинилац може позвати на одредбу Кривичног законика која регулише стварну заблуду (тзв. путативна крајња нужда).

Са друге стране, услови отклањања опасности су следећи: 1) радња отклањања опасности мора бити предузета за време трајања опасности; 2) Опасност се није могла отклонити на други начин, тј. једини начин да се отклони опасност од свог добра или добра другога је остварење обележја бића кривичног дела (на пример, уколико је било могуће отклонити опасност бекством са лица места, није могућа примена крајње нужде); 3) Учињено зло не сме бити веће од зла које је претило. Једноставно речено, зло које је учињено приликом отклањања опасности мора бити мање или исто као зло које је претило. На пример, не може се дозволити да учинилац лиши друго лице живота, јер жели да отклони опасност за своју имовину, без обзира на вредност те имовине. Уколико се ипак учини веће зло од зла које је претило, постоји прекорачење граница крајње нужде. Лице које прекорачи границе крајње нужде је учинило кривично дело и биће кажњено по општим правилима. Међутим, законодавац узима у обзир пре свега психичко стање учиниоца кривичног дела који прекорачи границе крајње нужде и прописује факултативну могућност ублажавања казне, односно ослобађања од казне уколико је до прекорачења дошло под нарочито олакшавајућим околностима.

Кривични законик Србије у члану 20. став 4 прописује да нема крајње нужде ако је учинилац био дужан да се излаже опасности која је претила. Ова одредба се односи на поједине професије чије обављање подразумева одређени ризик (нпр. полицајци, ватрогасци, лекари), а њен смисао је да лица која обављају ове професије немају право да се позову на крајњу нужду уколико се нађу у опасности за време вршења професионалне дужности. Другим речима, ова лица имају обавезу да жртвују сопствена добра да би спасили туђа, али ова дужност није апсолутна. Наиме, нису дужни да се излажу опасности уколико је ризик за њихов живот или здравље већи од ризика који су они дужни да прихвате, у складу са својим професионалним обавезама (на пример, нису дужни да жртвују свој живот, уколико је извесно да ће смрт наступити).

4. Дело малог значаја

Дело малог значаја је институт кривичог права чија је сврха да се искључи постојање кривичног дела, иако је у конкретном случају учинилац остварио све посебне елементе дела прописане законом, јер се ради о безначајном делу за које гоњење и кажњавање није сврсисходно. У члану 18. став 2. КЗС су прописана три услова за примену овог института: 1) да је степен кривице учиниоца низак; 2) да су штетне последице одсутне или незнатне; 3) да општа сврха кривичних санкција не захтева изрицање кривичне санкције. Овде је потребно нагласити да степен кривице учиниоца може бити низак и код умишљајних кривичних дела (нпр. дело је остварено са евентуалним умишљајем), а не само код нехатних. Код кривичних дела код којих је последица проузрокована, она мора бити незнатна. Са друге стране, последица је одсутна код кривичних дела која немају последицу (тзв. делатносна кривична дела) и код покушаја кривичног дела. На крају, трећи услов који мора бити испуњен подразумева да општа свха кривичних санкција, а то је сузбијање кривичних дела не захтева изрицање кривичне санкције. Другим речима, није неопходно изрицањем кривичне санкције утицати на учиниоца и потенцијалне учиниоце у циљу спречавања вршења кривичних дела. Да би се спречило да судови примењују овај институт и у погледу тешких кривичних дела, законодавац је у члану 18. став 3 КЗС прописао да се одредбе овог члана могу применити само на кривична дела за која је прописана казна затвора до пет година или новчана казна.

КРИВИЦА

1. Појам и облици кривице

Општи елементи сваког кривичног дела су радња, одређеност у закону, противправност и кривица (члан 14. КЗС). Према томе, кривица је обавезни елеменат сваког кривичног дела. Осим тога, значај кривице произлази и из других одредби Кривичног законика Србије. Тако, кривица је услов за изрицање казни и мера упозорења учиниоцу кривичног дела (члан 2. КЗС),

док се са друге стране, поједине кривичне санкције (нпр. обавезно психијатријско лечење и чување у здравственој установи) могу изрећи лицу које није скривило дело. Осим тога, степен кривице се узима у обзир при одмеравању казни као отежавајућа или олакшавајућа околност (члан 54. КЗС).

Кривица постоји ако је учинилац у време када је учинио кривично дело био урачунљив и поступао са умишљајем, а био је свестан или је био дужан и могао бити свестан да је његово дело забрањено (члан 22. став 1 КЗС). Кривично дело је учињено са кривицом и ако је учинилац поступао из нехата, уколико то закон изричито предвиђа (члан 22. став 2 КЗС). Према томе, елементи кривице су: 1) урачунљивост; 2) умишљај или нехат и 3) свест о противправности дела.

Облици (степени) кривице су умишљај и нехат. Умишљај је тежи степен кривице и он је по правилу услов за остварење кривичних дела. Супротно томе, за постојање појединих кривичних дела довољан је и нехат као блажи облик кривице (казна за нехатна дела је блажа). Умишљај може бити директни и евентуални. Кривично дело је учињено са директним умишљајем када је учинилац био свестан свог дела (свестан обележја бића тј. посебних елемената дела) и хтео (желео) његово извршење (члан 25. КЗС). На пример, учинилац нишани у правцу оштећеног који се налази у непосредној близини и испаљује велики број хитаца у виталне делове тела, лишавајући га на тај начин живота. Уколико је учинилац био свестан да може учинити дело па је на то пристао, облик кривице је евентуални умишљај (члан 25. КЗС). На пример, проузрокује пожар на стамбеном објекту свестан свог дела и желећи његово извршење. При томе, није хтео да лиши живота лица која су се затекла у објекту, али је у односу на њихову смрт био равнодушан тј. пристао је на то.

Нехат може бити свесни и несвесни. Свесни нехат постоји уколико је учинилац био свестан да може учинити дело (елеменат свести је исти као код евентуалног умишљаја), али је олако држао да до тога неће доћи или да ће то моћи да спречи (члан 26. КЗС). Код овог облика кривице учинилац олако држи да због околности конкретног случаја последица неће наступити (на пример, у раним јутарњим сатима претиче у непрегледној кривини, уверен да из супротног смера неће наићи возило, јер у то доба дана на том путу у саобраћају учествује веома мали број возила) или олако држи да ће је он моћи спречити (у поменутом примеру учинилац је уверен да ће с обзиром на ширину коловоза и возачко искуство успети да избегне саобраћајну незгоду, уколико возило из супротног смера ипак наиђе). Према томе, важно је нагласити да олако држање код свесног нехата мора бити засновано на конкретним околностима (ширина коловоза, ниска фрекфенција саобраћаја), што значи да уколико се учинилац у конкретном случају поуздао у срећу или неке неодређене околности треба узети да је облик кривице евентуални умишљај. Разграничење евентуалног умишљаја и свесног нехата је један од најтежих проблема кривичног права. Нема општег правила на основу кога је могуће утврдити пристајање на последицу односно олако држање учиниоца, већ то чине судови узимајући у обзир све релевантне околности конкретне кривичне ствари.

Несвесни нехат постоји уколико учинилац није био свестан да својом радњом може учинити дело, али је према околностима и личним својствима био дужан и могао бити свестан те могућности (члан 26. КЗС). Дужност предвиђања последице постоји уколико би просечан човек у околностима конкретном случаја био свестан могућности проузроковања последице. Са друге стране, несвесни нехат подразумева и испуњење субјективног елемента, тј. да је учинилац с обзиром на лична својства (узраст, животно и професионално искуство, психофизичке особине итд.) могао да буде свестан могућности проузроковања последице кривичног дела. На пример, дело је учињено са несвесним нехатом уколико учинилац за време чишћења оружја испали хитац и проузрокује смрт неког од присутних лица.

На крају, треба рећи да уколико неко лице оствари посебне елементе дела случајно (није био дужан и није могао да предвиди наступање забрањене последице), његово дело се не може квалификовати као кривично дело јер није скривљено, тј. није учињено са умишљајем или нехатом.

2. Неурачунљивост

Неурачунљивост је основ који искључује кривицу, односно кривично дело. Урачунљивост учиниоца се у кривичном поступку претпоставља, док се неурачунљивост утврђује уз помоћ вештака, уколико постоји сумња у њено постојање. Неурачунљив је учинилац који услед душевне болести, привремене душевне поремећености, заосталог душевног развоја или друге теже душевне поремећености није могао да схвати значај свог дела или није могао да управља својим поступцима (члан 23. став 2 КЗС).

Према томе, постоје четири биолошка основа неурачунљивости. У душевна обољења се у психијатрији сврставају психозе, епилепсија, параноја, шизофренија итд.. Привремена душевна поремећеност постоји код психофизички здравих лица, услед спољашњих или унутрашњих фактора (глад, жеђ, афектно стање, конзумирање алкохола или дрога). Заостали душевни развој одликује несклад између узраста лица и степена психичког развоја тј. интелигенције. Законодавац биолошким основом неурачунљивости сматра и друге теже душевне поремећености, које се не могу сврстати у три претходно наведена биолошка основа (нпр. психопатије).

Психолошки основ неурачунљивости је немогућност схватања значаја свога дела (неспособност за расуђивање) или немогућност управљања својим поступцима (неспособност за одлучивање). Треба нагласити да су и биолошки и психолошки услови постављени алтернативно, што значи да је за неурачунљивост довољно да буде остварен један од четири наведена биолошка основа и један од два психолошка основа.

Неурачунљивост се утврђује у односу на време када је дело учињено. То значи да неурачунљивост која настане после извршеног дела није од значаја за утврђивање неурачунљивости као основа који искључује кривицу, али може имати значај за кривични поступак (у смислу његове обуставе).

Уколико је услед неког од биолошких основа неурачунљивости способност учиниоца да схвати значај свог дела или да управља својим поступцима битно смањена, кривица учиниоца није искључена, али се може блаже казнити (члан 23. став 3). Према томе, битно смањена урачунљивост је основ за ублажавање казне. Битно смањену урачунљивост треба разликовати од обично смањене урачунљивости, која у кривичном праву има значај олакшавајуће околности коју суд узима у обзир приликом одмеравања казне.

Изузетак од правила да је није скривљено дело лица које у време извршења кривичног дела није могло да схвати значај свог дела или да управља својим поступцима је скривљена неурачунљивост. Овај институт кривичног права постоји уколико: 1) учинилац себе доведе у стање неурачунљивости употребом алкохола, дрога или на други начин; 2) потребно је утврдити да је непосредно пре довођења у стање неурачунљивости код учиниоца постојао умишљај или нехат у односу на остварење кривичног дела.

3. Стварна заблуда

Стварна заблуда је основ који искључује кривицу учиниоца, односно кривично дело. Постоје две врсте стварне заблуде: заблуда о обележјима бића кривичног дела и заблуда о основама који искључују постојање кривичног дела. Стварна заблуда о обележјима бића кривичног дела подразумева да код учиниоца не постоји свест о стварним околностима које су посебни елементи кривичног дела (нпр. заблуда о радњи извршења, последици, узрочном односу, начину извршења, средствима извршења, месту или времену извршења, итд.). На пример, учинилац може бити у заблуди у погледу узраста оштећеног, јер је код појединих кривичних дела узраст обележје бића (нпр. кривично дело обљуба са дететом). Уколико је учинилац у заблуди у односу на неку стварну околност која би да постоји искључила постојање кривичног дела, окривљени се може позвати на стварну заблуду о основама који искључују постојање кривичног дела. Типичан пример је путативна нужна одбрана код које учинилац погрешно држи да постоји напад као услов за примену овог института.

Дејство стварне заблуде зависи од тога да ли је у конкретном случају реч о отклоњивој или неотклоњивој заблуди. Стварна заблуда је неотклоњива ако учинилац није био дужан и није могао да избегне заблуду у погледу неке стварне околности која представља обележје бића

кривичног дела или у погледу неке стварне околности која би, да је заиста постојала, чинила дело дозвољеним (члан 28. став 2 КЗС). Неотклоњива стварна заблуда искључује умишљај и нехат учиниоца, што значи да дело учињено у неотклоњивој стварној заблуди није скривљено, тј. није кривично дело (члан 28. став 1). Отклоњива стварна заблуда је по својој природи нехатна, тј. подразумева да је учинилац био дужан и могао да буде свестан стварних околности, због чега отклоњива заблуда искључује само постојање умишљаја. Другачије речено, ако је учинилац био у стварној заблуди услед нехата, постојаће кривично дело учињено из нехата кад закон такво кривично дело предвиђа (члан 28. став 3 КЗС).

4. Правна заблуда

Разлог постојања одредбе о правној заблуди треба тражити у неспорној чињеници да се од грађана не може очекивати да познају све одредбе кривичног законодавства. Лице које се налази у правној заблуди нема свест о правној забрањености учињеног дела. На пример, учинилац не зна да је радња коју предузима у закону прописана као кривично дело или зна за норму али је погрешно тумачи (директна правна заблуда). Међутим, правна заблуда постоји и уколико је учинилац у заблуди у погледу неког основа који искључује противправност (учинилац не зна да је дело које чини противправно). На пример, погрешно сматра да нешто представља основ који искључује противправност (погрешно сматра да је дозвољена нужна одбрана на нужну одбрану). Овде је реч о индиректној правној заблуди. Код стварне заблуде у погледу околности које искључују противправност, заблуда се односи на неку стварну околност која би да постоји искључила постојање кривичног дела (на пример, учинилац не зна да напад као услов за примену нужне одбране није предузет). Супротно томе, код правне заблуде у погледу основа који искључују противправност учинилац је свестан свих стварних околности, али не зна значај тих околности у кривичном праву. Овде је потребно нагласити да и у случају директне и у случају индиректне правне заблуде постоји погрешна представа учиниоца о правној забрањености дела.

Правна заблуда је основ који искључује кривицу, односно постојање кривичног дела уколико је неотклоњива (члан 29. став 1 КЗС). Кривица је искључена јер код учиниоца нема свести о противправности дела, која је као што је већ речено, елеменат кривице (поред урачунљивости и умишљаја или нехата). Правна заблуда је неотклоњива ако учинилац није био дужан и није могао да зна да је његово дело забрањено (члан 29. став 2 КЗС). Учиниоцу који није знао да чини забрањено дело, али је био дужан и могао да зна, казна се може ублажити (члан 29. став 3 КЗС). Према томе, отклоњива заблуда је факултативан основ за ублажавање казне.

5. Сила и претња

Уколико неко лице оствари обележја бића кривичног дела под утицајем силе, правна квалификација његовог дела зависи од тога да ли је у конкретном случају сила била неодољива (апсолутна) или одољива (компулсивна). Наиме, ако је употребљена сила неодољива, тј. лице према коме је употребљена јој се није могло супротставити, искључено је постојање кривичног дела, јер неодољива сила искључује могућност предузимања вољне радње, а само се вољна радња сматра радњом у кривичноправном смислу (на пример, лице А гурне лице Б које у паду повреди лице Ц). Према томе, апсолутна сила је основ који искључује постојање кривичног дела. Као извршилац (посредни) кривичног дела сматраће се лице које је применило неодољиву силу (члан 21. став 3 КЗС).

У случају употребе одољиве силе принуђено лице није лишено могућности доношења и реализовања одлуке, као што је то случај код неодољиве силе, али је одлука ипак донета под утицајем употребљене силе. Другим речима, радња предузета под утицајем одољиве силе је вољна радња, али је истовремено неспорно да воља учиниоца није у потпуности слободна. У нашем кривичном законодавству, уколико је кривично дело извршено под дејством компулсивне силе, учиниоцу се казна може ублажити (члан 21. став 2 КЗС).

Претња је стављање у изглед неког зла лицу које се принуђава да учини кривично дело. Зло које се ставља у изглед мора бити озбиљно и могуће са становишта лица коме се прети. На

пример, претња пиштољем играчком се квалификује као стављање у изглед озбиљног и могућег зла, јер лице коме се прети не зна да није употребљено право оружје. Остварење претње мора у већој или мањој мери зависити од лице које прети, јер се у супротном може говорити о упозорењу. Према члану 21. став 2 КЗС, ако је кривично дело учињено под дејством претње, учиниоцу се казна може ублажити. Према томе, претња је као и компулсивна сила факултативни основ за ублажавање казне.

6. Одговорност правних лица у кривичном праву

Одговорност правних лица у кривичном праву регулисана је Законим о одговорности правних лица за кривична дела. Овај закон предвиђа да правно лице може одговарати за кривична дела из посебног дела Кривичног законика и других закона, ако су испуњени услови за одговорност правног лица предвиђени овим законом (члан 2). Правно лице одговара за кривично дело које у оквиру својих послова, односно овлашћења учини одговорно лице у намери да за правно лице оствари корист. Одговорност правног лица постоји и ако је због непостојања надзора или контроле од стране одговорног лица омогућено извршење кривичног дела у корист правног лица од стране физичког лица које делује под надзором и контролом одговорног лица (члан 6). Према томе, одговорност правног лица заснива се на кривици одговорног лица. Правном лицу се за кривично дело могу изрећи следеће кривичне санкције: 1) казна (новчана казна и престанак правног лица); 2) условна осуда; 3) мере безбедности.

ОБЛИЦИ И НАЧИН ОСТВАРИВАЊА КРИВИЧНОГ ДЕЛА

Пре него што учинилац предузме радњу извршења кривичног дела могуће је да предузме делатности које доприносе извршењу кривичног дела, које олакшавају његово извршење, али се у садржајном смислу не могу подвести под радњу извршења. У том случају ради се о припремању кривичног дела као једној физички уочљивој активности. Такође, пре него што се започне са припремањем кривичног дела као могући стадијум може се јавити и доношење одлуке да се кривично дело изврши што би била једна психичка активност која је невидљива у спољном свету. Постоје ситуације и када кривично дело остаје некомплетно, када учинилац оствари само један његов део нпр. предузме радњу извршења али је не доврши или је доврши а последица не наступи (покушај кривичног дела). Према томе, могуће је разликовати четири могуће фазе у остварењу кривичног дела. То су: доношење одлуке, припремне радње, покушај и довршено кривично дело. Све ове фазе нису обавезне нити увек присутне код извршења кривичног дела, већ нека од њих може и да изостане. Тако нпр. извршилац некад приступи извршењу дела без икаквих припрема. Код нехатних кривичних дела не постоји стадијум доношења одлуке за извршење дела, а код неких кривичних дела нема покушаја, јер се дело сматра свршеним чим је радња извршења предузета.

1. Доношење одлуке за извршење кривичног дела

Доношење одлуке је први могући стадијум у остваривању кривичног дела. У овој фази извршилац само доноси одлуку о извршењу кривичног дела, али још не приступа њеној реализацији. У питању је само један мисаони процес будућег извршиоца кривичног дела. За овај стадијум извршења кривичног дела се не кажњава, пошто могући извршилац још ништа није предузео у правцу остварења те одлуке, а сама одлука не значи да ће она бити и остварена. И у ситуацији када би та одлука била саопштена, нема места кажњавању, јер могући извршилац није предузео никакву радњу, а самим тим није никакво добро нити повредио нити угрозио. Међутим, ако би саопштавање намере да се изврши кривично дело имало карактер претње могло би да постоји неко кривично дело (угрожавање сигурности, принуда и др.), наравно ако постоје елементи тог кривичног дела.

Разлози за некажњавање за доношење одлуке су бројни. Прво, доношење одлуке представља један психолошки, мисаони процес који се тешко може доказати. Док одлука не буде саопштена или на други начин манифестована у спољном свету, она не може бити сазната, па према томе, не може бити ни предмет кривичноправне репресије. И друго, кажњавањем за

доношење одлуке законодавац би напустио идеју хуманости и афирмацију основних принципа кривичног права, а нарочито принципа легалитета као врхунског начела које гарантује сигурност грађана.

2. Припремање кривичног дела

Припремање кривичног дела је, такође, спорно са становишта његовог кажњавања. Наиме, учинилац код припремних радњи не предузима радњу извршења кривичног дела већ неке друге радње којима само олакшава извршење кривичног дела. У кривичном праву се, углавном, наглашава изузетност њиховог кажњавања и истиче да је то оправдано само када је у питању велика вредност заштитног објекта, високи интензитет његовог угрожавања и када се ради о умишљајном припремању. Кривични законик Републике Србије је начелно стао на становиште, кроз најновија законска решења, да за припремне радње не треба кажњавати, али код неких кривичних дела, због њихове тежине, прописано је кажњавање за припремне радње. Законодавац то чини на два начина, и то у оба случаја у посебном делу код појединих кривичних дела.

Први начин је да поједине, одређене припремне радње пропише као самостално кривично дело (нпр. кривично дело прављење, набављање и давање другом средства за фалсификовање из члана 227. КЗ, договор за извршење кривичног дела из члана 345. КЗ, израђивање и набављање оружја и средстава намењених за извршење кривичног дела из члана 347. КЗ и др.). Овде се формално и не ради о припремним радњама јер их је законодавац подигао на ранг радње извршења.

Други начин је прописивање кажњавања припремања као фазе у остваривању неког кривичног дела. Наиме, законодавац је код одређених кривичних дела прописао да је припремање тог кривичног дела кажњиво. Такав је случај код кривичних дела против уставног уређења и безбедности Србије. У том случају припремање се појављује као кажњиви стадијум кривичног дела о коме се ради. Посебан проблем овде представља како одредити у чему се састоје припремне радње. Овај начин кажњавања није био споран раније када је постојала одредба о припремним радњама у општем делу као једна оквирна дефиниција припремних радњи која се могла применити за сва кривична дела код којих је законодавац предвидео кажњавање припремања као стадијума у извршењу кривичног дела. Међутим, данас те одредбе нема у општем делу КЗ чиме је законодавац хтео да нагласи изузетност кажњавања за припремне радње. Али је зато неопходно да код кривичних дела код којих пропише кажњавање и за припремне радње наведе и у чему се то припремање састоји. Да би се знало које се припремне радње сматрају кажњивим код кривичних дела против уставног уређења и безбедности Републике Србије законодавац је у једном заједничком члану (члан 320. став 2) на уопштен начин навео шта представља припремање тих кривичних дела. КЗ прописује да се у том случају узимају у обзир следеће припремне радње: 1. набављање или оспособљавање средстава за извршење кривичног дела, 2. отклањање препрека за извршење кривичног дела, 3. договарање, планирање или организовање са другим извршења кривичног дела, 4. предузимање других радњи којима се остварују услови за непосредно извршење кривичног дела (а које не представља радњу извршења). Уз ове четири групе законодавац додаје и један облик припремних радњи који је специфичан за ова кривична дела а то је упућивање или пребацивање на територију Србије лица или оружја, експлозива, отрова, опреме, муниције или другог материјала ради извршења једног или више кривичних дела из ове главе (члан 320. став 3).

3. Покушај кривичног дела

Покушај је умишљајно започињање извршења кривичног дела при чему није наступила последица која је била обухваћена умишљајем учиниоца. Радња извршења се сматра започетом чим је извршилац предузео било коју од делатности која је у опису бића кривичног дела означена као радња извршења.

Покушја, дакле, има три конститутивна обележја. Прво, битно је да је предузета радња извршења кривичног дела. Друго, да је та радња предузета са умишљајем. И треће, да последица није наступила. До изостанка последице може да дође из два разлога: или извршилац није довршио радњу извршења па последица није могла да наступи или је он радњу извршења довршио али последица из неких других разлога није наступила. С обзиром на ове две могућности прави се разлика између несвршеног и свршеног покушаја. Код првог је радња извршења остала недовршена, а код другог је радња довршена, али је нешто друго утицало да последица није наступила. Ово разликовање је од значаја нарочито ако дође до добровољног одустанка од покушаја.

Покушај је кажњив код тежих кривичних дела тј. према ставу законодавца код кривичних дела за која се може изрећи затвор од пет година или тежа казна. Изузетно, покушај може бити кажњив и код лакших кривичних дела ако је то изричито прописано у КЗ. Кривични закон прописује да ће се учинилац за покушај казнити казном прописаном за то кривично дело или ублаженом казном. Дакле, покушај представља факултативни основ за ублажавање казне.

Наш законодавац познаје и категорију неподобног покушаја. Неподобан покушај постоји када учинилац кривичног дела покуша да изврши кривично дело неподобним средством или према неподобном предмету. Дакле, кривично дело није било могуће довршити или због неподобности средства извршења (нпр. покушај тровања материјом која није отровна) или због неподобности објекта (нпр. покушај убиства лица које је већ мртво). Неподобан покушај представља факултативни основ за ослобођење од казне.

Код покушаја је могућ и случај да иако није дошло до последице која је обележје покушаног кривичног дела, настане нека друга лакша последица која је обележје неког другог кривичног дела (нпр. код покушаја убиства није дошло до смрти али је настала тешка телесна повреда). У овом случају узима се да постоји само покушај тежег кривичног дела а чињеница да је кроз покушај тежег дела остварено неко лакше узима се као отежавајућа околност приликом одмеравања казне.

4. Добровољни одустанак

Добровољни одустанак од извршења кривичног дела постоји кад у току извршења дела учинилац одустане од довршења започетог кривичног дела. Одустанак је добровољан ако је учинилац био свестан да дело може да доврши али је својом вољом одустао од довршења. Није битно за постојање добровољног одустанка из којих побуда је учинилац одустао (нпр. страх да ће бити откривен и кажњен, кајање, сажаљење према жртви и сл.). Али је битно да је одлуку донео сам, под утицајем унутрашњих мотива, а не под утицајем спољних околности. Уколико је учинилац одустао од довршења започетог кривичног дела због тешкоћа на које је наишао приликом извршења кривичног дела или је сматрао да такве околности постоје (нпр. није умео или могао да изврши обијање или је неко наишао или му се само учинило да неко иде), неће постојати добровољни одустанак, јер учинилац није својом вољом одустао од извршења кривичног дела, већ је на то био приморан. Исто тако, свако одустајање од извршења започетог дела не мора да значи и дефинитивно напуштање идеје да се то дело у будућности ипак изврши. Стога привремени прекид извршења не спада у добровољни одустанак, већ само коначна одлука да се започето дело никада више не доврши, предствља добровољни одустанак.

КЗ садржи изричиту одредбу по којој се неће сматрати да постоји добровољни одустанак уколико учинилац кривично дело није довршио због околности које онемогућавају или знатно отежавају извршење кривичног дела. Добровољност је искључена и онда када је учинилац сматрао да такве околности постоје (члан 32. став 2.).

Учинилац може одустати од извршења кривичног дела и у стадијуму тзв. несвршеног и свршеног покушаја. Тако, ако је учинилац одлучио да одустане, а налази се у стадијуму несвршеног покушаја (радња још није довршена) довољно је да само прекине радњу извршења па до последице неће доћи. Ако се већ налази у стадијуму свршеног покушаја (радња је свршена, али последица још није наступила), онда је потребно да учинилац спречи наступање последице (бацио је жртву-непливача у воду па онда скочио и спасио је).

Неће постојати добровољни одустанак ако учинилац није успео да спречи последицу јер је кривично дело у таквом случају већ свршено, чак и када је предузео све што је било у његовој моћи да спречи њено наступање.

По нашем Кривичном законику доборовољни одустанак је околност која има значај факултативног основа за ослобођење од казне. Ово значи да суд учиниоца, који је одбровоњно одустао, може да казни за то дело прописаном казном, може да му ублажи казну (што је могуће увек када је прописана могућност ослобођења од казне) или да га ослободи казне. Ако је учинилац који је одбровољно одустао при свом деловању извршио и неке друге радње које чине неко друго самостално кривично дело, он ће се за то дело казнити.

ВРЕМЕ И МЕСТО ИЗВРШЕЊА КРИВИЧНОГ ДЕЛА

1. Време извршења кривичног дела

Одређивање времена када је једно кривично дело извршено значајно је из следећих разлога: 1. ради утврђивања који је кривични закон важио у време извршења кривичног дела; 2. ради утврђивања кривице учиниоца; 3. да ли је учинилац у том времену био пунолетан или малолетан; 4. да ли је наступила застарелост кривичног гоњења; 5. време извршења кривичног дела може да буде обележје кривичног дела код неких кривичних дела (нпр. нека кривична дела добијају тежи вид ако су учињена за време рата или у случају непосредне ратне опасности).

Разликју се три теорије: теорија делатности, теорија последице и теорија јединства. По теорији делатности сматра се да је кривично дело извршено у време предузимања радње извршења. Према теорији последице сматра се да је дело извршено у време када је последица наступила. Док по теорији јединства сматра се да је кривично дело извршено како у време предузимања радње, тако и у време наступања последице.

Наш Кривични законик прихвата теорију делатности по којој је кључни моменат када је учинилац предузео радњу извршења. То значи да је кривично дело извршено у време када је учинилац радио или био дужан да ради, без обзира на то када је последица наступила. Када је у питању саучесник за њега се као време извршења кривичног дела узима време када је он радио или био дужан да ради. Код продуженог кривичног дела као време извршења узима се моменат предузимања последње радње која улази у састав продуженог кривичног дела. Код трајних кривичан дела битан је моменат када је довршена радња извршења.

2. Место извршења кривичног дела

Одређивање места извршења кривичног дела важно је са гледишта кривичног права из више разлога. Прво, према месту извршења кривичног дела утврђује се просторно важење кривичног закона (кривични закон се примењује када је кривично дело учињено на територији те државе). Друго, према месту извршења кривичног дела одређује се месна надлежност суда, и треће, место извршења дела може бити обележје код неких кривичних дела (нпр. код кривичног дела повреда обезбеђења државне границе).

Одређивање места извршења кривичног дела не представља проблем ако су се извршне радње и наступање последице догодиле на истом месту. Међутим, ако је радња извршена на једном месту, а последица наступила на другом месту, поставља се питање које место у овом случају треба сматрати местом извршења кривичног дела. За одређивање места извршења кривичних дела постоје, такође, три теорије: теорија делатности, теорија последице и теорија јединства. По теорији делатности узима се као место извршења оно место где је учинилац радио, односно био дужан да ради, без обзира где је наступила последица. По теорији последица узима се да је место извршења оно место где је последица наступила, без обзира на то где је учинилац предузео радњу извршења. По теорији јединства као место извршења кривичног дела узима се како место где је учинилац предузео, односно пропустио чињење, тако и место где је последица наступила.

Наш КЗ усваја теорију јединства тако да се сматра да је кривично дело учињено како у месту где је извршилац радио или био дужан да ради, тако и у место где је у целини или делимично наступила последица кривичног дела.

У случају припремних радњи и покушаја, као места извршења се сматрају како место где је учинилац радио или био дужан да ради, тако и место где је према његовом умишљају последица требало да наступи. Када је у питању саучесник за њега се као место извршења кривичног дела узима, поред места где је радња извршења предузета, и место на коме је он предузео радњу саучесништва.

САУЧЕСНИШТВО

1. Појам и врсте саучесништва

Саучесништво постоји када у остварењу једног кривичног дела учествује више лица. Они се сви сматрају учиниоцима тог дела, а због заједничког учествовања у његовом остваривању називају се саучесницима. Они у том делу могу да учествују на различите начине због чега се и разликују различити облици саучесништва. У том смислу прави се разлика између извршилаштва (и саизвршилаштва), подстрективања и помагања, па се доследно томе као субјекти појављују: извршилац (и саизвршилац), подстрекач и помагач. Извршилац је лице које својом радњом извршава кривично дело, односно које производи последицу кривичног дела (саизвршиоци постоје ако више лица заједнички извршавају кривично дело), подстрекач је лице које наводи другог да изврши кривично дело, а помагач помаже извршиоцу да изврши кривично дело. Сви они представљају саучеснике у учињеном делу, а њихово заједничко деловање назива се саучесништвом. Ово је шире схватање појма саучесништва. У ужем смислу појам саучесништва обухвата само подстрекаче и помагаче, али не и извршиоца или саизвршиоце. Доследно томе, код ширег схватања појам саучесништва говори о свим наведеним учесницима као саучесницима, док код ужег схватања појма саучесништва обично се каже извршилац кривичног дела и његови саучесници. Због тога ако се говори о саучесништву треба увек имати у виду да ли је у питању саучесништво у ужем или у ширем смислу, што увек треба нагласити.

2. Извршилаштво и саизвршилаштво

Извршилац је лице које извршава кривично дело тако што предузима радњу извршења и њоме производи забрањену последицу. У појединим случајевима у извршењу може да учествује и више извршилаца који заједнички врше радњу извршења или предузимајући поједине делатности које улазе у састав радње извршења (на пример, код кривичног дела крађе саизвршиоци заједнички врше одузимање ствари, или код кривичног дела разбојништва један примењује силу или претњу, а други одузима ствари, јер код овог кривичног дела обе ове делатности улазе у састав радње извршења). У неким случајевима саизвршиоци који су се договорили да изврше кривично дело поделе међусобно улоге тако да само неки учествују у радњи извршења, док други врше неке друге радње (на пример један одузима ствари, а други чува стражу да неко не наиђе). То отвара питање шта је критеријум да се неко сматра саизвршиоцем. Према једном схватању, саизвршиоци су само они учесници који учествују у радњи извршења, а они који су вршили неке друге радње су саучесници (у ужем смислу) – обично помагачи. Према другом схватању, саизвршиоци су сви они који учествују у остварењу дела који то дело схватају као своје тј. имају и неки свој интерес у остварењу дела без обзира на то које радње конкретно предузимају, а нису саизвршиоци они који у делу учествују као у туђем делу тј. хоће да другом помогну (чак и ако су учествовали у радњи извршења). Према трећем схватању, саизвршиоци су сви који су учествовали у радњи извршења, а исто тако и они који су предузимали неке друге радње, али су дело схватали као своје (на пример, сви који врше одузимање ствари, али и они који чувају стражу ако је постојао договор да украдене ствари поделе).

Наше кривично законодаство усваја ово треће схватање предвиђајући да "ако више лица, учествовањем у радњи извршења са умишљајем или из нехата заједнички изврше кривично дело или остварујући заједничку одлуку другом радњом са умишљајем битно допринесу извршењу кривичног дела, свако од њих казниће се казном прописаном за то дело".

Да би заједничко вршење кривичног дела могло да се сматра као саизвршилаштво – морају бити испуњена два услова: мора бити учињено заједничко дело и мора постојати код

саизвршилаца свест о заједничком деловању. Што се тиче виности код саизвршилаца може постојати како умишљај, тако и нехат. При томе је могуће да сви поступају са умишљајем или сви из нехата, али је могуће и да неки од саизвршилаца делују са умишљајем, док други поступају из нехата (на пример, два радника заједнички бацају греду са крова при чему један види да доле стоји човек кога жели да повреди (поступа са умишљајем), док други није видео да доле има некога (поступа из нехата).

За саизвршиоце важи иста прописана казна, док одмерена казна (зависно од олакшавајућих и отежавајућих околности) може бити неједнака.

3. Подстрекавање

Подстрекавање, као облик саучесништва, постоји кад неко наводи другога да учини кривично дело. Под навођењем се подразумева утицање на другог да донесе одлуку да изврши кривично дело. Радње којима се то чини могу бити различите, на пример, наговарање, убеђивање, саветовање, наређивање, молба, обећање награде и свака друга делатност којом се може утицати на доношење одлуке да се изврши кривично дело. Чак и привидно одвраћање којим се у ствари даје идеја другоме да изврши кривично дело, може бити начин подстрекавања. Подстрекавање треба да буде управљено на одређено лице као потенцијалног извршиоца дела или на одређени круг лица. Обраћање неодређеном броју лица (на пример, на масовном скупу, преко радија или телевизије или путем штампе) не представља подстрекавање, али може имати карактер пропаганде која под одређеним условима може представљати кривично дело. Подстрекавање мора да се односи на одређено кривично дело, па нема подстрекавања ако се навођење односи на вршење кривичних дела уопште, што може бити кажњиво, али није подстрекавање као облик саучесништва. За постојање подстрекавање неопходно је да подстрекач зна кога подстрекава док подстрекнути обично зна ко га је подстрекао, али не мора то знати, тако да је подстрекавање могуће и путем анонимног телефонског позива или анонимним писмом. Подстрекавањем се изазива код другог одлука да изврши кривично дело, па стога не може постојати подстрекавање ако се подстрекнути већ одлучио да учини кривично дело (у таквом случају навођење може имати карактер охрабривања као облик психичког помагања). Ипак, овакво охрабривање може имати карактер подстрекавања, ако одлука коју је подстрекнути већ донео није још била учвршћена тј. ако је постојало колебање. Учвршћивање одлуке може представљати подстрекавање, јер се њиме у оваквом случају доприноси дефинитивној одлуци. Стога се може рећи да код подстрекавања постоји изазивање или учвршћивање одлуке код другог да изврши кривично дело.

Подстрекавање може бити непосредно или посредно зависно од тога да ли подстрекач директно утиче на другог или то чини преко другог, тј. подстрекава неког да он подстрекне другог. Ако више лица подстрекава исто лице на извршење истог кривичног дела, они се појављују као саподстрекачи.

Подстрекавање по свом резултату може бити успело и неуспело. Успело је ако подстрекнути изврши кривично дело на које је подстрекаван или га бар делимично оствари извршивши покушај тог кривичног дела. Насупрот томе, подстрекавање је неуспело ако није дошло до извршења кривичног дела на које се подстрекавање односило, без обзира на то како је до тога дошло тј. да ли зато што подстрекач није успео да наговори подстрекнутог или што овај није успео да изврши кривично дело, или је од намере његовог извршења одустао.

У погледу виности за подстрекавање се тражи умишљај подстрекача. Може се замислити и нехатно подстрекавање (на пример, неко прича пред другим да његов пријатељ има много новца и да га држи на одређеном месту и тиме нехатно изазове одлуку код овога да изврши крађу), али овакво подстрекавање није кажнијво.

За подстрекавање (ако је оно успело) подстрекач се кажњава казном прописаном за кривично дело које је учињено. За њега важи иста прописана казна као и за извршиоца, али одмерена казна подстрекачу, зависно од олакшавајућих или отежавајућих околности, може бити мања или већа од оне која буде одмерена извршиоцу.

За неуспело подстрекавање подстрекач се не кажњава, али ако се неуспело подстрекавање односило на кривично дело чији је покушај по закону кажњив, за неуспело подстрекавање ће се казнити. У том случају се неуспели подстрекач кажњава као за покушај

кривичног дела, а то значи да ће се казнити казном прописаном за то кривично дело или ублаженом казном.

4. Помагање

Помагање, као облик саучесништва састоји се у пружању помоћи другоме да изврши кривично дело. За разлику од подстрекавања помагач не доприноси извршиоцу да донесе одлуку да изврши кривично дело, већ му помаже да донету одлуку о томе оствари. И помагање се мора односити на одређено лице и на извршење одређеног кривичног дела. Ако би се пружање помоћи односило на вршење кривичних дела уопште (на пример, давање алата за обијање) такво деловање (иако кажњиво као посебно кривично дело) не би се могло сматрати као помагање. Помагач, дакле, мора знати извршиоца тј. мора знати коме помаже, али помогнути (иако најчешће зна) не мора знати ко му помаже (на пример, неко пошаље другоме, за кога зна да намерава да изврши кривично дело, оружје, али овај не зна ко му је то послао).

Помагање може да се изврши на разне начине односно различитим радњама. У том смислу прави се разлика између физичког (материјалног) и психичког помагања. Физичко помагање, на пример, може да се састоји у давању средстава за извршење кривичног дела, у отклањању препрека, стварању повољних услова или неком другом пружању материјалне помоћи. Психичко помагање може се састојати у охрабривању, давању савета или информација од значаја за извршење кривичног дела, обећању да ће после учињеног кривичног дела прикрити кривично дело, учиниоца, средства којим је кривично дело извршено, трагова кривичног дела или предмета прибављених кривичним делом, или у пружању неке друге подршке којом се извршиоцу психички олакшава да изврши кривично дело.

Помагање може бити непосредно и посредно, зависно од тога да ли се помоћ пружа директно извршиоцу или другом лицу да оно помогне извршиоцу. Може се догодити да неко другоме помогне у подстрекавању или да неко подстрекне другога на помагање. У оваквим случајевима такво поступање треба сматрати помагањем или подстрекавањем зависно од тога какав значај то поступање има за крајњег извршиоца (да ли се њему тиме доприноси да донесе одлуку или да је спроведе у дело). С обзиром на то, помагање у подстрекавању је подстрекавање (доприноси одлуци), а подстрекавање на помагање је помагање (јер доприноси да извршиоцу буде помогнуто).

Код помагања је од значаја и кад се оно врши: пре извршења кривичног дела, у току извршења, или после извршеног дела (подстрекавање је увек пре извршења дела). У том смислу разликују се претходно, истовремено и накнадно помагање. С обзиром на то да помагање представља допринос да кривично дело буде извршено, само су претходно и истовремено помагање у ствари право помагање, док накнадно помагање није саучесништво у извршењу дела, јер је дело већ извршено, па пружање такве помоћи не доприноси извршењу дела. Стога се оно у савременом кривичном праву не сматра саучесништвом у виду помагања, већ може само значити помоћ учиниоцу да не буде откривен, да не издржава казну или да прикрије ствари прибављене кривичним делом, што је по закону, такође, кажњиво, али не као саучесништво већ као посебно кривично дело. У том смислу, пружање помоћи учиниоцу да не буде откривен или не буде упућен на издржавање казне, мере безбедности или неких заводских васпитних мера, што се врши сакривањем учиниоца или уклањањем трагова кривичног дела, појављује се као кривично дело које се зове помоћ учиниоцу после извршеног кривичног дела (чл. 333. КЗ), док се прикривање ствари прибављених кривичним делом појављује као кривично дело прикривања (чл. 221. КЗ). Ипак, ако је неко учиниоцу пре извршења кривично дела обећао да ће му пружити наведене видове помоћи после извршења кривичног дела, постојаће саучесништво у виду психичког помагања, јер ће већ за само такво обећање онај ко га је дао одговарати као помагач, а у том случају (пошто је већ постао саучесник) неће одговарати и за прикривање извршиоца, трагова дела или ствари.

И помагање може бити успело или неуспело зависно од тога да ли је кривично дело за чије извршење је пружена помоћ извршено или није. Помагање је успело ако је помогнути извршио кривично дело или бар покушај истог, а неуспело ако није учињено дело, било зато што помагач није успео да пружи помоћ, било да помогнути није успео да изврши дело или је одустао од намере његовог извршења.

Помагање мора бити учињено са умишљајем, а ако је учињено из нехата, иако је то могуће (непажљивим чувањем оружја омогући извршиоцу дела да дође до оружја), не сматра се као саучесништво у виду помагања.

Помагач се кажњава казном прописаном за то дело или блажом казном. Ово показује да је помагање лакши облик саучесништва од подстрекавања (код кога није предвиђена могућност блажег кажњавања). Оваква разлика у погледу кажњавања за подстрекавање и помагање може се објаснити тиме што навођење другог на извршење кривичног дела има увек приближно исту тежину као и извршење (уместо да сам изврши наведе другог), док помагање може имати веома различит значај (од помоћи без које кривично не би могло ни бити извршено, па до сасвим мале помоћи, која је мало олакшала извршиоцу извршење кривичног дела). За неуспело помагање није предвиђено кажњавање.

5. Границе одговорност и кажњивости саучесника

Саучесници одговарају по општим правилима која важе за све учиниоце кривичних дела. Међутим, у погледу њихове одговорности важе и нека посебна правила која се односе на посебна питања која се у вези са њиховом одговорношћу постављају. Та правила се односе на следеће:

Саучесници одговарају за кривично дело које је учињено, а које је њихово заједничко дело. То је оно кривично дело које је извршио извршилац, а чијем извршењу су они допринели. Овакво схватање саучесништва назива се акцесорним схватањем саучесништва или схватањем о зависној природи саучесништва, јер одговорност саучесника зависи од дела које је извршио извршилац. Код овог схватања саучесништва постоје два схватања обима зависности одговорности саучесника од дела које је извршио извршилац: за одговорност саучесника морају бити остварени сви елементи кривичног дела извршиоца (екстремна акцесорност) или само објективни, тј. не мора постојати и кривица извршиоца (ограничена акцесорност).

Акцесорно схватање саучесништва (варијанта ограничене акцесорности) усвојено је у нашем кривичном праву са неким изузецима где је дошло до изражаја схватање о независној (самосталној) природи саучесништва, према коме се радња сваког саучесника схвата као самостално кривично дело, тако да постоји одговорност за саму саучесничку радњу и не зависи од тога шта је остварио извршилац. Таква одговорност постоји код неуспелог подстрекавања (ту извршилац није извршио кривично дело) и у случајевима када су поједине саучесничке радње у закону прописане као самостално кривично дело (на пример, кривично дело навођење на самоубиство и помагање у самоубиству – чл. 115. КЗ, помагање бременитој жени да изврши побачај – чл. 120. ст. 1. КЗ, наређивање да се врши геноцид, злочин против човечности или ратни злочини – чл. 370.-374. КЗ).

Пошто према усвојеној акцесорној концепцији саучесништва саучесници одговарају за дело које је извршио извршилац, то ће у случају да је извршилац извршио покушај кривичног дела подстрекач и помагач одговарати за покушај иако се њихов умишљај односио на свршено кривично дело. Исто тако уколико извршилац изврши лакше кривично дело од оног на које је био подстрекнут или у односу на које му је пружена помоћ, а којим би било обухваћено дело које је учињено, подстрекач и помагач ће се казнити за то лакше дело које је учињено. Међутим, уколико би се у таквој ситуацији подстрекач по одредбама о кажњавању за неуспело подстрекавање строже казнио него за дело које је извршио извршилац, он се неће казнити за учињено дело већ за неуспело подстрекавање на дело на које се његово навођење односило.

Извршилац и саизвршиоци одговарају и за умишљај и за нехат, тј. у границама свога умишљаја или нехата, док подстрекачи и помагачи одговарају само за умишљај, тј. у границама свога умишљаја. Стога су код саучесника у ширем смислу могући различити облици виности (на пример, умишљајно подстрекавање на нехатно извршење кривичног дела). Пошто саучесници у ужем смислу одговарају само за умишљај њихова одговорност се увек креће у границама њиховог умишљаја. Због тога, ако извршилац изврши теже кривично дело од оног на које је подстрекаван или за које му је пружено помагање, подстрекач и помагач ће одговарати за оно што је у границама њиховог умишљаја, тј. за оно дело (лакше) на које се односио њихов умишљај.

У неким случајевима извесни лични односи, лична својства, или личне околности, утичу на ослобођење од казне или на одмеравање казне. У таквим случајевима ако оне постоје код неког од саучесника (у ширем смислу) оне утичу само на његово ослобођење од казне или на његово кажњавање, а не и на ослобођење од казне или кажњавање других саучесника (на пример, ако је извршилац дела битно смањено урачунљив, њему се може ублажити казна, али то неће утицати на одмеравање казне подстрекачу и помагачу, ако је неко од саучесника добровољно одустао од покушаја (спречио наступање последице) он се може ослободити од казне, али не и други саучесници код којих та лична околност није постојала. Међутим, ако су у питању лични односи, лична својства или личне околности који представљају битно обележје кривичног дела, такви односи, својства или околности морају да постоје код извршиоца (јер он мора да оствари све елементе бића одређеног кривичног дела), али не и код саучесника у ужем смислу, па ће подстрекач или помагач одговарати за кривично дело иако они то својство немају. Тако, на пример, извршилац одређеног службеног кривичног дела мора имати својство службеног лица, али подстрекач или помагач одговарају као саучесници за то дело и кад они то својство немају. У таквим случајевима подстрекачу или помагачу казна се може ублажити.

КРИВИЧНЕ САНКЦИЈЕ

1. Појам и врсте кривичних санкција

Кривичне санкције су кривичноправне мере које се примењују према учиниоцима кривичних дела. Њима се одузимају или ограничавају одређена права лицима којима су оне изречене и оне се извршавају принудно. У извршењу кривичних санкција учиниоцу кривичног дела могу бити одузета или ограничена одређена права само у оној мери која одговара природи и садржини поједине санкције и то само на начин којим се обезбеђује поштовање личности учиниоца и не повређује његово људско достојанство. Кривичне санкције изриче суд у законито спроведеном кривичном поступку.

Сврха је кривичних санкција, како њиховог прописивања тако и њиховог изрицања, да се сузбију дела којима се повређују или угрожавају вредности које су заштићене кривичним законодавством. Постоји више врста кривичних санкција. У старом кривичном праву постојала је само једна врста санкција – казне, док су у новијем настале и неке нове врсте кривичних санкција. У нашем кривичном праву постоје четири врсте кривичних санкција: казне, мере упозорења, мере безбедности и васпитне мере. Казне су основна и најважнија врста кривичних санкција. Мере упозорења су санкције које замењују казну у случајевима кад за то постоје услови. Мере безбедности су санкције које се изричу уз казну, а у извесним случајевима и самостално, које имају превентивни карактер (за разлику од казни које имају и репресивни карактер). Васпитне мере су санкције намењене малолетним учиниоцима кривичних дела. Неке од наведених кривичних санкција изричу се само кривично одговорним учиниоцима (казне и мере упозорења), а неке се могу изећи свим учиниоцима, како кривично одговорним, тако и онима који нису кривично одговорни (мере безбедности). Васпитне мере се изричу само малолетницима, а изузетно се могу изећи и према одређеним категоријама пунолетних лица.

Све врсте кривичних санкција остварују општу сврху кривичних санкција (чл. 4. ст. 2. КЗ), али у оквиру те опште сврхе свака од њих остварује и своју посебну сврху (чл. 42, 64. и 78. КЗ и чл. 10 Закона о малолетним учиниоцима кривичних дела и кривичноправној заштити малолетних лица). Извршење кривичних санкција регулисано је посебним прописима (Закон о извршењу кривичних санкција).

2. Појам и врсте казни

Казне су основна и најзначајнија врста кривичних санкција. Оне се изричу само кривично одговорним учиниоцима кривичних дела, због учињеног кривичног дела. Казнама се учиниоцима кривичних дела одузимају или ограничавају одређена права, али само у мери у којој то одговара природи и садржини поједине казне, а при њиховом извршењу мора се поштовати њихова личност и њихово људско достојанство. Казне изриче суд у законито спроведено кривичном поступку. Учиниоцу се изриче казна која је за учињено кривично дело прописана законом и по општим правилима која су одређена у Кривичном законику, а блажа

или строжа казна од прописане може се изрећи само под условима који су за то одређени тим законом. Споредне казне могу се изрећи и кад нису изричито прописане за поједино кривично дело, али само под општим условима који су Кривичним законом прописани. Казнама се остварује општа сврха кривичних санкција, а у оквиру ње и посебна сврха коју казне треба да остваре, а то је: 1) спречавање учиниоца да чини кривична дела и утицање на њега да убудуће не чини кривична дела, 2) утицање на друге да не чине кривична дела и 3) изражавање друштвене осуде за кривично дело, јачање морала и учвршћивање обавезе поштовања закона. Из овога се види да казне имају и репресиван карактер (спречавање учиниоца да чини кривична дела) и превентиван карактер и то како у смислу посебне превенције у односу на учиниоца да убудуће не врши кривична дела (утицање на учиниоца да не чини кривична дела), тако и у погледу опште превенције тј. превенције у односу на друге потенцијалне учиниоце да се уздрже од вршења кривичних дела (изражавање друштвене осуде, јачање морала и учвршћивање обавезе поштовања закона).

Извршење казни регулисано је Законом о извршењу кривичних санкција. Сврха је извршења казне да се оствари сврха кажњавања која је одређена законом. При извршењу казне не смеју се осуђеном наносити физичке патње, нити се сме вређати његово људско достојанство.

Казне се деле на главне и споредне. *Главне* су оне које се увек изричу за кривично дело и оне се изричу самостално. Увек се изриче само једна главна казна, па чак и кад се учиниоцу суди за више кривичних дела у стицају. *Споредне* казне се изричу уз главну казну, ако су прописане законом или по општим правилима о њиховом изрицању. Учиниоцу се може изрећи једна или више споредних казни.

Наше кривично законодавство предвиђа четири главне казне: казну затвора, новчану казну, рад у јавном интересу и одузимање возачке дозволе. Поред ових главних казни постоји и казна малолетничког затвора која се изриче малолетним учиниоцима кривичних дела. Смртна казна је укинута у нашем кривичном законодавству. Споредне казне су новчана казна и одузимање возачке дозволе. Новчана казна, рад у јавном интересу и одузимање возачке дозволе се могу изрећи и као споредне казне уз главну казну затвора, уколико нису изречене као главне казне. Оне дакле могу бити изречене и као главне и као споредне казне.

Највећа и најмања мера казне одређена је у општем делу КЗ. Овако одређени минимум и максимум казне називају се општи законски минимум и максимум казне и они се одређују за сваку врсту казне. Изван оквира општег минимума и максимума казна се не може прописати за поједино кривично дело, нити се може изрећи за конкретно учињено кривично дело. То значи да прописана казне за кривично дело која има свој посебни минимум и максимум мора бити у оквиру општег минимума и максимума казне која се прописује, а у тим оквирима мора бити и изречена казна у конкретним случајевима.

3. Казна затвора

Казна затвора је најтежа врста казне у нашем кривичном праву и може се изрећи само као главна казна. Она се састоји у лишењу слободе осуђеног лица. У кривичном законодавству многих земаља постоји више врста казни лишења слободе (робија, заточење, затвор и др.) са различитим трајањем и различитим начинима извршења. У нашем кривичном праву су до 1. јула 1977. године постојале две казне лишења слободе – строги затвор и затвор, али су оне тада спојене у једну казну затвора.

Казна затвора може бити прописана као једина главна казна за поједино кривично дело, а може бити прописана и атлернативно са новчаном казном као главном казном. Општи законски минимум казне затвора је тридесет дана, а општи максимум је двадесет година. За најтежа кривична дела или за најтеже облике тешких кривичних дела казна затвора се може прописати и у трајању од тридесет до четрдесет година. Ова казна представља у извесном смислу замену за укинуту смртну казну и прописана је углавном за кривична дела за која је раније постојала смртна казна. Ова казна не може се никад прописати као једина казна за одређено кривично дело, па је зато у свим случајевима прописана алтернативно са казном затвора до двадесет година, тако да суд никад не мора, већ само може да изрекне ову казну.

Казна затвора у трајању од тридесет до четрдесет година не може се изрећи лицу које у време извршења кривичног дела није било навршило двадесетједну годину живота.

Казна затвора изриче се на пуне године и на пуне месеце, а ако је казна затвора одмерена до шест месеци може се изрицати и на пуне дане. Казна затвора од тридесет до четрдесет година изриче се само на пуне године.

Казна затвора извршава се у затвореним, полуотвореним и отвореним казнено-поправним заводима. Извршење казне затвора и права и дужности лица на издржавању ове казне регулисани су Законом о извршењу кривичних санкција и другим прописима.

Кривични законик је предвидео и могућност да се казна затвора изречена у трајању до једне године може по одлуци суда извршавати и у просторијама у којима осуђени станује. У таквом случају осуђени не сме напуштати ове просторије, осим у случајевима предвиђеним законом. Ако осуђени који на овакав начин издржава казну затвора самовољно напусти просторије у којима станује у трајању преко шест часова или два пута у трајању до шест часова, суд ће одредити да остатак казне затвора издржи у заводу за извршење казне затвора. При доношењу одлуке да осуђени издржава казну затвора у просторијама у којима станује суд је дужан да узме у обзир личност учиниоца, његов ранији живот, његово држање после учињеног дела, степен кривице и друге околности под којима је дело учинио и да на основу тога процени да се може очекивати да ће се и на тај начин остварити сврха кажњавања. Изузетак од могућности оваквог издржавања казне постоји у случају ако је у питању осуда за кривично дело против брака и породице, а осуђени живи у породичном домаћинству са оштећеним.

4. Условни отпуст

Лице које издржавана казну затвора може бити отпуштено са издржавања казне под одређеним условима. Ако условно отпуштени испуни постављене услове по протеку времена колико је остало неиздржаног времена изречене казне, сматра се да је казну издржао. Уколико не испуни постављене услове, условни отпуст се опозива, условно отпуштени се враћа на издржавање казне, а време проведено на условном отпусту не урачунава се у издржану казну.

Осуђени који издржава казну затвора биће пуштен на условни отпуст ако је издржао најмање две трећине изречене казне, ако се у току издржавања казне тако поправио да се основано може очекивати да ће се на слободи добро владати, а нарочито да до истека времена за које је изречена казна неће учинити ново кривично дело. При одлучивању да ли ће се осуђени пустити на условни отпуст посебно ће се узети у обзир његово владање за време издржавање казне, његово извршавање радних обавеза с обзиром на његову радну способност, као и друге околности које указују да је постигнута сврха кажњавања.

У случају да је испунило горе поменуте услове условни отпуст се може дати и лицу које издржава казну затвора од 30 до 40 година, лицу које је осуђено за кривична дела против човечности и других добара заштићених међународним правом (чл. 370. до 393а), кривична дела против полне слободе (чл. 178. до 185б), кривично дело насиље у породици (члан 194. ст. 2. до 4), кривично дело неовлашћена производња и стављање у промет опојних дрога (члан 246. став 4), кривична дела против уставног уређења и безбедности Републике Србије (чл. 305. до 321), кривично дело примање мита (члан 367) и кривично дело давање мита (члан 368); лицу које је осуђено од стране надлежних судова, односно њихових посебних одељења, у поступцима вођеним у складу са надлежношћу одређеном Законом о организацији и надлежности државних органа у сузбијању организованог криминала, корупције и других тешких кривичних дела, као и лицу које је више од три пута правноснажно осуђено на безусловну казну затвора, а није извршено брисање или не постоје услови за брисање неке од осуда.

Условни отпуст се не може дати осуђеном лицу које је током издржавања казне два пута дисциплински кажњавано и коме су одузете додељене погодности. Овај институт, сходно члану 5. став 2. Закона о посебним мерама за спречавање вршења кривичних дела против полне слободе према малолетним лицима, такође се не може применити ни на лица која су осуђена на казну затвора због неког од кривичних дела против полне слободе учињеног према малолетном лицу која су изричито набројана у члану 3. овог закона.

Уколико је осуђеном дат условни отпуст суд може у одлуци о условном отпусту да одреди условно отпуштеном да испуни одређене обавезе које су предвиђене кривичноправним прописима, а које је условно отпуштени дужан да испуни.

Условни отпуст се обавезно опозива ако условно отпуштени за време трајања условног отпуста учини једно или више кривичних дела за која суд утврди казну затвора у трајању преко једне године, а ако утврди казну затвора до једне године, као и у случају ако условно отпуштени не испуни неку од обавеза које му је суд одредио, условни отпуст се може, али не мора опозвати. У том случају при одлучивању да ли ће опозвати условни отпуст суд ће узети у обзир сродност учињених кривичних дела, побуде из којих су дела учињена као и све друге околности које указују да ли је оправдано дати условни отпуст. Ако му суд у таквом случају не опозове условни отпуст, трајање условног отпуста се продужава за време колико буде трајало издржавање нове изречене казне.

Условни отпуст се може опозвати и у случају ако се открије да је условно отпуштени раније извршио још неко кривично дело.

Опозивање условног отпуста је могуће најкасније у року од две године од дана када је условни отпуст истекао.

У случају опозивања условног отпуста учинилац се враћа на издржавање казне, а време проведено на условном отпусту не урачунава се у издржану казну. Суд ће у таквом случају за новоучињено или новооткривено дело утврдити казну, а раније изречену и делимично издржану казну узети као утврђену, па ће применом одредби о одмеравању казне за кривична дела у стицају и о одмеравању казне осуђеном лицу утврдити за оба дела једну јединствену казну у коју ће урачунати време проведено на издржавању раније казне, а време проведено на условном отпусту не урачунава се у казну.

5. Новчана казна

Новчана казна у нашем кривичном праву може бити главна и споредна казна. Као главна казна она се изриче самостално, а као споредна изриче се уз главну казну. Као главна казна она се прописује законом за одређено кривично дело, а као споредна она се може изрећи и кад није прописана законом за то кривично дело, ако је оно учињено из користољубља.

Новчана казна може се одредити на два начина: 1) у дневним износима, или 2) у одређеном износу.

Новчана казна у дневним износима се одмерава тако што се најпре одређује број дневних износа казне, а онда утврђује колика је вредност једног дневног износа. Висина једног дневног износа се утврђује тако што се укупан приход учиниоца у протеклој години умањује за укупне расходе у тој години, па се добијена разлика дели са бројем дана у тој години. Овако добијени износ вредности дневног износа новчане казне коригује се утолико што једнодневни износ не може бити мањи од петстотина динара нити већи од педесет хиљада динара. Множењем одмереног броја дневних износа новчане казне и утврђене вредности једног дневног износа добија се укупан износ новчане казне који се изриче. Општи законски минимум за овакво изрицање новчане казне је десет дневних износа, а максимум је тристотине шездесет дневних износа. Овакав начин одмеравања новчане казне има за циљ да новчана казна буде у сразмери са имовинским стањем осуђеног и да једнако погађа све учиниоце кривичних дела којима се новчана казна изриче без обзира на њихово имовно стање, пошто би новчана казна одмерена у одређеном фиксном износу имала веома различит ефекат на учиниоце различитог имовног стања.

Да би дошао до података за утврђивање дневних износа суд може да захтева од банака, других финансијских установа, државних органа и правних лица да му такве податке доставе, што су они дужни да учине без права да се позивају на заштиту пословне или неке друге тајне. Међутим, ако суд није у могућности да прибави веродостојне податке о приходима и расходима учиниоца он ће по слободној процени, на основу расположивих података утврдити вредност једног дневног износа новчане казне. Исто тако ће суд поступити и у случајевима када учинилац кривичног дела не остварује никакав приход, али је он власник неке имовине (мисли се на већу имовину) или је носилац имовинских права.

Новчана казна у дневним износима за поједина кривична дела прописана је тако што се број дневних новчаних износа одређује у прописаним оквирима према прописаној казни затвора за одређено кривично дело. Ти оквири су следећи: 1) за кривична дела за која се може изрећи казна затвора до три месеца – до шездесет дневних новчаних износа; 2) за кривична дела за која се може изрећи казна затвора до шест месеци – од тридесет до сто двадесет дневних новчаних износа; 3) за кривична дела за која се може изрећи казна затвора до једне године – од шездесет до сто осамдесет дневних новчаних износа; 4) за кривична дела за која се може изрећи казна затвора до две године – од сто двадест до две стотине четрдесет дневних новчаних износа; 5) за кривична дела за која се може изрећи казна затвора до три године – од сто осамдесет до три стотине шездесет дневних износа; Ако је за кривично дело прописана само новчана казна она се изриче у оквиру прописаног броја дневних износа.

Приликом одмеравања казне на наведени начин суд узима у обзир и сва општа правила о одмеравању казне (прописана казна, остваривање сврхе кажњавања и олакшавајуће и отежавајуће околности) које се уопште примењују у свим случајевима одмеравања казне.

Новчана казна може да се изриче и *у фиксном износу* који се утврђује у оквирима прописаних минимума и максимума новчане казне. На тај начин новчана казна се одмерава у оним случајевима када суд није у могућности да одреди за учиниоца вредност једног дневног износа новчане казне на основу прихода и расхода учиниоца или на основу слободне процене према расположивим подацима, као и у случајевима када би прикупљање података о приходима и расходима учиниоца или о његовој имовини (власништво или имовинска права) знатно продужило трајање кривичног поступка. У том случају суд ће одмерити новчану казну у оквирима прописаним законом, а у укупном распону од десет хиљада до милион динара, а уколико је кривично дело учињено из користољубља до десет милиона динара. У склопу ових општих оквира новчана казна за поједина кривична дела одређена је тако да се она одмерава у посебним оквирима за поједина кривична дела који су одређени сразмерно висини казне затвора која се може изрећи за то кривично дело. У том смислу важе следећи оквири: 1) за кривична дела за која се може изрећи казна затвора до три месеца – до сто хиљада динара; 2) за кривична дела за која се може изрећи казна затвора до шест месеци – од двадесет хиљада до две стотине хиљада динара; 3) за кривична дела за која се може изрећи казна затвора до једне године – од тридесет хиљада до три стотине хиљада динара; 4) за кривична дела за која се може изрећи казна затвора до две године – од педесет хиљада до пет стотина хиљада динара; 5) за кривична дела за која се може изрећи казна затвора до три године – најмање сто хиљада динара. У случају да је за кривично дело прописана само новчана казна она се изриче у оквиру прописаног износа.

Приликом одмеравања новчане казне на овај начин суд је дужан да поред општих правила о одмеравању казне која се примењују у свим случајевима одмеравања казне (прописана казна, остваривање сврхе кажњавања и олакшавајуће и отежавајуће околности) посебно узме у обзир и имовно стање учиниоца како би висину новчане казне прилагодио могућностима учиниоца, чиме се доприноси да имовинска казна једнако погађа све учиниоце сразмерно њиховом имовном стању.

Кад суд учиниоцу кривичног дела изрекне новчану казну, он у пресуди одређује рок у ком је осуђени дужан да плати казну. Тај рок не може бити краћи од петнаест дана од дана правоснажности пресуде, нити дужи од три месеца. Изузетно, у оправданим случајевима, суд може да дозволи да осуђени новчану казну плати и у ратама, најдуже у року од једне године.

Ако учинилац који је осуђен на новчану казну, исту не плати у одређеном року, суд ће је заменити казном затвора, рачунајући по хиљаду динара за један дан затвора. Тако одређени затвор не може трајати дуже од шест месеци, а ако је у питању новчана казна преко седам стотина хиљада динара, не може трајати дуже од годину дана. Уколико је осуђени исплатио део изречене новчане казне, ненаплаћени део ће се сразмерно претворити у казну затвора. Ако осуђени после тога исплати неплаћену казну, извршење казне затвора ће се обуставити. Неплаћена новчана казна може да буде замењена и казном рада у јавном интересу. У том случају хиљаду динара неплаћене казне замењује се са осам часова рада у јавном интересу. Овако одређена казна рада у јавном интересу не може трајати дуже од три стотине шездесет часова

Уколико лице осуђено на новчану казну умре, новчана казна се не извршава.

6. Рад у јавном интересу

Рад у јавном интересу може се изрећи и као главна и као споредна казна. Као главна казна она није у посебном делу Законика прописана код појединих кривичних дела, већ је општом одредбом Законика предвиђено да се она може изрицати за кривична дела за која је законом прописана казна затвора до три године или новчана казна, што значи да она када се изриче замењује ове казне. Као споредна казна она се изриче уз главну казну.

Садржина ове казне се састоји у томе да је осуђени коме је ова казна изречена обавезан да обавља одређени друштвено користан рад. Тим радом не сме да се вређа људско достојанство кажњеног, а рад се не врши у циљу стицања добити. Општи минимум трајања ове казне је шездесет часова, а општи максимум три стотине шездесет часова. Овај рад се обавља тако што се врши шездесет часова месечно, а одређује се тако да се мора обавити за најмање месец дана, а највише шест месеци.

При одлучивању да изрекне ову казну суд је дужан да узме у обзир висину учињеног кривичног дела, личност учиниоца, као и његову спремност да прихвати и обавља рад у јавном интересу који ће му бити изречен као казна. Стога се ова казна може изрећи само ако је учинилац пристао на ту казну.

Осуђени коме је изречена ова казна дужан је да обавља рад у јавном интересу онако како му је то пресудом наложено. Ако би се догодило да осуђени одбије да врши рад у јавном интересу или га не обавља или обави само део одређеног броја часова рада ова казна ће му бити замењена казном затвора. При тој замени сваких започетих шездесет часова рада замењује се за месец дана затвора. Уколико осуђени испуњава све своје обавезе које се тичу рада у јавном интересу на који је осуђен постоји могућност да му суд ову казну умањи за једну четвртину.

7. Одузимање возачке дозволе

Одузимање возачке дозволе је казна која се може изрећи као главна или као споредна казна. Као главна она се може изрећи за кривична дела за која је прописана казна затвора до две године или новчана казна у ком случају она замењује ове казне. Као споредна казна она се може изрећи уз казну затвора или новчану казну.

Услови за њено изрицање дати су општом одредбом према којој се ова казна може изрећи учиниоцу кривичног дела када је у вези са извршењем или припремањем кривичног дела коришћено моторно возило. Ово одузимање дозволе је казна и треба га разликовати од забране управљања моторним возилом која представља меру безбедности која има другу сврху и која се изриче под другим условима. Ипак казна одузимања возачке дозволе и мера безбедности забране управљања моторним возилом не могу се изрицати заједно.

Трајање ове казне може бити од једне до три године, а одређује га суд у сваком конкретном случају. Време трајања ове казне рачуна се од дана правоснажности пресуде којом је казна изречена. У време трајања ове казне не урачунава се време које је осуђени провео у затвору.

За време трајања ове казне осуђени не сме управљати моторним возилом. Уколико он то буде чинио суд ће му изречену казну одузимања возачке дозволе заменити казном затвора. При тој замени једна година одузимања возачке дозволе замениће се са месец дана затвора.

8. Одмеравање казне

Казна прописана за кривично дело одмерава се у сваком конкретном случају учиниоцу кривичног дела. Одмеравање казне значи утврђивање висине казне за конкретан случај. Ако су за кривично дело алтернативно прописане казне прво се врши избор казне, а затим њено одмеравање.

Одмеравање казне може бити законско или судско, зависно од тога ли је у закону тачно одређена и висина казне или је то остављено у задатак суду. С обзиром на то разликује се систем апсолутно одређених казни (у закону), систем неодређених казни (казну одређује суд) и систем релативно одређених казни где закон одређује казну у одређеним оквирима (одређујући

тзв. посебни минимум и максимум казне за свако кривично дело), а суд у тим оквирима дефинитивно одмерава казну. Тај систем је највише прихваћен у савременом кривичном законодавству, а прихваћен је и у нашем кривичном праву. Предност је тог система што омогућава остваривање одређене казнене политике законодавца, али и омогућава да се казна у сваком конкретном случају прилагоди учињеном делу и његовом учиниоцу. У неким земљама се примењује и систем административног одмеравања казне где суд не одређује тачну висину казне (неодређене осуде), већ то чине органи надлежни за извршење казне који оцењују како је издржавање казне утицало на учиниоца. У нашем праву тај систем није прихваћен, а праћење дејства казне на осуђеног долази до изражаја код условног отпуста. Постоји и систем одмеравања казне у сразмери са висином причињене штете, неизвршене обавезе, прибављене користи или вредности ствари која је предмет кривичног дела, који Кривични законик не предвиђа, а који се у неким случајевима примењује за привредне преступе и прекршаје.

За одмеравање казне од великог је значаја индивидуализација казне која има за циљ да се казна прилагоди личности учиниоца како би она што боље деловала на њега. У том смислу постоји читав низ механизама који омогућавају суду да при одмеравању казне има у виду њену индивидуализацију.

Закон одређује да суд при одмеравању казне полази се од законом прописане казне за конкретно дело, води рачуна о потреби остваривања сврхе кажњавања и узима у обзир све околности конкретног случаја које могу да утичу да казна буде мања или већа (олакшавајуће и отежавајуће околности).

9. Олакшавајуће и отежавајуће околности

Олакшавајуће и отежавајуће околности су све околности које карактеришу конкретно учињено кривично дело и личност његовог учиниоца, а које могу да имају известан значај за утврђивање избора и висине казне у конкретном случају. С обзиром на то да ли се односе на само учињено дело или на личност учиниоца, оне се могу поделити на објективне и субјективне.

Закон може одредити које је олакшавајуће и отежавајуће околности суд дужан да узме у обзир и какво може да буде њихово дејство на одмеравање казне (обавезно или факултативно). При томе их може одредити прецизно или у мањој или већој мери уопштено. Наш кривични закон одређује олакшавајуће и отежавајуће околности на један доста уопштен начин одређујући да је суд дужан да их узме у обзир при одмеравању казне, али остављајући суду да оцени да ли ће оне и колико имати утицаја на одмеравање казне. Закон не наводи олакшавајуће и отежавајуће околности таксативно, тако да суд може узети у обзир и друге постојеће околности, али оне околности које су у закону наведене дате су доста уопштено тако да је тешко да у конкретном случају може да постоји још нека околност која се не би могла подвести под оне које су изричито наведене. При томе закон не одређује које су од наведених околности олакшавајуће, а које отежавајуће, већ то зависи од њихове конкретне садржине у сваком појединoм случају.

Наш Кривични законик одређује осам олакшавајућих односно отежавајућих околности које је суд дужан да узме у обзир, при чему су две објективне природе, а шест су субјективне.

Те околности су следеће:

1) Степен кривице учиниоца, што значи степен његове урачунљивости (битно смањена урачунљивост, смањена урачунљивост која није битна, урачунљивост) и степен његове виности, односно умишљаја или нехата (облик умишљаја: директни или евентуални умишљај, предумишљај, умишљај на мах и други облици умишљаја, а затим облик нехата: свесни или несвесни нехат, груби нехат, професионални нехат и др.);

2) Побуде из којих је кривично дело учињено (мржња, освета, користољубље, помагање другоме у невољи и др.);

3) Јачина угрожавања или повреде заштићеног добра. То је у ствари тежина последице кривичног дела која може бити у облику повреде или угрожавања неког добра;

4) Околности под којима је кривично дело учињено, где се имају у виду све објективне конкретне околности дела (начин извршења, време, место, средство и друге околности извршења дела);

5) Ранији живот учиниоца, у шта може спадати раније примерно или лоше владање, његове раније заслуге, ранија осуђиваност за привредне преступе и прекршаје (ранија осуђиваност за кривична дела посебно се узима у обзир као поврат).

6) Личне прилике учиниоца које представљају услове у којима он живи (породичне, здравствене, имовинске, стамбене прилике, незапосленост и др);

7) Држање учиниоца после учињеног кривичног дела, а нарочито његов однос према жртви кривичног дела, у које може спадати добровољно отклањање последица (стварно кајање, накнађивање штете, извињење, жаљење због учињеног дела, пријављивање властима, признање, али и ликовање због учињеног дела, безобзиран однос према жртви и др.);

8) Однос учиниоца према жртви кривичног дела; и

9) Друге околности које се односе на личност учиниоца, где могу спадати пол, старост, степен образовања и др.

При одмеравању казне суд посебно узима у обзир постојање поврата (о чему следи излагање), а при одмеравању новчане казне у фиксном износу и имовно стање учиниоца (о чему је већ излагано код новчане казне). Осим тога Кривичним закоником предвиђена је и посебна околност за одмеравање казне за кривично дело учињено из мржње. Наиме, ако је је кривично дело учињено из мржње због припадности одређеној раси и вероисповести, националне или етничке припадности, пола, сексуалне оријентације или родног идентитета жртве, ту околност суд ће ценити као отежавајућу околност. У питању је, дакле, обавезна отежавајућа околност.

У извесним случајевима може доћи до изражаја постојање више олакшавајућих или отежавајућих околности, при чему суд цени значај сваке од њих за одмеравање казне као и њихов укупан утицај на дефинитивно одмеравање казне.

Ако је одређена околност обележје учињеног кривичног дела она се не може узети учиниоцу и као олакшавајућа или отежавајућа околност изузев у случајевима када она прелази меру која се тражи за постојање кривичног дела или одређеног облика кривичног дела (на пример, износ преко четири стотине педесет хиљада динара код кривичног дела несавесног рада у привредном пословању). Исто тако у случајевима када постоји више околности за постојање тежег облика кривичног дела (квалификаторне околности), а довољна је само једна, постојање више од једне квалификаторне околности се може узети у обзир као отежавајућа околност (на пример, убиство на свиреп начин и из користољубља). Иста могућност постоји и када су у питању околности које утичу на постојање лакшег облика дела.

С обзиром на то да суд одмерава казну у границама прописане казне за кривично дело (у оквиру посебног минимума и максимума казне), то је и утицај олакшавајућих и отежавајућих околности ограничен на ове оквире.

10. Поврат

Поврат постоји ако је учинилац кривичног дела раније већ био осуђиван једном или више пута за једно или више кривичних дела. Поврат може бити обичан и специјални, зависно од тога да ли је учинилац раније био осуђиван за било које кривично дело или за исто или истоврсно кривично дело, при чему се у неким случајевима специјалном поврату придаје већи значај. Поврат може бити временски ограничен или временски неограничен, што зависи од тога да ли се у обзир узимају само раније осуде од којих није прошло више од одређеног времена или се узимају у обзир све раније осуде без обзира на то пре колико времена је до њих дошло. Разлика се прави и између обичног и вишеструког поврата с обзиром на то да ли је учинилац раније једном или више пута осуђиван. Најзад поврат се може третирати као обавезна или факултативна отежавајућа околност.

Поврат се може схватити у кривичноправном смислу (као околност од значаја за одмеравање казне), у криминолошком смислу (као околност која може да указује на склоност учиниоца да врши кривична дела) и у пенолошком смислу (као околност која указује да ранија казна није остварила сврху кажњавања у односу на учиниоца). У нашем кривичном праву поврат је факултативна отежавајућа околност коју суд може узети у обзир приликом одмеравању казне, ценећи при томе посебно тежину раније учињеног кривичног дела, да ли су раније и ново кривично дело иста или истоврсна кривична дела, да ли су оба дела учињена из

истих побуда, околности под којима су дела учињена и колико је времена прошло од раније осуде односно од раније изречене, опроштене или застереле казне, ослобођења од казне, од протека рока за опозивање раније условне осуде или од изречене судске опомене.

11. Ублажавање казне

Казна за учињено кривично дело одмерава се у оквирима прописане казне за одређено кривично дело. Ипак, кривично законодавство допушта да се у неким случајевима казна може да одмери испод минимума прописане казне или чак и да се прописана казна замени блажом врстом казне. Овакав начин одмеравања казне назива се ублажавање казне. Њиме се омогућава да се у случајевима када се и са ублаженом казном може постићи сврха кажњавања одмери блажа казна која је одговарајућа за конкретан случај. Тиме се стварају и веће могућности за индивидуализацију казне. Оваква могућност постоји и у нашем кривичном законодавству. Она постоји у три случаја:

1) ублажавање казне је могуће у случајевима када је то изричито прописано законом (на пример, ако је кривично дело учињено у прекорачењу нужне одбране или крајње нужде, ако је кривично дело учињено у стању битно смањене урачунљивости, ако је у питању покушај, ако се казна одмерава помагачу, ако је у питању отклоњива правна заблуда, ако је дело учињено под дејством компулзивне силе или претње итд.

2) ако је у питању случај када је могуће ослобођење учиниоца од казне, а суд га није ослободио од казне (види: ослобођење од казне) и

3) ако суд утврди да постоје нарочито олакшавајуће околности које указују да се у конкретном случају и са ублаженом казном може постићи сврха кажњавања.

Изузетно од општег правила о ублажавању казне, казна се не може ублажавати у следећим случајевима:

1) ако је у питању неко од следећих кривичних дела: чл. 134, ст. 2. и 3 (отмица), чл. 178. (силовање), чл. 179. (обљуба над немоћним лицем), чл. 180. (обљуба са дететом), чл. 214. ст. 2. и 3. (изнуда), чл. 246, ст. 1 и 3. (неовлашћена производња и стављање у промет опојних дрога), чл. 350, ст. 3. и 4. (недозвољен прелаз државне границе и кријумчарење људи), и чл. 388. (трговина људима);

2) ако је у питању неко од кривичних дела из Закона о посебним мерама за спречавање вршења кривичних дела против полне слободе према малолетним лицима (члан 5, став 1. Закона)

3) ако је учинилац већ био осуђиван за исто кривично дело (специјални поврат).

Околности због којих се казна може ублажити називају се ублажавним околностима.

Ублажавање казне може бити обавезно или факултативно. Према нашем Кривичном законику у свим предвиђеним случајевима ублажавање казне је факултативно. Такође, ублажавање казне може бити ограничено (када се казна може ублажити само до одређене границе) или неограничено када се казна може ублажити без ограничења. У нашем кривичном праву ублажавање казне је ограничено, изузев када су у питању случајеви у којима је могуће и ослобођење од казне.

Пошто је у нашем кривичном праву по правилу прописано ограничено ублажавање казне прописане су одређене границе ублажавања казне у конкретним случајевима. Према тим одредбама казна се може ублажити у следећим границама:

1) ако је за кривично дело као најмања мера казне прописан затвор у трајању од десет или више година, казна се може ублажити до седам година затвора;
2) ако је као најмања мера казне прописана казна затвора од пет више година, казна се може ублажити до три године
3) ако је за кривично дело за које се одмерава казна прописана казна затвора са посебним минимумом од три године или вишем, казна се може ублажити до најмање једне године затвора
4) ако је прописана казна затвора се посебним минимумом у трајању од две године казна се може ублажити до најмање шест месеци;

5) ако је прописна казна затвора са минимумом у трајању од једне године казна се може ублажити до најмање три месеца,
6) ако је прописана казна затвора са минимумом мањим од једне године казна се може ублажити до општег минимума казне затвора, тј. до тридесет дана;
7) ако је прописана казна затвора без одређеног посебног минимума (па важи општи минимум испод којег се казна затвора не може изрицати) ублажавање се врши заменом прописане казне затвора новчаном казном или казном рада у јавном интересу;
8) ако је прописана новчана казна се одређеним посебним минимумом казна се може ублажити до општег минимума новчане казне, тј. до десет дневних износа односно десет хиљада динара.

У случајевима када је суд по закону могао учиниоца да ослободи од казне, а није га ослободио, суд може да му ублажи казну без ограничења која су прописана за ублажавање казне у ст. 1-3. чл. 57. КЗ.

12. Ослобођење од казне

Наше кривично право поред ублажавања казне познаје и институт ослобођења од казне. Ослобођење од казне могуће је у случајевима када је то изричито предвиђено законом. У таквим случајевима суд оглашава учиниоца кривим за учињено кривично дело, али га ослобађа од казне тако да му не изриче никакву казну. Пресуда се у таквим случајевима сматра осуђујућом, учинилац се сматра осуђеним и осуда се уписује у казнену евиденцију.

У нашем кривичном праву постоји више случајева када је дозвољено ослобођење од казне и они су предвиђени како у општем тако и у посебном делу Кривичног законика. У свим предвиђеним случајевима ослобођење од казне је факултативно тј. суд може, али не мора, да учиниоца ослободи од казне (ако га не ослободи може га блаже казнити без прописаних ограничења у погледу граница ублажавања). У случајеве предвиђене у општем делу Кривичног законика спадају, на пример, прекорачење граница нужне одбране услед јаке раздражености или препасти изазване нападом, прекорачење крајње нужде под нарочито олакшавајућим околностима, неподобан покушај, добровољни одустанак, стварно кајање, поравнање, посебан основ за ослобођење од казне и др, а у посебном делу, на пример, опозивање лажног исказа, пријављивање злочиначког удружења од стране његовог припадника пре него што је у његовом саставу или за њега извршио кривично дело код кривичног дела злочиначког удруживања и др.

Поред наведених случајева постоји и један посебан основ за ослобођење од казне. Такав случај постоји ако у случају нехатног извршења кривичног дела последице дела тако тешко погађају учиниоца да изрицање казне не би одговарало са гледишта остваривања сврхе кажњавања. То је, на пример, случај код кривичних дела против безбедности јавног саобраћаја ако учинилац услед учињеног кривичног дела остане тежак инвалид или му у проузрокованој саобраћајној несрећи погину чланови породице. Ослобођење од казне могуће је и у случају поравнања учиниоца и оштећеног као и у случају стварног кајања.

13. Стварно кајање

Стварно кајање је отклањање последице учињеног кривичног дела или накнада штете проузроковане кривичним делом од стране учиниоца кривичног дела. Оно се такође појављује као један од основа за ослобођење од казне. Да би стварно кајање било релевантно као основ за ослобођење од казне потребно је да је учињено пре него што је учинилац сазнао да је откривен, јер управо у оваквој ситуацији може се сматрати да је у питању поступање које у правом смислу има карактер кајања.

Овај основ ослобођења од казне је факултативан тако да суд ако не ослободи учиниоца може да му казну ублажи или да стварно кајање третира као олакшавајућу околност при одмеравању казне.

Овај основ за ослобођење од казне предвиен је само када су у питању кривична дела за која је прописана казна затвора до пет година.

14. Поравнање учиниоца и оштећеног

Поравнање учиниоца и оштећеног је такође један од законских основа за ослобођенње учиниоца од казне. Код овог института у питању је споразум између учиниоца и оштећеног о некаквој компензацији оштећеном за зло проузроковано кривичним делом која се најчешће може састојати у отклањању последица кривичног дела, накнади имовинске или неимовинске штете проузроковане кривичним делом или пружању неке услуге као накнаде за учињено зло, тако да се може сматрати да је у питању нека врста поравнања. За постојање овог основа за ослобођеје од казне није од значаја кад је (пре или за време кривичног поступка за кривично дело у питању) и на чију иницијативу дошло до поравнања. Битно је само да је учинилац испунио све обавезе које је преузео овим споразумом. Ослобођење од казне по овом основу је факултативно, па уколико суд учиниоца не ослободи од казне може казну да му ублажи или да поравнање третира као олакшавајућу околност. Овај институт може се применити само када су у питању кривична дела за која је прописана казна затвора до три године или новчана казна.

15. Одмеравање казне за кривична дела у стицају

Стицај кривичних дела постоји када учинилац једном радњом (идеални стицај) или са више радњи (реални стицај) оствари више кривичних дела. Учинилац који испали хитац из пиштоља којим једно лице лиши живота, а друго тешко телесно повреди чини кривична дела убиства и тешке телесне повреде у идеалном стицају. Уколико извршилац предузимајући више радњи учини кривично дело разбојништва, убиства и силовања, наведена дела се налазе у реалном стицају.

Када се учиниоцу суди за више кривичних дела у стицају суд доноси једну пресуду и у њој изриче једну главну казну за сва учињена кривична дела. До те јединствене казне за сва учињена кривична дела може се доћи на различите начине па су у том смислу могућа два основна приступа: да суд непосредно утврди казну за сва дела посматрајући их у њиховој укупности или да прво утврди казну за свако поједино дело па да онда на основу њих утврди једну казну заједничку за сва дела.

Постоје три система о томе у којим оквирима ће се непосредно одмерити јединствена казна; у оквиру прописане казне за најтеже учињено дело, у том оквиру али са могућношћу повишења те прописане казне у одређеној мери и независно од најтеже прописане казне тако да се може утврдити чак и тежа врста казне која иначе није прописана ни за једно од кривичних дела у стицају.

Ако се јединствена казна утврђује на основу претходно одмерених казни за свако поједино кривично дело постоје, такође, три система: да се поједине одмерене казне саберу (*систем кумулације*), да се као јединствена казна изрекне најтежа појединачно утврђена казна (*системом апсорпције*) и да се најтежа појединачно утврђена казна пооштри сразмерно осталим утврђеним казнама, али да она не достигне збир (*систем асперације*).

У нашем кривичном праву први начин – да се казна непосредно утврди за сва кривична дела у стицају – примењује се код казне малолетничког затвора, када се малолетнику суди за кривична дела у стицају. Суд тада изриче једну казну малолетничког затвора за сва кривична дела у стицају.

У осталим случајевима за кривична дела у стицају изриче се једна казна за сва дела на бази претходно одмерених казни за свако поједино кривично дело. При томе се користе следећа правила:

1) Ако је за неко од кривичних дела у стицају утврдио казну затвора у трајању од тридесет до четрдесет година суд изриче само ту казну.
2) Ако је суд за сва појединачно узета дела утврдио казне затвора, суд повишава најтежу појединачно иутврђену казну с тим да не сме достићи збир појединачно утврђених казни нити сме прећи општи максимум казне затвора тј. двадесет година.
3) Ако су за сва кривична дела у стицају прописане казне до три године, јединствена казна, утврђена по претходном правилу, не сме бити већа од десет година.
4) Ако је за сва кривична дела у стицају суд утврдио само новчане казне изрећиће само једну новчану казну у висини збира појединачно утврђених новчаних казни. Тако

утврђена јединствена новчана казна, ако су појединачно утврђене казне одмерене у дневним износима, не сме да пређе осамнаест милиона динара. Ако су појединачне казне одмерене у фиксним износима јединствена новчана казна не сме прећи милион динара, а ако је једно или више од кривичних дела у стицају учињено из користољубља јединствена новчана казна (одмерена на основу фиксно одређених појединачних казни) не сме прећи десет милиона динара.

5) Ако је за сва кривична дела у стицају суд утврдио само казне рада у јавном интересу суд ће за сва дела у стицају изрећи јединствену казну рада у јавном интересу у висини збира часова рада одређених у појединачно утврђеним казнама рада у јавном интересу, с тим да јединствена казна не сме прећи три стотине шездесет часова рада који се у том случају мора обавити у времену не дужем од шест месеци.
6) Ако је суд за нека кривична дела у стицају утврдио казне затвора, а за друге новчане казне, изрећиће једну казну затвора (као главну казну) и једну новчану казну (као споредну казну) које ће утврдити по претходно изложеним правилима.

Ако је за нека од дела у стицају суд утврдио новчане казне као споредне казне спојиће их у једну по наведеним правилима и изрећи уз главну казну. Уколико је суд за нека дела утврдио новчану казну као главну казну, а за друга као споредну, спојиће их такође у једну јединствену новчану казну по изложеним правилима.

Ако за кривична дела у стицају суд утврди казне затвора и малолетничког затвора изрећиће јединствену казну затвора утврђену по наведеним правилима.

16. Одмеравање казне осуђеном лицу

До одмеравања казне већ осуђеном лицу може да дође у више случајева: ако је учинилац пре изрицања пресуде извршио још неко кривично дело што је тек касније откривено, ако је учинио ново кривично дело после изречене пресуде, али пре него што је отпочело издржавање казне и ако је учинио ново кривично дело у току издржавања казне. У свим овим случајевима суд ће при суђењу за новооткривено или новоучињено дело утврдити казну за то дело, затим узети раније изречену казну као већ утврђену и потом према правилима о одмеравању казне за кривична дела у стицају утврдити и изрећи јединствену казну. Уколико је учинилац већ издржао део раније изречене казне то време ће му се урачунати у нову јединствену казну.

Од овог правила ће се одступити ако се с обзиром на тежину кривичног дела и мали неиздржани део раније казне не би могла остварити сврха кажњавања. У том случају суд ће изрећи нову казну независно од раније казне и учинилац ће ту казну издржавати кад се заврши издржавање раније казне.

Од раније изложеног општег правила ће се одступити и ако за време издржавања казне затвора или малолетничког затвора осуђени учини кривично дело за које је прописана новчана казна или затвор до једне године, у ком случају ће се учинилац казнити дисциплински по прописима о дисциплинском кажњавању лица која се налазе на издржавању казне.

17. Урачунавање притвора и раније казне

Притвор није казна већ мера обезбеђења присуства окривљеног, али она фактички значи лишење слободе, због чега је правично да се учиниоцу време проведено у притвору урачуна у казну. Због тога КЗ предвиђа да се време проведено у притвору, али и свако лишење слободе у вези са кривичном делом (на пример време проведено у психијатријској установи на посматрању) урачуна у казну затвора, новчану казну или казну рада у јавном интересу.

Исто тако у казну се урачунава и ранија казна за прекршај, привредни преступ или казна или дисциплинска мера за повреду војне дисциплине уколико се ради о истом делу за које се сад суди као за кривично дело, а ранија казна за то дело је већ извршена.

При овом урачунавању изједначавају се дан притвора, дан другог лишења слободе, дан затвора, осам сати рада у јавном интересу и хиљаду динара новчане казне.

18. Појам и врсте мера упозорења

Мере упозорења су врста кривичних санкција у нашем кривичном праву којима се, под условима прописаним законом, може заменити казна. Сврха ове врсте кривичних санкција је, у оквиру опште сврхе кривичних санкција (чл. 4. ст. 2. КЗ), да се према учиниоцу лакшег кривичног дела не примени казна онда када се може очекивати да ће упозорење уз претњу казном или само упозорење (без претње казном) довољно утицати на учиниоца да више не врши кривична дела.

Постоје две мере упозорења: условна осуда и судска опомена. Прва од ових мера садржи упозорење учиниоцу да више не чини кривична дела, уз претњу казном ако упозорење не буде поштовао. Друга од ових мера садржи само упозорење учиниоцу да више не чини кривична дела.

19. Условна осуда

Постоје различита схватања условне осуде. Према једном, условна осуда се састоји у условном одлагању извршења изречене казне (белгијско-француски систем), према другом у питању је условно одлагање изрицања казне, уз евентуално одређивање заштитног надзора (англосаксонски систем), према трећем она је посебна врста кривичне санкције која представља меру упозорења (у нашем кривичном праву). Постоје и различити мешовити системи.

Према нашем кривичном праву суд условном осудом утврђује казну за учињено кривично дело и при том одређује да се она неће извршити ако осуђени за одређено време које одреди суд не учини ново кривично дело. То време, које се назива време проверавања, не може бити краће од једне нити дуже од пет година. Поред обавезног услова да не учини ново кривично дело, суд може учиниоцу да одреди и друге обавезе, као што су: да у одређеном року врати имовинску корист прибављену кривичним делом, да надокнади штету коју је кривичним делом проузроковао или да испуни неку другу обавезу предвиђену кривичним законом (на пример, код кривичног дела недавања издржавања из чл. 195. КЗ да измири заостале обавезе и да уредно даје издржавање). За испуњење ових обавеза суд одређује рок у оквиру одређеног времена проверавања.

Условна осуда се може изрећи само ако је суд за учињено кривично дело утврдио казну затвора мању две године. Условна осуда се не може изрицати за кривична дела за која се може изрећи казна затвора у трајању од десет година или у случајевима када од изречене раније казне затвора за кривично дело учињено са умишљајем није протекло више од пет година.

Ако је учиниоцу утврдио казну затвора (до две године) и новчану казну суд може условну осуду изрећи само за казну затвора, а новчана казна се извршава.

Када одлучује о томе да ли ће изрећи условну осуду суд је дужан да води рачуна о сврси условне осуде и при том узима у обзир личност учиниоца, његов ранији живот, понашање после учињеног дела, степен кривице као и друге околности под којима је кривично дело учињено.

Уколико је суд учиниоцу уз условну осуду изрекао и мере безбедности, оне се извршавају.

Условна осуда се може опозвати. У неким случајевима опозивање је обавезно, а у неким случајевима суд цени да ли условну осуду треба опозвати или не. Опозивање је обавезно ако учинилац у време проверавања учини једно или више кривичних дела за која суд изрекне казну затвора од две године или у дужем трајању. Ако је изречена казна затвора мања од две године или новчана казна, суд цени да ли ће опозвати условну осуду узимајући у обзир све околности које се односе на учињена дела, а посебно сродност учињених дела, њихов значај и побуде из којих су учињена. При томе је суд дужан да води рачуна да ли ће јединствена казна коју треба изрећи за раније и ново кривично дело бити две године затвора или више.

У случају ако суд одлучи да опозове условну осуду он ће за раније и ново кривично дело изрећи јединствену казну применом прописа о одмеравању казне за кривична дела у стицају, узимајући при том ранију казну као већ утврђену.

Ако суд не опозове условну осуду, онда постоје две могућности: да суд и за ново кривично дело изрекне условну осуду или да за ново кривично дело изрекне казну. Ако и за

ново дело суд одлучи да изрекне условну осуду утврдиће јединствену казну за оба дела по правилима о одмеравању казне за кривична дела у стицају и одредити ново време проверавања за нову условну осуду у трајању од једне до пет година од дана правноснажности пресуде којом је нова условна осуда изречена. Ако осуђени у времену проверавања нове условне осуде поново учини неко кривично дело суд обавезно опозива условну осуду и изриче казну затвора по правилима о опозивању условне осуде. Уколико суд не опозове условну осуду, а за ново дело изрекне казну затвора, време проведено на издржавању ове казне не урачунава се у време проверавања по ранијој условној осуди.

Опозивање условне осуде може да настане и ако се после изрицања условне осуде сазна да је учинилац раније учинио још неко кривично дело што није било познато у време изрицања условне осуде, а утицало би да она не буде изречена. У таквом случају условна осуда може да буде опозвана у року од једне године од истека времена проверавања.

Опозивање условне осуде је могуће и због неиспуњавања од стране осуђеног обавеза које су му условном осудом одређене. У том смислу ако осуђени у року који му је одређен пресудом не испуни постављене обавезе суд може да му продужи тај рок у оквиру времена проверавања, али може и да опозове условну осуду и изрекне осуђеном казну која је утврђена у условној осуди. У случају да суд утврди да осуђени из оправданих разлога није могао да испуни постављене обавезе, он може да му продужи време за испуњење обавезе у времену проверавања или да му постављену обавезу замени неком другом одговарајућом законом предвиђеном обавезом, а може и да га ослободи од те обавезе.

Условна осуда се може опозвати у току времена проверавања ако за то постоје предвиђени услови, али ако условно осуђени у току времена проверавања учини ново кривично дело или у одређеном року не испуни одређене обавезе, условна осуда се може опозвати још за годину дана по протеку времена проверавања.

Наше кривично право познаје и *условну осуду са заштитним надзором*, коју суд изриче ако сматра да ће се тиме, с обзиром на личност учиниоца, његов ранији живот и његово држање после учињеног кривичног дела, сврха условне осуде потпуније остварити. Тако одређени надзор, који може да траје одређено време у оквиру времена проверавања, обухвата мере помоћи, старања, надзора и заштите. У случају одређивања заштитног надзора суд може одредити једну или више обавеза које је условно осуђени дужан да испуњава. Те обавезе могу бити следеће:

1) да се јавља надлежном органу који спроводи извршење заштитног надзора у роковима које тај орган одреди;
2) да се оспособљава за одређено занимање;
3) да прихвати запослење које одговара његовим способностима;
4) да испуњава обавезе издржавања породице, чувања и васпитања деце, као и да испуњава друге породичне обавезе;
5) да се уздржава од посећивања одређених места, локала или приредби уколико то посећивање може да буде подстицај да поново изврши кривично дело;
6) да благовремено обавештава надлежне о промени места боравка или адресе, као и о промени радног места;
7) да се уздржава од употребе дроге или алкохолних пића;
8) да се лечи у одговарајућој здравственој установи;
9) да посећује одређена професионална и друга саветовалишта или установе и да поступа по њиховим упутствима;
10) да отклони или ублажи последице које је проузроковао кривичним делом, а нарочито да се измири са жртвом учињеног кривичног дела.

Које ће од ових мера одредити одлучује суд узимајући у обзир године живота, здравствено стање, склоности и навике учиниоца, побуде из којих је учинио кривично дело, његово држање после учињеног кривичног дела, његов ранији живот, личне и породичне прилике, услове за испуњавање обавеза које му одређује, као и друге околности које се односе на личност учиниоца, а које су од значаја за избор и време трајања мера обавезног надзора.

Суд одређује време трајања мера заштитног надзора које мора бити у оквирима времена проверавања одређеног у условној осуди. Имајући у виду разултате постигнуте у току трајања заштитног надзора суд може поједине одређене обавезе да укине или да их замени другим.

Поред тога постоји и могућност да суд укине заштитни надзор пре протека рока за који је заштитни надзор одређен, уколико утврди да је испуњена сврха ове мере.

У случају неиспуњавања постављених обавеза суд може да осуђеног опомене или да раније обавезе замени другим или да продужити трајање заштитног надзора у оквиру времена проверавања, а може и да опозове условну осуду. Заштитни надзор престаје у случајевима када дође до опозивања условне осуде

20. Судска опомена

Судска опомена представља меру упозорења која се састоји у упозорењу учиниоца да више не чини кривична дела. Из оваквог садржаја судске опомене види се да њена примена одговара за случајеве извршења најлакших кривичних дела. У том смислу она се може изрећи за кривична дела за која је прописана новчана казна или затвор до једне године, а која су учињена под таквим олакшавајућим околностима које та дела чине особито лаким. Судска опомена се може изрећи и за нека кривична дела за која је прописана казна затвора до три године, али само под условима који су у односу на та дела одређени законом. Изрицање условне осуде могуће је и за кривична дела у стицају ако су за сва та дела испуњени потребни услови. Судска опомена се не може изрећи војном лицу за кривично дело против Војске Србије, с обзиром да је за најлакше случајеве за њих предвиђено дисциплинско кажњавање.

При одлучивању о томе да ли ће изрећи судску опомену суд је посебно дужан да узме у обзир личност учиниоца, његов ранији живот, понашање после учињеног кривичног дела, а нарочито његов однос према жртви кривичног дела, степен његове кривице, као и друге околности под којима је кривично дело учињено. Ако је учиниоцу раније већ била изречена судска опомена то није апсолутна сметња да му се поново изрекне судска опомена, али ће суд свакако и ту околност имати у виду.

21. Појам и врсте мера безбедности

Мере безбедности су посебна врста кривичних санкција. Оне се могу изрећи како кривично одговорним тако и кривично неодговорним учиниоцима који су учинили кривична дела, а могу се изрећи и малолетним учиниоцима. Оне по својој природи имају изразито превентивни карактер, а сврха им је, у оквиру опште сврхе кривичних санкција (чл. 4. ст. 2. КЗ), да се отклоне стања или услови који могу бити од утицаја да учинилац убудуће врши кривична дела. Оне се изричу уз казну, а неке од њих могу се изрицати и самостално. Могуће је, зависно од околности случаја, да суд учиниоцу изрекне и више мера безбедности ако постоје услови за њихово изрицаје.

У нашем кривичном праву постоји једанаест мера безбедности. То су:

1) обавезано психијатријско лечење и чување у здравственој установи,
2) обавезно психијатријско лечење на слободи,
3) обавезно лечење наркомана,
4) обавезно лечење алкохоличара,
5) забрана вршења позива, делатности или дужности,
6) забрана управљања моторним возилом,
7) одузимање предмета,
8) протеривање странца из земље,
9) јавно објављивање пресуде,
10) забрана приближавања и комуникације са оштећеним, и
11) забрана присуствовања одређеним спортским приредбама.

Прве четири од наведених мера безбедности су медицинског карактера, следеће две и последње две су мере забране, а остале три су свака посебне природе.

Законом су одређени општи услови под којима се поједине мере безбедности могу изрицати.

22. Обавезно психијатријско лечење и чување у здравственој установи

Ова мера безбедности може се изрећи учиниоцу који је кривично дело учинио у стању битно смањене урачунљивости, ако суд утврди, с обзиром на учињено кривично дело и стање стање душевне поремећености, да постоји озбиљна опасност да учини теже кривично дело и да је за отклањање те опасности потребно његово лечење у здваственој установи. Под истим условима суд може да изрекне ову меру и учиниоцу који је у стању неурачунљивости учинио противправно дело предвиђено у закону као кривично дело. Трајање ове мере није одређено тако да она траје док постоји потреба за лечењем у здравственој установи. Кад престане таква потреба мера безбедности ће се обуставити. У том случају, ако постоји потреба, суд може изрећи меру обавезног психијатријског лечења на слободи. Ако је мера безбедности обавезног психијатријског лечења и чувања у здравственој установи била изречена учиниоцу који је био битно смањено урачунљив, по њеној обустави осуђени ће се упутити на издржавање казне (јер се битно смањено урачунљивом учиниоцу изриче и казна и мера безбедности, с тим што се прво извршава мера безбендости), при чему ће се време проведено у здравственој установи урачунати у казну. Међутим, суд може да одлучи, с обзиром на успех лечења, здравствено стање учиниоца, време проведено на лечењу и преостали део казне, да се учинилац пусти на условни отпуст. Мера безбедности обавезног психијатријског лечења и чувања изречена битно смањено урачунљивом може трајати и дуже од изречене казне.

23. Обавезно психијатријско лечење на слободи

Ова мера безбедности се може изрећи у три случаја:

1) учиниоцу који је у стању неурачунљивости учинио противправно дело које је у закону предвиђено као кривично дело уколико суд утврди да постоји озбиљна опасност да учинилац поново учини неко такво дело, а да је за отклањање те опасности довољно да се према учиниоцу примени обавезно лечење на слободи;
2) у случајевима када је неурачунљивом учиниоцу била изречена мера безбедности психијатријског лечења и чувања у здравственој установи, па је суд према резултатима тог лечења утврдио да више није потребно лечење и чување у одговарајућој здравственој установи, већ да је довољно да се према учиниоцу примени само обавезно психијатријско лечење на слободи; и
3) учиниоцу који је учинио кривично дело у стању битно смањене урачунљивости коме је била изречена казна затвора и мера безбедности обавезног психијатријског лечења и чувања у здравственој установи па му је обустављена мера безбедности, а коме је, по урачунавању времена проведеног у здравственој установи у казну, у погледу остатка казне дат условни отпуст.

При извршавању ове мере безбедности лечење се обавља на слободи, али, ако је то потребно ради успешнијег лечења, оно се повремено може извршавати и у одговарајућој здравственој установи. Ово повремено лечење у здравственој установи не може трајати дуже од петнаест дана, а у току целог трајања мере укупно лечење у здравственој установи не сме трајати дуже од три месеца.

Ако се учинилац не подвргне обавезном психијатријском лечењу на слободи, или ако то лечење самовољно напусти, или ако и поред овог лечења настане опасност поновног извршења противправног дела које има обележја кривичног дела предвиђеног законом, па је потребно његово психијатријско лечење у здравственој установи, суд може изрећи обавезно психијатријско лечење и чување у здравственој установи, ако је за отклањање те опасности потребно такво лечење или чување.

24. Обавезно лечење наркомана

Ова мера безбедности може се изрећи учиниоцу који је извршио кривично дело услед зависности од сталне употребе опојних дрога, а код кога постоји опасност да ће због постојеће зависности наставити са вршењем кривичних дела. Сматра се да је кривично дело учињено

услед зависности не само кад је учињено у стању дрогираности, већ и кад је на други начин у вези са зависношћу (на пример да би набавио новац за дрогу). Ова мера безбедности се извршава у заводу за извршење казне затвора (у којој постоје услови за такво лечење) или у одговарајућој здравственој или другој специјализованој установи за ту врсту лечења. Време које учинилац проведе у овој установи урачунава му се у казну. Трајање мере може бити највише три године. Она може трајати до три године и кад је изречена уз казну затвора у краћем трајању.

Ова мера безбедности може се, ако се изриче уз новчану казну, условну осуду, судску опомену или уз ослобођење од казне, спроводити на слободи у ком случају такође не може трајати више од три године. Ако се учинилац коме је изречено лечење на слободи не подвргне лечењу без оправданих разлога или самовољно напусти лечење, суд ће наредити да се мера обавезног лечења наркомана принудно изврши у одговарајућој здравственој или другој специјализованој установи.

25. Обавезно лечење алкохоличара

Ова мера безбедности може се изрећи учиниоцу који је извршио кривично дело услед стања зависности од употребе алкохола уколико постоји опасност да учинилац услед ове зависности настави да и даље врши кривична дела. Сматра се да је кривично дело учињено услед зависности од алккохола не само ако га је учинилац учинио у стању алкохолисаности, већ и у другим ситуацијама када је дело учињено у вези са постојањем зависности од алкохола (на пример, да би учињеним кривичним делом набавио новац за куповину алкохола).

Ова мера безбедности извршава се у заводу за извршење казне затвора или одговарајућој здравственој установи или у специјализованој установи за лечење алкохоличара. Трајање ове мере зависи од потребе успешног лечења, али не може бити дуже од изречене казне затвора. Међутим, кад је ова мера изречена уз новчану казну, условну осуду, судску опомену или уз ослобођење од казне њено трајање не може бити дуже од две године. Уколико је учинилац коме је ова мера безбедности изречена осуђен на казну затвора време проведено на лечењу урачунава се у казну.

Ако је изречено обавезно лечење на слободи, а учинилац се без оправданог разлога не подвргне лечењу или га самовољно напусти, суд ће у таквом случају одредити да се ова мера принудно изврши у одговарајућој здравственој или другој специјализованој установи.

26. Забрана вршења позива, делатности или дужности

Ова мера безбедности може се изрећи учиниоцу ако се оправдано може сматрати да би његово даље вршење такве делатности било опасно. Мера се састоји у забрани вршења одређене службе, позива или делатности, свих или само неких дужности везаних за располагање, коришћење, управљање или руковање државном или друштвеном имовином и за чување те имовине. Трајање ове мере може бити од једне до десет година од дана правноснажности пресуде. Време проведено на издржавању казне или у установи за чување и лечење не урачунава се у време трајања ове мере. Уколико је ова мера безбедности изречена уз условну осуду суд може одредити да ће се опозвати условна осуда уколико осуђени прекрши забрану која му је одређена у оквиру ове мере безбедности.

По протеку три године од почетка извршавања ове мере суд може да одлучи о њеном престанку, при чему је дужан да узме у обзир понашање учиниоца после осуде, да ли је накнадио штету проузроковану кривичним делом, да ли је вратио тим делом прибављену имовинску корист, као и друге околности које указују на оправданост престанка ове мере.

27. Забрана управљања моторним возилом

Ова мера безбедности може се изрећи учиниоцу који је учинио кривично дело којим се угрожава јавни саобраћај, а законом се може одредити и обавезно изрицање ове мере. При изрицању ове мере суд одлучује на коју се врсту и категорију возила односи изречена мера безбедности. Ову меру суд ће одредити ако оцени да тежина учињеног кривичног дела и

околности учињеног дела или раније кршење саобраћајних прописа од стране учиниоца указују да је опасно да учинилац управља моторним возилом одређене врсте или категорије. Приликом одлучивања суд је дужан да узме у обзир да ли је учинилац по занимању возач моторног возила. Мера се може изрећи у трајању од три месеца до пет година. Забрана тече од дана правноснажности пресуде, с тим што се време проведено на издржавању казне или у установи у којој се извршава мера безбедности не урачунава у трајање забране. Изрицање ове мере безбедности је факултативно, али се законом може одредити и њено обавезно изрицање.

Ради спровођења ове мере безбедности учиниоцу се одузима возачка дозвола, а ако је нема неће му се издавати дозвола за време трајања мере. Ако учинилац има страну возачку дозволу њему се, у оквиру изречене мере безбедности, забрањује њено коришћење на територији наше земље за време трајања изречене мере безбедности.

Ако је ова мера изречена уз условну осуду суд може одредити да ће се условна осуда опозвати ако учинилац прекрши ову забрану.

По протеку три године од почетка извршавања ове мере суд може да одлучи о њеном престанку, при чему је дужан да узме у обзир понашање учиниоца после осуде, да ли је накнадио штету проузроковану кривичним делом, да ли је вратио тим делом прибављену имовинску корист, као и друге околности које указују на оправданост престанка ове мере.

28. Одузимање предмета

Одузимање предмета је мера безбедности која се састоји у одузимању од учиниоца предмета који су били употребљени за извршење кривичног дела, који су били намењени за извршење кривичног дела или који су настали извршењем кривичног дела. Они се одузимају од учиниоца ако су његова својина, а могу се одузети и ако су својина других лица у ком случају власник предмета може тражити накнаду штете од учиниоца. Одузимање наведених предмета може се одредити ако постоји неки од наведених услова:

1) ако постоји опасност да ће ти предмети бити поново употребљени за извршење кривичног дела,

2) када је то неопходно ради заштите опште безбедности, и

3) када је то неопходно из моралних разлога.

Да ли су испуњени ови услови и да ли због њих треба од учиниоца одузети наведене предмете оцењује суд, али је код неких кривичних дела законом прописано обавезно изрицање ове мере безбедности.

Одузети предмети се (зависно од тога који предмети су у питању) продају на јавној продаји (на пример царинска роба), предају заинтересованим установама (оружје) или се уништавају (дрога, лажан новац). Новац од продаје ових предмета уноси се у буџет Републике Србије.

29. Протеривање странца из земље

Ова мера безбедности се може изрећи само странцу тј. лицу које није држављанин наше земље. Састоји се у протеривању учиниоца са територије Србије за време од једне до десет година или заувек. Време трајања се рачуна од дана правноснажности пресуде, а време проведено на издржавању казне не урачунава се у време трајања мере. Уколико је учинилац кривичног дела лице које ужива заштиту у складу са ратификованим међународним уговорима њему се не може изрећи ова мера безбедности.

Суд ће ову меру изрећи учиниоцу кривичног дела који није држављанин наше земље ако побуде из којих је кривично дело учинио, начин извршења дела и друге околности указују да даљи боравак учиниоца у нашој земљи није пожељан.

30. Јавно објављивање пресуде

Ова мера безбедности може да се изрекне учиниоцу кривичног дела уз казну, условну осуду, судску опомену, али и ако је учинилац ослобођен од казне у следећим случајевима:

1) ако је кривично дело учињено путем средстава јавног информисања; и

2) ако је учињено кривично дело проузроковало опасност за живот или здравље људи а суд сматра да би објављивање пресуде допринело да се та опасност отклони или умањи.

Изрицање ове мере безбедности је факултативно, али се законом може одредити и њено обавезно изрицање. Пресуда се објављује у истом средству информисања у којем је објављен напис којим је учињено кривично дело или на неки други одговарајући начин. При том суд одлучује да ли ће се пресуда објавити у целини или у изводу. Објављивање пресуде може се извршити најкасније у року од тридесет дана од дана правоснажности пресуде којом је ова мера безбедности изречена.

Објављивање пресуде се врши о трошку учиниоца.

31. Забрана приближавања и комуникације са оштећеним

Ова мера безбедности може се изрећи осуђеном у случајевима ако се оправдано може сматрати да би прилажење учиниоца оштећеном и коминицирање са њим било опасно по оштећеног. Мера се састоји:

1) у забрани учиниоцу кривичног дела да прилази оштећеном на ондређеној удаљености,

2) у забрани приступа учиниоца у простор око места становања оштећеног или око места у коме оштећени ради,

3) у забрани узнемиравања оштећеног, или

4) у забрани коминицирања са оштећеним.

Ова мера се може изрећу учиниоцу уз неку од следећих санкција: уз новчану казну, рад у јавном интересу, одузимање возачке дозволе, условну осуду и уз судску опомену.

Трајање ове мере одређује суд, с тим да она може трајати краће од шест месеци ни дуже од три године рачунајући од дана правноснажности одлуке, с тим да се време проведено у затвору, односно у здравственој установи у којој је извршена мера безбедности не урачунава у време трајања ове мере. Међутим, ова мера се може укинути и пре истека времена за које је одређена, ако суд утврди да су престали да постоје разлози због којих је ова мера изречена.

32. Забрана присуствовања одређеним спортским приредбама

Ова мера безбедности састоји се у томе што се учиниоцу кривичног дела забрањује да присуствује одређеним спортским приредбама. На које ће се то спортске приредбе односити зависи од конкретног случаја, а начин утврђивања тих спортских приредби мора бити одређен посебним прописом у складу са Законом о извршењу кривичних санкција. Кривични законик не одређује са која се кривична дела ова мера изриче, али је најчешће случај да је у питању кривично дело насилничког понашања на спортској приредби или јавном скупу (чл. 344а КЗ). Међутим, изрицање ове мере могуће је и за друга кривична дела. Да би суд могао да изрекне ову меру потребно је да је у питању заштита опште безбедности ради чега је примена ове мере неопходна. Законом може бити предвиђено и обевезно изрицање ове мере (на пр. за кривично дело из чл. 344а, ст. 1-4. КЗ). Трајање ове мере може бити од једне до пет година, што се рачуна од дана правоснажности пресуде којом је мера изречена. Ако је учиниоцу изречена и казна затвора време проведено на издржавању казне не урачунава се у трајање ове мере.

Ова мера се извршава тако што је учинилац кривичног дела коме је ова мера изречена дужан да се непосредно пре почетка спортске приредбе о којој је реч јави одређеном службеном лицу у подручној полицијској управи (или подручној полицијској станици) на подручју на коме се у то време затекао. По овом јављању он је обавезан да за цело време трајања конкретне спортске приредбе остане у полицијској управи односно станици. Ако учинилац коме је ова мера изречена после издржане казне затвора прекрши односно не испуни наведене обавезе суд који је изрекао ову меру може учиниоцу изрећи казну затвора у трајању од тридесет дана до три месеца. Уколико наведено кршење учини лице коме је суд изрекао условну осуду она се може опозвати.

Ова мера безбедности може се изрећи само уз казну или уз условну осуду.

Л и т е р а т у р а

1. Стојановић З., Кривично право –општо део, „Правна књига“, Београд 2012.г.
2. Стојановић З., Коментар кривичног законика (КЗ),“Службени гласник“, Бгд.2012.г.

КРИВИЧНО-ПРОЦЕСНО ПРАВО
(КРИВИЧНИ ПОСТУПАК)

С а д р а ж а ј

1. Кривични поступак
   1.1. Појам, циљ и задатак кривичног поступка
   1.2. Предмет кривичног поступка
   1.3. Врсте кривичног поступка
   1.4. Ток редовног кривичног поступка
   1.5. Начела кривичног процесног права
2. Кривичнопроцесни субјекти
   2.1. Појам, класификација и начела кривичнопроцесних субјеката
   2.2. Суд – кривични суд (појам, врсте, организација и састав)
      2.2.1. Судска надлежност у кривичним стварима (појам и врсте)
   2.3. Јавни тужилац (појам, организација, функција)
   2.4. Оштећени као тужилац (супсидијарни тужилац)
   2.5. Окривљени (појам, својства и процесни положај)
3. Бранилац
4. Мере за обезбеђење присуства окривљеног у кривичном поступку
   4.1. Позив
   4.2. Довођење
   4.3. Забрана напуштања стана или места боравишта
   4.4. Јемство
   4.5. Притвор
5. Кривичнопроцесне радње (појам и врсте)
   5.1. Радње доказивања (појам и врсте)
      5.1.1. Претресање стана и лица (чл. 77-81 ЗКП)
      5.1.2. Привремено одузимање предмета (чл. 82-86 ЗКП)
      5.1.3. Поступање са сумњивим стварима (чл. 87-88 ЗКП)
      5.1.4. Саслушање окривљеног (чл. 89-95 ЗКП)
      5.1.5. Испитивање сведока (чл. 96-109ђ ЗКП)
      5.1.6. Увиђај и реконструкција догађаја (чл. 110-112 ЗКП)
      5.1.7. Вештачење (чл. 113-132 ЗКП)
      5.1.8. Контрола пословања и привремена обустава финансијских трансакција (чл. 234 ЗКП)
      5.1.9. Посебне радње доказивања
6. Поднесци, записници и неформални материјали (појам, елементи и значај)
7. Преткривични поступак (појам, задаци, циљ, ток и субјекти)
   7.1. Оперативно тактичке мере и радње (потражне радње)
      7.1.1. Прикупљање обавештења од грађана
   7.2. Радње доказивања које полиција предузима у преткривичном поступку - саслушање осумњиченог
   7.3. Мере за обезбеђење присуства осумњиченог у преткривичном поступку
      7.3.1. Лишење слободе
      7.3.2. Задржавање осумњиченог
   7.4. Кривична пријава
8. Овлашћења полиције у покренутом кривичном поступку (истрази)
9. Поступак за доношење одлуке о рехабилитацији
10. Поступак за издавање потернице и објаве

Литература

Доц. др Тања Кесић

КРИВИЧНИ ПОСТУПАК

1.Кривични поступак
1.2.Појам, циљ и задатак кривичног поступка

У теорији кривичног процесног права[152] присутна су различита схватања у одређивању појма кривичног поступка. Пре него што укажемо на најзначајније теоријске правце у дефинисању кривичног поступка, неопходно је осврнути се на само етимолошко значење појма. Кривични поступак или *processus criminalis* потиче од латинске речи *procedere*, што значи напредовати, развијати се. Српска реч *поступак* и латинска *процес* имају потпуно исто значење. За разумевање суштине овог појма, посебно су значајне реалистичка и правна дефиниција кривичног поступка. *Реалистичка дефиниција* одређује *кривични поступак као скуп законом уређених процесних радњи које у одређеном процесном циљу предузимају процесни субјекти.*[153] С друге стране, *правне дефиниције* посматрају *кривични поступак као процесноправни однос који се заснива, тече и окончава између одређених процесних субјеката.* Најједноставије речено, *кривични поступак је законом регулисано предузимање кривичнопроцесних радњи од стране кривичнопроцесних субјеката у циљу доношења одлуке суда о кривичном делу, учиниоцу и кривичној санкцији.*

На основу презентованих схватања кривичног поступка можемо извести закључак и о циљевима који његовим вођењем треба да буду остварени. Поједини теоретичари кривичног процесног права говоре о два циља кривичног поступка.[154] *Непосредни циљ* кривичног поступка је утврђивање да ли у конкретном случају сумње постоје стварни и правни услови за примену материјалног кривичног права (кривичног закона), односно да ли одређено понашање има обележја кривичног дела, ко је његов учинилац и када се утврди ко је учинилац кривичног дела, примена одговарајуће, законом предвиђене кривичне санкције. Поред тога, кривични поступак има и *коначни циљ* који се изражава у одбрани друштвене заједнице од криминала и обезбеђивању правне сигурност грађанима.

За разлику од теоријских одређења претходно обрађених појмова, *задатак* кривичног поступка је дефинисан Закоником о кривичном поступку Републике Србије (ЗКП), којим је утврђено да законик утврђује правила с циљем да нико невин не буде осуђен, а да се учиниоцу кривичног дела изрекне кривична санкција под условима које предвиђа кривични закон и на основу законито спроведеног поступка (чл. 1.).[155]

1.3.Предмет кривичног поступка

Предмет кривичног поступка је материја која се у њему расправља и о којој суд требада донесе одлуку. Сваки кривични поступак мора да има бар један основни предмет уз који могу

---

[152] Кривично процесно право је *грана законодавства* која представља скуп правних прописа који регулишу ток кривичног поступка и све посебне услове за његово одвијање. Кривично процесно право се може дефинисати и као *научна дисциплина* која проучава кривично процесно право као грану законодавства применом одговарајућих научних метода.

[153] Дефиниција се назива реалистичком, јер објашњава кривични поступак као физички феномен, посматран у његовој спољашњој манифестацији. Васиљевић, Т., *Систем кривичног процесног права СФРЈ*, треће издање, Београд, 1981., стр. 5.

[154] Грубач, М., *Кривично процесно право*, четврто измењено и допуњено издање, Правни факултет Универзитета Унион и ЈП Службени гласник, Београд, 2006., стр. 34.

[155] У Републици Србији у примени је Законик о кривичном поступку од 2001. године са изменама и допунама (Службени лист СРЈ, бр. 70/2001 и 68/2002, Службени гласник РС, бр. 58/2004, 85/2005, 115/2005, 49/2007, 20/2009 – др. закон, 72/2009, 76/2010). Поред овог прописа, као резултат реформе кривичнопроцесног законодавства донет је нови Законик о кривичном поступку од 2011 (Службени гласник РС, бр. 72/2011 и 101/2011), који се примењује у поступцима за организовани криминал и ратне злочине (од јануара 2012. год.), с тим да се од 13. јануара 2013. године почне да примењује у осталим кривичним поступцима.

да се јаве и споредни предмети поступка. *Основни предмет* кривичног поступка је *кривична ствар* (*causa criminalis*), односно утврђивање да ли одређена радња представља кривично дело, ко је учинилац кривичног дела и изрицање адекватне кривичне санкције под условима предвиђеним законом. Кривичну санкцију учиниоцу кривичног дела може изрећи само надлежни суд у поступку покренутом и спроведеном на основу Законика о кривичном поступку (чл. 2. ЗКП). *Споредни предмет* кривичног поступка, према својој правној природи, није кривичноправна ствар, већ ствар која припада некој другој грани права (грађанском, уставном, управном и др.) и не јавља се у кривичном поступку обавезно, већ евентуално, уз основни предмет поступка.[156] О споредном предмету се расправља и одлучује у кривичном поступку због везе која постоји између њега и основног предмета (кривичне ствари), а може се односити на имовинскоправни захтев, претходна (прејудицијална) питања и трошкове поступка. Суд је дужан да у кривичном поступку одлучи о трошковима поступка (*обавезан споредан предмет*), док одлучивање о имовинскоправном захтеву и претходним питањима спада у *факултативни споредни предмет* (одлука о овим питањима може бити донета у другом поступку, независно од кривичног поступка).[157]

1.4.Врсте кривичног поступка

Законик о кривичном поступку познаје три врсте кривичних поступака, у зависности одврсте и тежине кривичног дела и одређених својстава његових извршилаца. У питању су општи (редовни) кривични поступак, посебни (особени) кривични поступци и помоћни поступци.[158] *Општи (редовни) кривични поступак* спроводи се, по правилу, за кривична дела за која је прописана казна затвора преко три године.

Посебни (особени) кривични поступци су они у којима се као и у општем поступку решава кривична ствар, али је основна разлика између ових поступака у врсти и тежини кривичних дела за која се спроводе и у својствима њихових учинилаца. Из тих разлога посебне поступке карактеришу властите особености и извесна одступања од општег кривичног поступка. У ову групу спадају: скраћени кривични поступак; поступци за изрицање кривичних санкција без главног претреса; поступак за изрицање судске опомене; поступак за примену мера безбедности; поступак за одузимање имовинске користи; поступак за опозивање условне осуде; поступак за пуштање на условни отпуст; поступак према малолетницима; поступак за кривична дела организованог криминала, корупције и друга изузетно тешка кривична дела и поступак за ратне за ратне злочине.

Помоћни кривични поступци по својој природи доприносе решавању одређених процесних питања од чијег правилног решења зависи успешно спровођење и окончање кривичног поступка. Основна разлика између помоћних поступака, с једне стране и општих и посебних поступака, с друге стране јесте што се у оквиру општег и посебних поступака решава кривична ствар, док је у оквиру помоћних поступака регулисана примена само одређених кривичноправних и кривичнопроцесних института, као и учешће наше или стране државе у међународној борби против криминалитета.[159] У помоћне поступке спадају: поступак за доношење одлуке о рехабилитацији, престанак правних последица осуде и мера безбедности; поступак за накнаду штете, рехабилитацију и остваривање других права лица неосновано осуђених и неосновано лишених слободе; поступак за издавање потернице и објаве и поступак за пружање међународне правне помоћи у кривичним стварима.

1.5.Ток редовног кривичног поступка

---

[156] Грубач, М., *op.cit.,* стр. 37.

[157] Одлучивање о имовинскоправном захтеву, односно о накнади штете, повраћају у пређашње стање или поништају одређеног правног посла, који проистичу из извршеног кривичног дела, може се спровести у кривичном поступку ако се тиме не би знатно одуговлачио овај поступак (чл. 201. ЗКП). У супротном, суд ће овлашћена лица на подношење имовинскоправног захтева, упутити на остваривање овог права у парничном поступку.

[158] Бејатовић, С., *Кривично процесно право*, ЈП Службени гласник, Београд, 2008., стр. 48-49.

[159] Јекић, З., *Кривично процесно право*, Савремена администрација а.д., Београд, 2001., стр. 24-25.

Структура редовног кривичног поступка обухвата скуп стадијума и фаза кроз који пролази овај поступак, од свог покретања до завршетка, који је обележен доношењем правноснажне и извршне судске одлуке. Посматрано уопште, ток редовног кривичног поступка може се поделити на првостепени кривични поступак и поступак по правним лековима. *Првостепени кривични поступак* се одвија пред првостепеним судом који расветљава и решава кривичну ствар. Овај поступак има два стадијума, претходни и главни кривични поступак.

Претходни кривични поступак је први стадијум који обухвата две фазе, истрагу и стављање под оптужбу (оптужење). Основни задатак овог стадијума је расветљење и решење кривичне ствари како би се омогућило даље вођење кривичног поступка. *Истрага* је прва фаза претходног кривичног поступка до које долази постојањем основане сумње да је одређено, познато лице учинило кривично дело, против кога је суд (истражни судија или ванпретресно веће) донело решење о спровођењу истраге. Основни циљ истраге је прикупљање доказа и података неопходних за доношење одлуке о подизању оптужнице или о обустави кривичног поступка (чл. 241. ст. 2. ЗКП).

Оптужење је друга фаза претходног кривичног поступка која се састоји од две активности, подизања оптужнице и њене контроле по приговору окривљеног или његовог браниоца и по службеној дужности од стране суда. Ова фаза започиње подизањем оптужнице, а окончава се ступањем оптужнице на правну снагу или обуставом кривичног поступка.

Од овако одређене структуре претходног кривичног поступка постоји законом предвиђени изузетак који се јавља у случају подизања непосредне оптужнице, у ком случају изостаје фаза истраге. До овог изузетка долази у случају када већ прикупљени докази о извршеном кривичном делу и учиниоцу пружају довољно основа за оптужење.

Главни кривични поступак је други стадијум редовног кривичног поступка који почиње ступањем оптужнице на правну снагу и траје до доношење првостепене пресуде. Овај стадијум сачињавају три фазе, припремање главног претреса, главни претрес и доношење пресуде. Све активности у овом стадијуму поступка посвећене су утврђивању истине и пресуђењу конкретне кривичне ствари.

Припремање главног претреса је прва фаза главног кривичног поступка која почиње ступањем оптужнице на правну снагу, којом руководи председника већа. У овој фази поступка предузимају се активности које имају за циљ одржавање главног претреса (нпр. упућивање позива сведоцима који треба да сведоче на главном претресу; одређивање чланова судећег већа и др.) и одређује се место и време одржавања рочишта се главни претрес.

Главни претрес је друга, централна фаза главног кривичног поступка, која почиње читањем оптужнице. Она представља суђење у правом смислу речи, с обзиром да се у њој расправља о свим доказима битним за пресуђење кривичне ствари. Значај главног претреса најбоље се огледа у законом предвиђеном правилу да се пресуда може заснивати само на доказима изнетим на главном претресу (чл. 352. ст. 1. ЗКП). Најважније активности у овој фази могу се груписати на следећи начин. Прва активност је отварање главног претреса које је у надлежности председника већа, као и објављивање предмета претреса, састава судског већа и утврђивања претпоставки за одржавање главног претреса. Друга активност означава почетак главног претреса, односно читање оптужнице. Трећа активност се односи на предузимање прве радње доказивања, а то је саслушање оптуженог. Четврта активност обухвата спровођење доказног поступка (испитивање сведока, вештака, презентовање материјалних доказа и сл.), а последња активност подразумева давање завршних речи од стране одређених кривичнопроцесних субјеката (овлашћени тужилац, оштећени, бранилац и оптужени).

Последња фаза главног кривичног поступка је *доношење пресуде* која се састоји од изрицања пресуде (пресуда се изриче у нејавној седници судског већа, после усменог већања и гласања, а одлука се сматра донетом када је за њу гласала већина чланова судског већа); објављивања пресуде; писмене израде пресуде и достављања пресуде.

Након доношења првостепене одлуке могуће је вођење *поступка по правним лековима,* који је по својој природи факултативан. Овај поступак се може водити поводом изјављеног редовног правног лека, односно жалбе, пред судом вишег степена, ради расправљања и одлучивања о правилности и законитости суђења које је обавио првостепени суд. Када се исцрпе могућности за улагање редовних правних лекова, или ако истекну законом предвиђени рокови за њихово изјављивање, првостепена пресуда постаје правноснажна. Тада се каже да је

кривична ствар пресуђена *(res iudicata),* а даљи или нови поступак по тој ствари није могућ *(non bis in idem procedatur),* о чему суд мора да води рачуна по службеној дужности. Због тога је побијање правноснажних судских одлука у начелу искључено. Од овог правила постоје изузеци које налазимо у установи ванредних правних лекова (захтев за понављање кривичног поступка и захтев за заштиту законитости).

1.6.Начела кривичног процесног права

Систем кривичног процесног права, који представља скуп прописа о кривичном поступку, заснован је на одређеним начелима, односно основним правним поставкама које се као руководне идеје и оснвни правни захтеви остварују у кривичном поступку.[160] Мада опредељивање основних начела кривичног процесног права зависи од теоријског приступа овој проблематици, као основна начела према којима се има одвијати кривични поступак су: начело официјелности и легалитета (законитост) кривичног гоњења; начело оптужбе (акузаторности); начело утврђивања материјалне истине; начело непосредности; начело усмености; начело расправности (контрадикторности); начело јавности; начело вођења кривичног поступка на језику који је у службеној употреби у суду и начело процесне економије. У наставку ћемо укратко представити основне карактеристике сваког од набројаних начела.

Начело официјелности кривичног гоњења означава да надлежни државни орган по службеној дужности, *ex officio*, покреће и води кривични поступак без обзира да ли оштећени[161] захтева вођење кривичног поступка. С обзиром да се кривично гоњење предузима у друштвеном интересу, обављање функције кривичног гоњења поверено је посебном државном органу, јавном тужилаштву. Начело официјелности кривичног гоњења је предвиђено као правило и своју примену налази код највећег броја кривичних дела (тзв. кривична дела која се гоне по службеној дужности). Но, постоје и кривична дела за која не важи ово начело, односно кривична дела која се гоне по приватној тужби и по предлогу оштећеног. Разврставање кривичних дела према начину кривичног гоњења учињено је у Кривичном законику Републике Србије,[162] и то његовом посебном делу, тако што је код одређених кривичних дела изричито предвиђено да се гоњење предузима по приватној тужби, односно предлогу оштећеног лица. Кривично гоњење осталих кривичних дела, за која Кривичним закоником није ништа посебно предвиђено (а то је највећи број кривичних дела), важи правило да се кривично гоне по службеној дужности. Ипак, постоји један број кривичних дела која се према околностима, а у законом предвиђеним случајевима, могу кривично гонити по службеној дужности, а некада према приватној тужби (нпр. ситна крађа, утаја или превара, чл. 210. КЗС, ако је учињено на штету приватне имовине, гоњење се предузима по приватној тужби, а у другим случајевима, по службеној дужности).

Начело легалитета кривичног гоњења значи обавезу за јавно тужилаштво да предузме и продужи кривично гоњење ако су испуњени законски услови за то, односно ако постоје докази који говоре у прилог потребном степену сумње (основана сумња) да је учињено кривично дело за које се гони по службеној дужности. Сходно ЗКП, јавни тужилац је дужан да предузме кривично гоњење кад постоји основана сумња да је одређено лице учинило кривично дело за које се гони по службеној дужности, ако законом није другачије одређено (чл. 20.). Начело легалитета кривичног гоњења примењује се не само приликом покретања кривичног поступка, већ и за вођење кривичног поступка. Супротно начелу легалитета, ЗКП познаје и примену начела опортунитета кривичног гоњења, према којем јавни тужилац не мора да покрене кривични поступак и поред постојања законских претпоставки за његово покретање, уколико сматра да то не би било целисходно (опортуно). Поред тога, супротно начелу легалитета је и кривично гоњење на основу претходног одобрења надлежног државног органа. У тим

[160] Бејатовић, С., *op.cit.,* стр. 88. Поједини аутори издвајају основна начела кривичног поступка, јер се на њима заснива систем кривичног поступка, инспирише организација поступка и уређују поједини процесни институти. Васиљевић, Т., *op.cit.,* стр. 56.

[161] Оштећени је лице чије је какво лично или имовинско право кривичним делом повређено или угрожено (чл. 221. ст. 1. т. 6. ЗКП).

[162] Службени гласник РС, бр. 85/2005, 88/2005 – испр., 107/2005 – испр., 72/2009 и 111/2009.

ситуацијама, јавни тужилац може предузети кривично гоњење само ако надлежни орган да одобрење (нпр. кривично гоњење лица која уживају посланички имунитет).

Начело оптужбе (акузаторности) је једно од основних начела у кривичном процесном праву. Изражено је у познатој латинској максими *nemo iudex sine actore*, односно нема суда без тужиоца. То значи да нема кривичног поступка без оптужбе, јер суд никада не поступа по службеној дужности, па без оптужбе не може покренути нити водити кривични поступак (*ne procedat iudex ex officio*). Директна последица овог начела је правило да терет доказивања (*onus probandi)* у кривичном поступку сноси овлашћени тужилац. Ово начело је изражено и ЗКП, према којем се кривични поступак покреће по захтеву овлашћеног тужиоца (чл. 19. ст. 1.). Појам овлашћени тужилац обухвата јавног тужиоца и оштећеног као тужиоца, који могу кривично гонити дела која се гоне по службеној дужности и приватног тужиоца, у односу на кривична дела за која се гони по приватној тужби (чл. 19. ст. 2. и 3. ЗКП). Када су у питању кривична дела која се гоне по предлогу оштећеног, овлашћени тужилац је јавни тужилац, с тим да он не може предузети кривично гоњење без претходно датог предлога оштећеног (чл. 54. ст. 1. ЗКП).

Начело утврђивања материјалне истине изражено је законском одредбом којом је прописана обавеза суда и других државних органа који учествују у кривичном поступку да истинито и потпуно утврде чињенице које су од важности за доношење законите одлуке (чл. 17. ЗКП). Поменути државни органи дужни су да са једнаком пажњом испитују и утврде како чињенице које терете окривљеног тако и оне које му иду у корист (чл. 17. ст. 2. ЗКП). У кривичнопроцесној теорији ово начело се назива начелом материјалне истине, јер је у питању највећи степен извесности до које судија може доћи у кривичном поступку, па је истина која се у поступку утврђује субјективна и релативна, с обзиром да не искључује могућност доказивања супротног. Бројне су последице увођења овог начела, међу којима су слободна оцена доказа, невезаност суда признањем окривљеног, прикупљање доказа од стране суда по службеној дужности и др.

Начело непосредности се састоји у томе што суд у кривичном поступку сазнаје непосредно све доказе, чињенице и околности важне за остваривање кривичнопроцесног задатка. Веома често се ово начело изражава на начин да између суда и извора сазнања нема посредника.[163] Начело непосредности је присутно током целог кривичног поступка, али његова примена долази највише до изражаја на главном претресу.

Начело усмености односи се на начин предузимања кривичнопроцесних радњи у кривичном поступку. Сходно томе, кривичнопроцесне радње се предузимају усмено, путем живе речи, гласа или покрета. Начело усмености доприноси лакшем и бржем спровођењу начела расправности, непосредности, јавности и потпунијем утврђивању истине у кривичном поступку.

Начело расправности (контрадикторности) јавља се као последица начела оптужбе и подразумева могућност странака да у поступку излажу своје ставове о питањима која се расправљају и да се изјасне о ставовима противне странке. Оно се најчешће изражава максимом *audiatur et altera pars*, односно саслушај и другу страну. Циљ овог начела је да се олакша установљавање истине о предмету суђења; постигну гаранције за бољу судску одлуку и обезбеди равноправност странака у кривичном поступку.

Начело јавности се огледа у праву сваког грађанина, не само странака, већ и других лица која иначе нису директно заинтересована за исход поступка, да присуствују суђењу, као и и да о поступку буду обавештени и преко средстава јавног информисања. Начело јавности је уставна категорија, с обзиром да Устав РС[164] прописује да је расправљање пред судом јавно и да се може ограничити само у складу са Уставом (чл. 142. ст. 3.). Постоји страначка јавност (ограничена на процесне странке, овлашћеног тужиоца и окривљеног) и општа јавност (обухвата и публику).

Начело јавности у потпуности је заступљено у поступку против пунолетних учинилаца кривичних дела и то на главном претресу. Главни претрес је јаван и њему могу присуствовати пунолетна лица, под условом да не носе оружје или опасно оруђе. Јавност се може потпуно или

[163] Бејатовић, С., *op.cit.,* стр. 108.

[164] Службени гласник РС, бр. 98/2006.

делимично искључити са главног претреса ако је то потребно ради: заштите морала; заштите јавног поретка; заштите националне безбедности; заштите малолетника; заштите приватног живота учесника у кривичном поступку или када је то, по мишљењу суда, неопходно с обзиром на посебне околности због којих би јавност могла да повреди интересе правде. Одлуку о искључењу јавности на главном претресу доноси веће решењем, након узимања изјава од странака. Искључење јавности не односи се на: странке, оштећеног, њихове заступнике и браниоца.

У претходном поступку нема опште јавности, већ постоји само тзв. страначка јавност. Општа јавност у претходном поступку изражена је само кроз обавештавање јавности о току истраге. У поступку према малолетним учиниоцима кривичних дела општа јавност је искључена, а само се по изузетку одређеним категоријама лица може допустити да присуствују току поступка (нпр. службена лица која се баве преступништвом малолетника, научни радници, сл.).

Начело вођења кривичног поступка на језику који је у службеној употреби у суду свој основ има у Уставу РС, према којем је у Републици Србији у службеној употреби српски језик и ћириличко писмо (чл. 10.). У судовима на чијим подручјима живе припадници националних мањина, у службеној употреби су и њихови језици и писма, у складу са Уставом и законом (чл. 7. ЗКП). Језик првостепеног кривичног поступка је српски или језик националне мањине, ако то захтева њен припадник. Уколико у поступку учествује више странака са различитим језицима, оне ће се споразумети о језику на коме ће се водити поступак, у супротном суд ће одредити језик поступка, осим ако једна странка захтева се поступак води на српском језику.
Питање језика на коме ће се водити кривични поступак је претходно питање. Суд је дужан да странкама саопшти који су језици у службеној употреби у суду, да од њих затражи да се изјасне о језику и да то унесе у записник. Док се језик поступка не утврди, поступак се води на српском језику. Другостепени кривични поступак води се само на српском језику, али се сви списи могу превести на језик припадника националне мањине од стране првостепеног суда.

Странке, сведоци и друга лица која учествују у поступку имају право да им се у поступку обезбеди усмено превођење (чл. 9. ст. 2. ЗКП). Превођење се поверава тумачу. Трошкови његовог ангажовања исплаћују се из буџета. Тужбе, жалбе и други поднесци упућују се суду на језику који је у службеној употреби у суду. Страни држављанин лишен слободе може упућивати суду поднеске на свом језику. Ако је у суду у службеној употреби и језик националне мањине, суд ће на том језику достављати судска писмена лицима која су припадници те националне мањине, а у поступку су се служила тим језиком.

Судови саобраћају међусобно и указују једни другима правну помоћ на језику који је у службеној употреби у суду. Ако је писмено састављено на језику националне мањине, а упућује се суду у коме тај језик није у службеној употреби, приложиће се превод на српском језику. Ако језик поступка није правилно утврђен или ако у записнику није забележена поука и изјава учесника о језику у службеној употреби у суду, постоји релативно битна повреда одредаба кривичног поступка. Ако је оптуженом, браниоцу, оштећеном као тужиоцу или приватном тужиоцу, противно њиховом захтеву, ускраћено право да на главном претресу употребљавају свој језик и да на свом језику прате ток главног претреса, постоји апсолутно битна повреда одредаба кривичног поступка.

Начело процесне економије изражено је одредбом ЗКП, којом је прописана дужност суда да поступак спроведе без одуговлачења и да онемогући сваку злоупотребу права која припадају учесницима у поступку (чл. 16. ст. 1.). Ово начело је у уској вези са ефикасношћу кривичног поступка, но брзина, односно ефикасност не сме ићи на уштрб заштите слобода и права учесника поступка и утврђивања истине у кривичном поступку.

2.Кривичнопроцесни субјекти

2.1.Појам, класификација и начела кривичнопроцесних субјеката

Један од основних кривичнопроцесних појмова су *кривичнопроцесни субјекти*, односно физичка и правна лица која су носиоци законом одређених права и дужности у кривичном поступку. Поједини субјекти су вршиоци основних кривичнопроцесних функција у поступку, тако да без њих није могуће спровођење кривичног поступка. Ту спадају *суд* (функција суђења), *овлашћени тужилац* (функција оптужбе) и *окривљени* (функција одбране). Ови субјекти се у кривичнопроцесној теорији називају *основним* (главним) *субјектима*. Поред њих, у кривичном поступку сусрећемо и *споредне субјекте* који, мада су носиоци одређених споредних функција, ипак доприносе расправљању и решењу кривичне ствари (нпр. сведоци, вештаци, стручна лица, бранилац, законски заступник и др.). С обзиром на природу њихових интереса у кривичној ствари ови кривичнопроцесни субјекти се у теорији називају и кривичнопроцесни учесници. Основни кривичнопроцесни субјекти, који у кривичном поступку врше функцију оптужбе и одбране су *странке*, а то су овлашћени тужилац и окривљени.

Основна начела која се односе на кривичнопроцесне субјекте су начело одељености кривичнопроцесних функција и начело непоновљивости кривичнопроцесног субјекта у истој кривичној ствари (*ne bis in idem*).

Начело одељености кривичнопроцесних функција (начело монофункционалности) значи да је сваки кривичнопроцесни субјект носилац само једне законом одређене функције. Њиме се забрањује стицај различитих функција у рукама једног субјекта. Одступања од овог принципа су могућа само код споредних кривичнопроцесних субјеката, односно код оштећеног, оштећеног као тужиоца и приватног тужиоца који се могу испитати као сведоци.

Начело непоновљивости кривичнопроцесног субјекта у истој кривичној ствари означава да једном правноснажно пресуђена кривична ствар (како пресудом, тако и решењем) не може бити предмет новог кривичног поступка. Начело има свој основ у поставци *ne bis in idem*, односно „не двапут у истом“, којом се забрањује покретање и вођење кривичног поступка против окривљеног за кривично дело за које је правноснажно окончан кривични поступак. Евентуални покушај покретања кривичног поступка у овом случају спречава се истицањем приговора пресуђене ствари – *res iudicata.* Сходно томе, тамо где се не може поновити кривични поступак због дејства *ne bis in idem*, нема места ни понављању својства других субјеката (овлашћеног тужиоца и др.). Једини изузетак од овог правила предвиђен је установом ванредних правних лекова, чиме се обезбеђује правна сигурност грађанима.

2.2.Суд – кривични суд (појам, врсте, организација и састав)

Један од основних кривичнопроцесних субјеката који врши функцију суђења у кривичном поступку је суд. *Судови* су самостални и независни државни органи који штите слободе и права грађана, законом утврђена права и интересе правних субјеката и обезбеђују уставност и законитост (чл. 1. Закона о уређењу судова - ЗУС). Судови суде на основу Устава, закона и других општих аката, општеприхваћених правила међународног права и потврђених међународних уговора. Судови се оснивају и укидају законом. Не могу се оснивати привремени, преки или ванредни судови (чл. 2. ст. 1. и 2. ЗУС).

Судска власт у Републици Србији припада судовима опште надлежности и посебним судовима (судови посебне надлежности). *Судови опште надлежности* су: основни, виши, апелациони и Врховни касациони суд Србије. *Судови посебне надлежности* су: привредни судови, Привредни апелациони суд, прекршајни судови, Виши прекршајни суд и Управни суд.

Поред набројаних судова, постоји и *Уставни суд Репбулике Србије*. Уставни суд је самосталан и независан државни орган који штити уставност и законитост и људска и мањинска права и слободе. Овај суд одлучује о уставним жалбама које се могу изјавити против појединачних аката или радњи државних органа или организација којима су поверена јавна овлашћења, а којима се повређују или ускраћују људска или мањинска права и слободе зајемчене Уставом, ако су исцрпљена или нису предвиђена друга правна средства за њихову заштиту. Уласком државе Србије у Савет Европе, 2003. године, посебан значај добија и *Европски суд за људска права*, који је основан је Европском конвенцијом за заштиту људских права и основних слобода у циљу поштовања обавеза из Конвенције и њених протокола.

Правноснажне пресуде овог Суда обавезне су за државе које су странке у предмету, па самим тим и за Републику Србију уколико се нађе у тој позицији.

У оквиру предвиђене врсте судова, судови су организовани на следећи начин. *Основни судови* се оснивају за територију града, односно једне или више општина. *Виши судови* оснивају се за подручје једног или више основних судова. *Апелациони судови* оснивају се за подручје више виших судова. *Врховни касациони суд* има надлежност на територији целе државе и највиши је суд у Републици Србији.

Према Закону о организацији и надлежности државних органа у сузбијању организованог криминала, корупције и других изузетно тешких кривичних дела[165] образовано је *Посебно одељење за организовани криминал Вишег суда у Београду*, које има надлежност на територији целе Републике Србије. Аналогно том решењу, према Закону о организацији и надлежности државних органа у поступку за ратне злочине[166] образовано је *Посебно веће за ратне злочине у Вишем суду у Београду.* У оквиру виших судова формирана су посебна одељења која воде поступке за високотехнолошки криминал, поступке према малолетним учиниоцима кривичних дела и посебна војна одељења.

Појам који заслужује посебно елаборирање, је *кривични суд*. У питању је теоријски назив за суд опште надлежности са кривичносудском јурисдикцијом. Наиме, у оквиру судова опште надлежности образују се посебна већа која решавају кривичне предмете и која чине кривично одељење, односно кривични суд (принцип унитета судова).[167]

Кривични суд по правилу суди у већу. Судско веће у првом степену чине судије по позиву и судије поротници.[168] У другом степену, веће је састављено само од судија по позиву. Постоје *мало* (један судија по позиву и двоје судија поротника) и *велико веће* (двоје судија по позиву и троје судија поротника). Изузетно, одређене кривичне случајеве (скраћени кривични поступак) може пресудити *судија појединац* (у питању су кривична дела са запрећеном новчаном казном или казном затвора до пет година). Поред судећег већа, постоји и *ванпретресно веће*, које је састављено од троје судија по позиву, а које решава одређена питања предвиђена ЗКП.

ЗКП одређује састав судских већа и њихову инстанциону надлежност. У првом степену судови суде у већима састављеним од двоје судија и троје судија поротника за кривична дела за која се по закону може изрећи казна затвора у трајању од 15 година или тежа казна (велико веће) или у већима састављеним од једног судије и двоје судија поротника за кд за која је прописана блажа казна (мало веће). У другом степену судови суде у већима састављеним од троје судија (када се суди у седници већа), осим када се одржава главни претрес. Кад се суди у трећем степену, веће је састављено од пет судија (судије по позиву). У поступцима који се одвијају пред Посебним одељењем за организовани криминал и Посебном већу за ратне злочине суде мала или велика већа у чијем саставу су искључиво судије по позиву.

2.2.1.Судска надлежност у кривичним стварима (појам и врсте)

Надлежност је законом установљено право и дужност једног одређеног суда да врши судску власт у конкретном случају. То је делокруг рада суда који је утврђен законом. Судска надлежност у кривичним стварима може бити стварна, месна и функционална.

Стварна надлежност је право и дужност једног суда да води и оконча поступак по одређеној кривичној ствари у зависности од тежине кривичног дела, изражене у прописаној казни и својствима учиниоца кривичног дела. Стварна надлежност одређена је Законом о уређењу судова према организацији судова у Републици Србији. Тако је предвиђено да *основни*

---

[165] Службени гласник РС, бр. 42/2002, 27/2003, 39/2003, 67/2003, 29/2004, 58/2004 – др. закон, 45/2005, 61/2005, и 72/2009.

[166] Службени гласник РС, бр. 67/2003, 135/2004, 61/2005, 101/2007 и 104/2009.

[167] Принцип унитета судова значи да у нашој држави не постоје посебни кривични судови, већ је суд јединствен и у његову надлежност спадају суђења кривичних и грађанских ствари, као и других ако је то законом предвиђено.

[168] За судију по позиву може бити изабран држављанин РС, који испуњава опште услове за рад у државним органима, има завршен правни факултет, положен правосудни испит, који је стручан, оспособљен и достојан судијске функције и поседује одговарајуће радно искуство у правној струци. За судију поротника (лаик) може бити именован пунолетни држављани РС, који у моменту именовања има мање од седамдесет година и који је достојан функције судије поротника.

суд суди у првом степену за кривична дела за која је као главна казна предвиђена новчана казна или казна затвора до десет година и десет година, ако за поједина од њих није надлежан други суд; одлучује о молби за престанак мере безбедности или правне последице осуде за кривична дела из своје надлежност, пружа грађанима правну помоћ, међународну правну помоћ, ако није надлежан други суд, и врши друге послове одређене законом.

Виши суд у првом степену суди за кривична дела за која је као главна казна предвиђена казна затвора преко десет година и за одређена, законом таксативно набројана кривична дела, која би према висини запрећене казне била у надлежности основног суда (чл. 23. ЗУС); суди у кривичном поступку према малолетницима; одлучује о молби за престанак мере безбедности или правне последице осуде за кривична дела из своје надлежности; одлучује о захтевима за рехабилитацију; води поступак за изручење окривљених и осуђених лица, пружа међународну правну помоћ у поступцима за кривична дела из своје надлежности; одлучује о сукобу надлежности основних судова са свог подручја и врши друге послове предвиђене законом. У другом степену, виши суд одлучује о жалбама на одлуке основних судова о одређивању мера обезбеђења присуства окривљеног у скраћеном кривичном поступку.

Апелациони суд одлучује о: жалбама на одлуке виших судова и основних судова у кривичном поступку, ако за одлучивање о жалби није надлежан виши суд; сукобу надлежности нижих судова са свог подручја, ако за одлучивање није надлежан виши суд; преношењу надлежности основних и виших судова кад су спречени или не могу да поступају у некој правној ствари и врши друге послове одређене законом.

Врховни касациони суд одлучује о: ванредним правним средствима изјављеним на одлуке судова у РС; сукобу надлежности између судова, ако за одлучивање није надлежан други суд и преношењу надлежности судова ради лакшег вођења поступка или других важних разлога.

Месна надлежност је право и дужност стварно надлежног суда да реши одређену кривичну ствар с обзиром на територију за коју је основан. ЗКП регулише критеријуме за одређивање месне надлежности, а у теорији је искристалисано схватање које познаје две врсте месне надлежности, редовну и ванредну. *Редовна месна надлежност* одређује се према неколико критеријума, од којих је први *место извршења кривичног дела* (*forum delicti commissi*). Под местом извршења кривичног дела разуме се место где је учинилац предузео радњу кривичног дела или је био дужан да предузме, као и место где је последица наступила, или где је требало да наступи (покушај кривичног дела). У случајевима где се радња и последица одвајају, тако да је радња предузета у једном месту, а последица је наступила у другом, важи правило првенства (*forum praeventionis*). Према овом критеријуму, месна надлежност припада суду коме је прво поднет захтев за покретање поступка, односно суду који је већ започео поступак.

У случају да је *кривично дело учињено на на домаћем броду или ваздухоплову* примењују се посебна правила о месној надлежности. Наиме, уколико се домаћи брод или ваздухоплов налази у домаћем пристаништу, месно је надлежан суд на чијем подручју се налази то пристаниште. У осталим случајевима, надлежан је суд на чијем подручју се налази матична лука брода, односно ваздухоплова или домаће пристаниште у коме се брод, односно ваздухоплов први пут заустави.

За *кривична дела учињена путем штампе*, месно је надлежан суд на чије подручју Је спис штампан. Ако то место није познато или је спис штампан у иностранству, надлежан је суд на чијем се подручју растура штампани спис. Уколико по закону одговара и састављач списа, надлежан је суд места у коме састављач има пребивалиште, или суд места где се десио догађај на који се односи спис.

У ситуацијама у којима место извршења кривичног дела није познато или се налази у иностранству, примењује се *критеријум пребивалишта или боравишта окривљеног* (*forum domicilii*). Пребивалиште је место у коме се грађанин настанио да би ту стално живео, а боравиште је место изван пребивалишта у коме се грађанин налази привремено (нпр. ради студирања, летовања, обављања неког посла и сл.). Уколико се *кривични поступак води против малолетног лица*, ово је примарни критеријум за одређивање месне надлежности, након којег следе критеријуми боравишта или суда места извршења кривичног дела, односно суда на чијем подручју се налази завод или установа за извршење кривичних санкција у којој се малолетник

налази, мада малолетник има пребивалиште, ако је очигледно да ће се пред тим судом лакше спровести поступак.

Последњи критеријум редовне месне надлежности је *место у коме се окривљени ухвати или се сам пријави* (*forum deprehesionis*). Примена овог критеријума долази у обзир уколико место извршења кривичног дела и место пребивалишта, односно боравишта нису познати или се налазе у иностранству.

Од изложених правила за утврђивање месне надлежности одступа се у случајевима тзв. *ванредне месне надлежности.* То су ситуације у којима постоји повезаност између више кривичних предмета, услед чега се они могу спојити и судити у јединственом кривичном поступку пред истим судом (*forum connexitatis*).[169] Одређивање месне надлежности у овим случајевима спроводи се према критеријуму првенства.

Други случај ванредне месне надлежности односи се на *делегирану (пренесену) надлежност* (*forum delegationis*). Делегирање месне надлежности се састоји у преношењу суђења по једном кривичном предмету од месно надлежног суда на други, иначе месно ненадлежан суд, који своју надлежност заснива на основу акта делегације. Према природи разлога за преношење месне надлежности, ЗКП познаје три врсте делегације. Прва је *нужно делегирање,* које се врши ако је месно надлежан суд из неког стварног или правног разлога спречен да поступа у конкретном случају. О нужној делегацији одлучује непосредно виши суд. Друга је *делегација из разлога процесне целисходности*, ако је очигледно да ће се пред другим, а не законом одређеним месно надлежним судом, кривични поступак лакше спровести. Најзад, трећи вид делегације је преношење месне надлежности *ако постоје други важни разлози*. ЗКП не говори ништа о природи ових разлога, па се у сваком конкретном случају мора утврђивати њихово постојање (нпр. уколико се поступак води против судије тог суда, или због опасности од нереда и сл.). Последња два разлога за делегацију месне надлежности процењује и о њима одлучује Врховни касациони суд.

Трећи случај ванредне месне надлежности представља *одређена надлежност* (*forum ordinatum*), која се примењује уколико се никако не може установити месна надлежност. У овим случајевима Врховни касациони суд одређује који ће од стварно надлежних судова са територије Републике Србије бити месно надлежан у конкретној кривичној ствари.

На крају, посебан облик надлежности је *функционална надлежност.* Она представља право и дужност једног судског органа или суда да спроведе одређени део кривичног поступка, с тим што ће друге делове истог кривичног поступка обавити други судски органи у оквиру тог истог суда, односно други судови. Заправо, у питању је расподела послова у поступку (пословна надлежност) на више различитих судских органа или судова (нпр. првостепени судови су основни или виши, а другостепени су апелациони или Врховни касациони суд; исто тако, истрагу води истражни судија, а на главном претресу суди судеће веће или судија појединац и сл.).

2.3.Јавни тужилац (појам, организација, функција)

Други основни кривичнопороцесни субјект је овлашћени тужилац, који врши функцију оптужбе или кривичног гоњења и *странка* је у кривичном поступку. Јавни тужилац је овлашћени тужилац који гони кривична дела за која се гоњење предузима по службеној дужности. *Јавно тужилаштво* је самостални државни орган који гони учиниоце кривичних и других кажњивих дела и предузима мере за заштиту уставност и законитост (чл. 1. Закона о јавном тужилаштву РС).

[169] Нпр. када један окривљени одговара за више кривичних дела (субјективни конекситет), или кад више окривљених одговарају за једно заједничко кривично дело (објективни конекситет), или кад више окривљених одговара за исто кривично дело, а неко од окривљених одговара још за барем једно своје самостално кривично дело (мешовити конекситет).

Јавно тужилаштво се оснива за подручје стварне и месне надлежности кривичног суда. Сходно томе, постоје: *основна, виша, апелациона јавна тужилаштва и Републичко јавно тужилаштво*. Поред ових оргнаизационих облика, законом су установљена и јавна тужилаштва посебне надлежности, *Тужилаштво за организовани криминал и Тужилаштво за ратне злочине.* Јавнотужилачка организација заснована је на одређеним принципима. Први је *принцип монократског уређења*, што значи да радом јавног тужилаштава руководи и за његов рад одговара јавни тужилац, као инокосни орган. Други је *принцип хијерархије*, који се пре свега изражава правом Републичког јавног тужиоца да нижим јавним тужиоцима издаје обавезна упутства за рад општег карактера или за поступање у појединим кривичним предметима. Као директна последица принципа хијерархије, постоје принципи деволуције и супституције. *Принцип деволуције* означава право вишег јавног тужиоца да преузме кривично гоњење или вршење појединих процесних радњи из надлежности нижег јавног тужиоца. *Принцип супституције* представља право вишег јавног тужиоца да поступање у једном кривичном предмету или вршење појединих процесних радњи у поступку из надлежности једног нижег јавног тужиоца повери другом јавном тужиоцу.

Функција јавног тужиоца обухвата скуп свих активности које остварује у преткривичном и кривичном поступку, у оквиру својих права и дужности прописаних законом. Као што смо већ напоменули, основна функција јавног тужиоца је гоњење учинилаца кривичних дела која се гоне по службеној дужности. У оквиру те функције јавни тужилац има следећа права и дужности:

- да руководи преткривичним поступком;
- да захтева спровођење истраге и усмерава ток претходног кривичног поступка;
- да подиже и заступа оптужне акте (оптужницу, односно оптужни предлог) пред надлежним судом;
- да изјављује жалбе против неправноснажних судских одлука;
- да подноси ванредне правне лекове против правноснажних судских одлука и
- да врши друге радње одређене ЗКП.

Право и дужност јавног тужиоца да руководи преткривичним поступком манифестује се као активност у којој се јавни тужилац појављује у улози иницијатора и координатора свих активности у преткривичном поступку, које су усмерене на откривање кривичног дела, проналажење учиниоца и на откривање и обезбеђивање предмета и трагова кривичног дела.

Поред права и дужности да кривично гони када постоји основана сумња да је учињено кривично дело које се гони по службеној дужности, јавни тужилац има овлашћење и да одустане од кривичног гоњења до завршетка главног претреса. Ово право поједини процесуалисти одређују као један од принципа у раду јавног тужиоца, мутабилитет (променљивост). Као што може одустати од гоњења, јавни тужилац може поново преузети кривично гоњење од оштећеног као тужиоца, који је ступио у кривични поступак одустанком јавног тужиоца. Поновно учешће у кривичном поступку може остварити до завршетка главног претреса. На основу тога извлачи се закључак да је јавни тужилац „господар поступка“ (*dominus litis*).

2.4.Оштећени као тужилац (супсидијарни тужилац)

Оштећени као тужилац (супсидијарни тужилац) је посебна врста овлашћеног тужиоца у односу на кривична дела која се гоне по службеној дужности. Наступање супсидијарног тужиоца у кривичном поступку могуће је у два случаја. Први је у ситуацији када јавни тужилац у преткривичном поступку решењем одбаци кривичну пријаву, а други када јавни тужилац у започетом кривичном поступку одустане од кривичног гоњења окривљеног.

У својству оштећеног као тужиоца у кривичном поступку појављује се, пре свега, оштећени. Ако оштећени као тужилац умре у току рока за предузимање гоњења или у току трајања поступка, његов брачни друг, лице са којим живи у ванбрачној или каквој другој трајној заједници, деца, родитељи, усвојеници, усвојитељи, браћа и сестре могу у року од три месеца од дана његове смрти предузети гоњење, односно дати изјаву да поступак настављају.

Право и дужност да предузме, односно настави кривично гоњење, оштећени као тужилац може реализовати у року од 8 дана од дана пријема обавештења јавног тужиоца или суда. Уколико оштећени као тужилац није обавештен о одбачају кривичне пријаве или о

одустанку од кривичног гоњења, он има право да предузме, односно да настави кривично гоњење у року од 3 месеца од дана када је јавни тужилац одбацио кривичну пријаву или од дана када је донесено решење о обустави кривичног поступка због одустанка јавног тужиоца од кривичног гоњења.

Оштећени као тужилац има иста права као и јавни тужилац, осим оних која припадају јавном тужиоцу као државном органу. Једина дужност овог тужиоца, као и његових законских заступника и пуномоћника, је да о свакој промени адресе или боравишта обавести суд.

У поступку који се води по захтеву оштећеног као тужиоца, јавни тужилац има право да до завршетка главног претреса преузме гоњење и заступање оптужбе.

2.5.Окривљени (појам, својства и процесни положај)

Окривљени је трећи основни кривичнопроцесни субјект који врши *функцију одбране* и *странка* је у кривичном поступку. *Окривљени* је лице против кога је донето решење о спровођењу истраге или против кога је поднета оптужница, оптужни предлог или приватна тужба (чл. 221. ЗКП). Окривљени је лице против кога је покренут кривични поступак. Поред појма окривљени, закон познаје и појмове осумњичени, оптужени и осуђени. *Осумњичени* је лице према коме је пре покретања кривичног поступка (у преткривичном поступку) надлежни државни орган предузео неку радњу због постојања основа сумње да је извршило кривично дело. *Оптужени* је лице против кога је оптужница стала на правну снагу. *Осуђени* је лице за које је правноснажном пресудом или решењем о кажњавању утврђено да је учинило одређено кривично дело. Израз окривљени је и општи назив за окривљеног, оптуженог и осуђеног.

Својство окривљеног, учинилац кривичног дела стиче моментом покретања кривичног поступка, ако постоји основана сумња да је изршило кривично дело. Окривљени може бити живо физичко лице чији је идентитет познат, са навршених 14 година живота (у случају смрти окривљеног кривични поступак се обуставља), као и правно лице. У односу на окривљеног важи претпоставка урачунљивости и претпоставка невиности (свако се сматра невиним док се његова кривица не утврди правноснажном одлуком надлежног суда, чл. 3. ст. 1. ЗКП).

Процесни положај окривљеног одређен је скупом његових права и дужности. Основно право окривљеног је *право на одбрану*, односно право да развија процесну активност у правцу одбијања или делимичног побијања правног напада овлашћеног тужиоца. Ради реализације права на одбрану, окривљени има права на *тзв. претходна саопштења*:

- да на првом саслушању буде обавештен о делу за које се терети и о доказима оптужбе (контестација обвињења);
- да има довољно времена и могућности за припремање одбране;
- да није дужан да даје одбрану, нити да одговара на постављена питања;
- да му се омогући да се изјасни о свим чињеницама и доказима који га терете, као и да изнесе све чињенице и доказе који му иду у корист и
- да буде обавештен да све што каже може бити употребљено као доказ против њега.

Окривљеном се гарантују следећа *права*:

- право на браниоца (чл. 13 ЗКП);[170]
  право да буде саслушан и то у присуству браниоца (не може бити кажњен ако му није омогућено да буде саслушан и да се брани);

[170] Окривљени може сам изабрати браниоца (факултативна одбрана), а може му бити одређен бранилац по службеној дужности (обавезна одбрана). Законом предвиђени случајеви обавезне одбране су следећи: ако је окривљени нем, глув или неспособан да се сам брани; ако је у питању кривично дело са запрећеном казном затвора преко десет година; ако је донето решење о притвору и ако је донето решење о суђењу у одсуству (чл. 71. ЗКП). Поред ових случајева, одбрана је обавезна у поступку према малолетницима, у екстрадиционом поступку и у одређеним случајевима у преткривичном поступку. У случајевима када одбрана није обавезна, а у питању је кривично дело са запрећеном казном затвора преко три године, уколико окривљени нема материјалних средстава да ангажује браниоца, или када то оправдавају разлози правичости и за кривична дела са блажом запрећеном казном, суд окривљеном може поставити браниоца сиромашних (чл. 72. ЗКП).

- право на употребу матерњег језика или право на тумача (чл. 9. ст. 2. и чл. 10. ст. 3. ЗКП);
- право на правично суђење (чл. 16 ЗКП);
- право на третман достојан човека и поштовање људског достојанства (чл. 12 и чл. 131. ст. 4 ЗКП);
- право да предлаже доказе (равноправност странака, „једнакост оружја“);
- право да разматра списе и разгледа предмете који служе као доказ;
- право да улаже редовна и одређена ванредна правна средства;
- право на рехабилитацију, накнаду штете и др. права неосновано осуђеном лицу и лицу неосновано лишеном слободе (чл. 14. ЗКП) и
- право да га суд или други државни орган који учествује у поступку поучи о правима која му по ЗКП припадају и последицама пропуштања радње, ако окривљени или друго лице које учествује у поступку из незнања може да прпусти неку радњу у поступку, или да због тога не користи своја права (чл. 15. ЗКП).

Окривљени није дужан да пружа доказе против себе (*nemo prodere se ipsum*), а у случају сумње поступа се у корист окривљеног (*in dubio pro reo*).

Једно од најважнијих права окривљеног је право на правично суђење, прописано чланом 6. Европске конвенције. У питању је комплексно право којим се гарантује да свако, током одлучивања о његовим грађанским правима и обавезама или о кривичној оптужби против њега, има право на правичну и јавну расправу у разумном року, пред независним и непристрасним судом, образованим на основу закона. Пресуда се изриче јавно, али се штампа и јавност могу искључити са целог или са дела суђења у интересу: морала, јавног реда или националне безбедности у демократском друштву, када то захтевају интереси малолетника или заштита приватног живота странака или у мери која је, по мишљењу суда, нужно потребна у посебним околностима када би јавност могла да нашкоди интересима правде. Саставни део права на правично суђење је и претпоставка невиности, којом се гарантује сваком ко је оптужен за кривично дело да ће се сматрати невиним све док се не докаже његова кривица на основу закона. Најзад, право на правично суђење подразумева и скуп минималних права оптуженог:

- да у најкраћем могућем року, подробно и на језику који разуме, буде обавештен о природи и разлозима за оптужбу против њега;
- да има довољно времена и могућности за припремање одбране;
- да се брани лично или путем браниоца кога сам изабере или, ако нема довољно средстава да плати за правну помоћ, да ову помоћ добије бесплатно када интереси правде то захтевају;
- да испитује сведоке против себе или да постигне да се они испитају и да се обезбеди присуство и саслушање сведока у његову корист;
- да добије бесплатну помоћ преводиоца ако не разуме или не говори језик који се употребљава на суду.

Дужности окривљеног су да ступи у кривични поступак и да обавести суд о промени адресе или о намери да промени боравиште. О овим обавезама суд је дужан да упозна окривљеног. Као изузетак од обавезе да ступи у кривични поступак постоји институт суђења у одсуству, који је изузетно дозвољен у следећим ситуацијама:

- ако је окривљени у бекству или није достижан државним органима,
- ако постоје нарочито важни разлози и
- ако постоји предлог јавног тужиоца.

2.6.Бранилац

Бранилац је правно образовано лице које је овлашћено да заједно са окривљеним врши функцију одбране у кривичном поступку. Право на браниоца је уставно право. Бранилац може бити само адвокат: који је држављанин Србије; дипломирани правник са положеним правосудним испитом; уписан у именик адвоката, који је положио заклетву; да није правноснажно осуђиван за кривично дело које га чини недостојним за бављење адвокатуром; да се не бави другом професионалном делатношћу, осим у педагошкој, уметничкој,

преводилачкој, публицистичкој, хуманитарној или спортској области и да је достојан поверења за обављање адвокатуре.

Адвоката може мењати адвокатски приправник за кривична дела до пет година затвора, осим пред Врховним касационим судом и у поступку према малолетницима. Окривљени може имати највише пет бранилаца, а више окривљених може имати заједничког браниоца, ако то није у супротности са интересима њихове одбране.

Бранилац има следећа *права*:

- да разматра списе и разгледа предмете који служе као доказ (ово право има од почетка кривичног поступка или од момента када је осумњичени саслушан по одредбама о саслушању окривљеног);

- непосредно пре првог саслушања осумњиченог, бранилац има право да прочита кривичну пријаву, записник о увиђају, налаз и мишљење вештака и захтев за спровођење истраге (чл. 74. ст. 1. ЗКП);

- право на поверљив разговор са осумњиченим који је лишен слободе и пре него што је осумњичени саслушан, као и са окривљеним који се налази у притвору (чл. 75. ст. 2. ЗКП);

- да се дописује и разговара са окривљеним који је у притвору.

Бранилац се са окривљеним не може договарати о томе како да одговара на питања која су му већ постављена (чл.75. ст. 3. ЗКП). Поред тога, бранилац има право да:

- присуствује саслушању окривљеног и саслушању осумњиченог (обавезно) у преткривичном поступку;

- присуствује извођењу појединих радњи доказивања у истрази (саслушању окривљеног, испитивању сведока и вештака, увиђају и претресању стана);

- прикупља доказе за одбрану и предлаже њихово извођење;

- присуствује главном претресу (дужан је да га не напушта);

- да у корист оптуженог улаже редовна и одређена ванредна правна средства и захтева награду за свој рад и накнаду трошкова (нужних издатака).

Бранилац је *дужан* да се прими одбране и да пружи стручну помоћ окривљеном (не сме наступати на штету окривљеног). Одговорност браниоца може бити кривична, грађанска и дисциплинска

3. Мере за обезбеђење присуства окривљеног у кривичном поступку

Мере за обезбеђење присуства окривљеног и несметано вођење кривичног поступка, у кривичнопроцесној теорији се називају радње процесне принуде према лицима.[171] ЗКП је прописао листу принудних мера према окривљеном којима се обезбеђује његово присуство у кривичном поступку, а тиме и његово несметано вођење. Ту спадају: *позив, довођење, забрана напуштања стана или места боравишта, јемство и притвор* (чл. 133. ст. 1.). Поред тога, законом је прописано неколико значајних начелних правила за примену ових мера. Међу првима је правило којим се од суда захтева да се приликом примене појединих мера придржава законом предвиђених услова (*законитост*). Друго правило изражено је кроз захтев за *сразмерношћу* у примени мера, односно да суд мора водити рачуна да се не примењује тежа мера ако се иста сврха може постићи блажом мером. Трећим правилом се установљава *обавеза суда да по службеној дужности прати извршење конкретне мере* и да је укине кад престану разлози који су изазвали њену примену, односно да је замени другом блажом мером кад се за то стекну услови (чл. 133. ст. 2. и 3.).[172] Општи услови за примену мера за обезбеђење присуства окривљеног у кривичном поступку изражен је постојањем *основане сумње* да је лице учинило одређено кривично дело.

3.1. Позивање

[171] Грубач, М., *op.cit.,* стр. 298-299.

[172] Мада законодавац говори о замени једне мере блажом мером, законом је предвиђена и супротна могућност, односно замена изречене мере тежом мером (нпр. уколико се лице које је дало јемство, не одазове на први уредан позив суда за главни претрес и изостанак не оправда, према њему се може одредити притвор).

Најблажа мера којом се обезбеђује присуство окривљеног у кривичном поступку је *позив*. Позивање је процесна радња суда којом се окривљеном (може се применити и према другим субјектима, као што су сведоци, вештаци, тумачи и др.) налаже да одређеног дана, у тачно одређено време добровољно дође на одређено место (најчешће суд) ради предузимања процесне радње, под претњом санкције или друге штетне последице у случају недоласка.[173] Позивање се врши достављањем затвореног писаног позива, а изузетно се то може учинити и усмено, ако се окривљени налази пред судом. Тада се окривљени упозорава на последице недоласка, потписује записник (осим записника о главном претресу) у којем је констатовано да је позивање извршено усмено и да се сматра да је позив пуноважно достављен (чл. 159. ст. 2. ЗКП).

Позив мора садржати: назив суда; име и презиме окривљеног; законски назив кривичног дела које му се ставља на терет; место где окривљени треба да дође; дан и час кад треба да дође; назначење да се позива у својству окривљеног; упозорење да ће у случају недоласка бити принудно доведен; службени печат и име и презиме судије који позива. Кад се окривљени први пут позива, поучиће се у позиву о праву да узме браниоца и да бранилац може присуствовати његовом саслушању. Већ приликом првог саслушања, окривљени ће се поучити да је дужан да одмах обавести суд о промени адресе и о намери да промени боравиште, уз предочавање последица одређених ЗКП.

Ако окривљени није у стању да се одазове позиву услед болести или друге неотклоњиве сметње, саслушаће се у месту где се налази или ће се обезбедити његов превоз до судске зграде или другог места где се радња предузима. Одредбе о позивању окривљеног примењују се сходно и на осумњиченог.

3.2.Довођење

Довођење је друга мера којом се обезбеђује присуство окривљеног у кривичном поступку, а састоји се у лишењу слободе, без затварања, окривљеног који се без оправданог разлога није одазвао на уредан позив суда.[174]

Мера довођења реализује се издавањем писане наредбе за довођење, коју може издати суд, у следећим ситуацијама: ако је донето решење о притвору, или ако уредно позван окривљени не дође, а свој изостанак не оправда, или ако ако се није могло извршити уредно достављање позива, а из околности очигледно произилази да окривљени избегава пријем позива (*разлози за довођење*).

Наредбу за довођење извршава полиција. Закон је предвидео и елементе наредбе за довођење, тако да она мора садржати: назив суда који издаје наредбу; име и презиме окривљеног; место и годину рођења; законски назив кривичног дела, уз навођење одредбе кривичног закона; разлог због кога се наређује довођење; службени печат и потпис судије (чл. 135. ст. 3. ЗКП). У наредби се по правилу одређује и дан кад довођење треба извршити, мада закон овај елемент изричито не предвиђа.

Наредбу извршава полиција тако што је предаје окривљеном и позива га да добровољно пође. Ако окривљени то одбије, може бити доведен принудно. Наредбу за довођење против војних лица, припадника полиције или страже установе у којој су смештена лица лишена слободе извршава њихова команда, односно установа. Аналогно одредбама о позивању и одредбе о довођењу окривљеног примењују се сходно и на осумњиченог.

3.3.Забрана напуштања стана или места боравишта

Мера забране напуштања стана или места боравишта (чл. 136. ЗКП) представља могућност коју суд може изрећи окривљеном, а састоји се у забрани напуштања места боравишта. Заправо, окривљени може напустити стан или место боравишта, али само уз одобрење суда који је меру изрекао. Ова мера се може применити према окривљеном, ако

[173] Грубач, М., *op.cit.,* стр. 299.

[174] Један од важних услова за примену довођења, као строжије мере, је уредно достављање позива. Доказ уредног достављања писаног позива је потписана доставница (повратница), која се чува у судском спису.

постоје околности које указују да би окривљени могао *побећи, сакрити се, отићи у непознато место или у иностранство.*

Меру изриче суд доношењем образложеног решења. Уз основну меру забране напуштања стана или места боравишта окривљеном се могу увести и *додатне забране.* У питању су следеће забране: посећивање одређених места; састајање са одређеним лицима, или прилажење одређеним лицима; обавеза повременог јављања одређеном државном органу (полицији) или привремено одузимање путне исправе или возачке дозволе. Изрицањем ове мере, окривљеном не може бити ограничено право да живи у свом стану, да се несметано виђа са члановима породице, блиским сродницима, осим ако та лица нису обухваћена овом мером и својим браниоцем.

Привремено одузимање возачке дозволе може се одредити и као самостална мера ако се поступак води због кривичног дела угрожавања безбедности саобраћаја које је проузроковало тешке последице или је извршено са умишљајем. Време за које је возачка дозвола одузета осумњиченом или окривљеном, који је на слободи, урачунаће се у изречену казну одузимања возачке дозволе или меру безбедности забране управљања моторним возилом.

Посебна мера која се може применити уз меру забране напуштања стана или боравишта је *електронски надзор*. Електронски надзор се примењује ради контролисања ограничења постављених овом мером, под условом да то неће шкодити здрављу окривљеног. Окривљеном се поставља уређај за лоцирање (одашиљач), на зглоб руке или ноге, или се на други начин причвршћује од стране стручног лица. Том приликом окривљени се детаљно упознаје са радом уређаја. Контрола кретања окривљеног спроводи се помоћу уређаја којим се даљински прати кретање окривљеног и одређује његов положај у простору (пријемник). Електронски надзор врши полиција, БИА или други државни орган.

Додатне забране и електронски надзор могу се изрећи и као самосталне мере ако су потребне: у циљу заштите оштећеног или сведока; спречавања да окривљени утиче на саучеснике или прикриваче или ако постоји опасност да ће окривљени довршити започето кривично дело, поновити или учинити кривично дело којим прети.

У решењу којим се изриче мера забране напуштања стана или места боравишта, окривљени ће се упозорити да се против њега може одредити притвор ако прекрши изречене забране. Изузетно, суд може одредити да се окривљном који има неодложну потребу да путује у иностранство врати путна исправа, уколико постави пуномоћника за пријем поште у Републици Србији и обећа да ће се на сваки позив суда одазвати и положи јемство.

Мере могу трајати док за то постоји потреба, а најдуже до правноснажности пресуде.

Суд је дужан да свака два месеца испита да ли је примењена мера још потребна.

3.4.Јемство

Јемство представља меру за обезбеђење присуства окривљеног у кривичном поступку, која има за циљ да, слично као и претходна, избегне примену притвора као најстрожије мере. Јемство се може одредити према окривљеном који је у притвору или према окривљеном који треба да буде стављен у притвор због постојања једног од два законска разлога за притвор, односно због постојања околности које указују да ће побећи или ако у својству оптуженог који је једном уредно позван, очигледно избегава да дође на главни претрес. Окривљени се може пустити на слободу или оставити на слободи (неће му се одредити притвор) ако он лично или неко други за њега пружи јемство да до краја кривичног поступка неће побећи, а сам окривљени обећа пред судом да се неће крити и да без одобрења неће напустити своје боравиште (чл. 137. ст. 1. ЗКП).

Јемство се може одредити и као мера обезбеђења поштовања ограничења наведених у мери забране напуштања стана или места боравишта, односно додатних забрана и електронског надзора.

Јемство одређује решењем суд. Јемство увек гласи на новчани износ који се одређује с обзиром на тежину кривичног дела, личне и породичне прилике окривљеног и имовно стање лица које даје јемство. Постоје две врсте јемства, стварно и лично. *Стварно јемство* се састоји у полагању готовог новца, хартија од вредности, драгоцености или других покретних ствари веће вредности које се лако могу уновчити и чувати, или у стављању хипотеке за износ јемства

на непокретна добра лица које даје јемство. *Лично јемство* манифестује се у личној обавези једног или више грађана да ће у случају бекства окривљеног платити утврђени износ јемства.

Јемство престаје на два начина, пропадањем или укидањем. До *пропадања јемства* долази ако окривљени побегне. Тада суд доноси решење којим одређује да вредност дата као јемство припада државном буџету (чл. 138. ст. 3. ЗКП). *Укидање јемства* или ослобођење од јемства наступа у следећим случајевима:

- ако окривљени за кога је положено јемство због опасности од бекства, на уредан позив суда не дође, а изостанак не оправда (одређује се притвор) или ако не дође на главни претрес и након првог наредног позива, а изостанак не оправда или
- ако се против њега, пошто је остављен на слободи, појави који други законски основ за притвор (нпр. окривљени се крије и сл.), тада се одређује се притвор или
- ако му је пресудом изречена казна затвора (укида се јемство даном ступања на извршење казне која се састоји у лишењу слободе).

У случају укидања јемства, положени новчани износ, драгоцености, хартије од вредности или друге покретне ствари враћају се, а хиптека се скида. На исти начин суд ће се поступити и кад се кривични поступак правноснажно доврши решењем о обустави поступка или пресудом (чл. 139. ЗКП).

3.5.Притвор

Превентивно лишење слободе окривљеног је најтежа мера процесне принуде и примењује се само у ситуацијама када се интереси кривичног поступка не могу заштитити неком блажом мером процесне принуде. Састоји се у одузимању личне слободе затварањем окривљеног, у току кривичног поступка, ради постизања одређених процесних циљева. У нашем праву, циљ притвора је обезбеђење присуства окривљеног у кривичном поступку и спречавање ометања доказивања (процесни циљеви), а изузетно и обезбеђење грађана од нових кривичних дела окривљеног или самог окривљеног од кривичних дела која би други могли да изврше према њему, односно спречавање узнемирења јавности које би уследило пошто би окривљени био остављен на слободи (ванпроцесни циљ).

Општа правила за одређивања притвора прописују да се притвор може одредити лицу за које постоји основана сумња да је извршило кривично дело. Ова мера може се изрећи само одлуком надлежног суда, под условима предвиђеним ЗКП, ако је то неопходно ради вођења кривичног поступка и ако се иста сврха не може остварити другом мером (чл. 141. ст. 1. ЗКП).

Дужност свих органа који учествују у кривичном поступку и органа који им пружају правну помоћ да трајање притвора сведу на најкраће неопходно време и да поступају са нарочитом хитношћу ако се окривљени налази у притвору. Притвор ће се укинути чим престану разлози на основу којих је био одређен (чл. 141. ст. 2. и 3. ЗКП).

Основи (разлози) *за одређивање* притвора предвиђени су чланом 142. ЗКП. Према тој одредби притвор се може одредити (факултативни притвор) против лица за које постоји основана сумња да је учинило кривично дело ако:

-се крије или ако се не може утврдити његова истоветност, или ако постоје друге околности које указују на опасност од бекства;

- постоје околности које указују да ће уништити, сакрити, изменити или фалсификовати доказе или трагове кривичног дела или ако особите околности указују да ће ометати поступак утицањем на сведоке, вештаке, саучеснике или прикриваче;
- особите околности указују да ће поновити кривично дело, или довршити покушано кривично дело, или да ће учинити кривично дело којим прети;
- у својству оптуженог који је једном уредно позван, очигледно избегава да дође на главни претрес;
- је за кривично дело које му се ставља на терет прописана казна затвора преко десет година, односно преко пет година за кривично дело са елементом насиља ако је то оправдано због посебно тешких околности кривичног дела;
- је пресудом првостепеног суда лицу изречена казна затвора од пет година или тежа казна и ако је то оправдано због посебно тешких околности кривичног дела.

Поред одређивања основа за притвор, законодавац је утврдио и могуће временске

рокове његовог трајања. Тако је предвиђено да притвор који је одређен због тога што се не може утврдити истоветност лица, може трајати док се истоветност не утврди. У случају да је притвор одређен због потребе да се обезбеде докази, моментом обезбеђења доказа притвор ће се укинути. Док, притвор који је одређен у циљу обезбеђења присуства окривљеног на главном претресу, може трајати најдуже до објављивања пресуде.

Одлуку о одређивању притвора, у форми писаног, образложеног решења, доноси суд (истражни судија или ванпретресно веће) по саслушању окривљеног. Саслушању окривљеног могу да присуствују јавни тужилац и бранилац окривљеног. Суд је дужан да на погодан начин обавести јавног тужиоца и браниоца окривљеног о времену и месту саслушања окривљеног, али се саслушање може обавити и у одсуству обавештених лица. Изузетно, одлука о одређивању притвора се може донети без саслушања окривљеног ако позив за саслушање није могао да му буде уручен због недоступности или непријављивања промене адресе или ако постоји опасност од одлагања (чл. 142а ЗКП).

Решење о притвору мора се предати окривљеном у часу лишења слободе, најдоцније у року од 12 сати од часа лишења слободе, односно привођења истражном судији. У списима се мора назначити дан и час лишења слобде и предаје решења. Против решења о притвору странке могу изјавити жалбу ванпретресном већу, која не задржава извршење решења. Одлуку о жалби доноси ванпретресно веће, које је дужно да донесе и достави одлуку у року од 48 сати.

На основу решења истражног судије, окривљени се може задржати у притвору највише месец дана од дана лишења слобде. После тог рока окривљени се може задржати у притвору само на основу решења о продужењу притвору. Ово решење може донети ванпретресно веће и на тај начин продужити трајање притвора највише за два месеца. Ако се поступак води за кривично дело за које се може изрећи казна затвора преко пет година или тежа казна, веће непосредно вишег суда може, на образложени предлог истражног судије или јавног тужиоца, из важних разлога продужити трајање притвора највише за још три месеца. Но, укупно трајање притвора у истрази, за кривична дела са запрећеном казном преко пет година затвора или тежом казном, је шест месеци. Уколико до истека ових рокова не буде подигнута оптужница, окривљени се мора пустити на слободу (чл. 144. ЗКП).

С обзиром да трајање притвора треба свести на најкраћу могућу меру, веће је дужно да и без предлога странака испита да ли постоје разлози за притвор и да донесе решење о продужењу или укидању притвора, по истеку сваких тридесет дана до дана ступања оптужнице на правну снагу, а по истеку свака два месеца након ступања оптужнице на правну снагу (чл. 146. ст. 2. ЗКП).

4.Кривичнопроцесне радње (појам и врсте)

Кривичнопроцесне радње представљају други основни појам кривичног процесног права. Мада ЗКП не одређује појам кривичнопроцесних радњи, у теорији су присутна различита схватања овог појма. Једно од прихватљивих је оно које *кривичнопроцесне радње* дефинише као законом предвиђену и уређену делатност кривичнопроцесних субјеката, која се предузима у кривичном поступку ради расветљења и решења кривичне ствари, односно ради остваривања кривичнопроцесног задатка.[175]

У кривичном процесном праву сусрећемо већи број кривичнопроцесних радњи, што је последица бројности субјеката који учествујући у кривичном поступку предузимају одређене радње. Чињеница бројности и разноврсности намеће потребу њихове класификације. Као и у случају одређивања појма, тако и у класификацији кривичнопроцесних радњи присутна су различита схватања. Презентовани став о појму кривичнопроцесних радњи, у класификацији полази од критеријума њиховог доприноса у остваривању основног задатка кривичног поступка. Према овом критеријуму све *кривичнопроцесне радње се деле на радње доказивања, радње одлучивања, радње процесне принуде и радње руковођења кривичним поступком*.[176]

Од посебног значаја су радње доказивања, о којима ће у даљем тексту бити више речи.

[175] Васиљевић, Т., *op.cit.,* стр. 5.
[176] *Ibid.,* стр. 291-292.

4.1.Радње доказивања (појам и врсте)

Радње доказивања су кривичнопроцесне радње које су законом предвиђене и које предузимају кривичнопроцесни субјекти на основу овлашћења датог у закону, у циљу утврђивања чињеница (правно релевантне чињенице) које могу бити од значаја за расветљење и решење кривичне ствари, односно за доношење судске одлуке. С обзиром на значај ових радњи у поступку утврђивања чињеница, законом је одређено да се резултати предузетих радњи бележе у форми *записника*, који има *доказни значај*, под условом да је радња предузета и забележена у складу са законом.

Радње доказивања чија је употреба дозвољена у кривичном поступку утврђене су ЗКП. То су: претресање стана и лица; привремено одузимање предмета; поступање са сумњивим стварима; саслушање окривљеног; испитивање сведока; увиђај; вештачење, употреба фотографија, звучних и видео снимака произашлих из безбедносног надзора (исправе) и контрола пословања и привремено обустављање финансијских трансакција. Поред ових, назовимо их *општих радњи доказивања*, с обзиром да се могу применити у било којој кривичној ствари (кривичном поступку), постоје и *посебне радње доказивања*, које се могу применити у поступцима за организовани криминал, корупцију и друга изузетно тешка кривична дела. У посебне радње доказивања спадају: надзор и снимање телефонских и других разговора или комуникације; пружање симулованих пословних услуга и симулованих правних послова; контролисана испорука; аутоматско рачунарско претраживање личних и других са њима повезаних података; ангажовање прикривеног иследника и сведок сарадник.

4.1.1.Претресање стана и лица (чл. 77-81 ЗКП)

Претресање стана и лица је радња доказивања коју може предузети суд и *полиција* на основу *законског овлашћења* у преткривичном поступку (чл. 238. ст. 1. ЗКП) или на основу *наредбе суда*, како у преткривичном, тако и у покренутом кривичном поступку (чл. 246. ст. 3. ЗКП). *Претресање стана и осталих просторија* окривљеног или других лица може се предузети ако је вероватно да ће се претресањем окривљени ухватити или да ће се пронаћи трагови кривичног дела или предмети важни за кривични поступак. *Претресање лица* може се предузети кад је вероватно да ће се претресањем пронаћи трагови и предмети важни за кривични поступак. Закон посебно уређује и претресање адвокатске канцеларије, које се може спровести само у погледу одређеног предмета, списа или исправе.

Имајући у виду да закон познаје две врсте претресања према правном основу, односно претресање на основу судске наредбе и претресање на основу законског овлашћења, у наставку ћемо представити основне одредбе о претресању уважавајући овај критеријум.

Претресање стана, других просторија и лица на основу наредбе суда остварује се предајом писане, образложене судске наредбе лицу код кога ће се или на коме ће се претресање предузети. Пре него што се започне са претресањем лице ће се позвати да добровољно изда лице или предмете који се траже и поучиће се да има право на адвоката, односно браниоца[177] који може присуствовати претресању, као и да ће се почетак претресања одложити до његовог доласка, али најдуже за три часа. Изузетно, претресању се може приступити и без претходних обавештења, ако се претпоставља оружани отпор или друга врста насиља или се очигледно припрема или је отпочело уништавање трагова кривичног дела или предмета важних за кривични поступак.

Претресање се, по правилу врши дању. Може се вршити и ноћу, ако је тако назначено у судској наредби или ако је дању започето, а није довршено или ако постоје разлози за претресање на основу законског овлашћења.

Претресању ће се позвати да присуствује држалац стана и других просторија, а ако је он одсутан, позваће се његов заступник или неко од одраслих укућана или суседа. Претресању

[177] Законодавац говори о адвокату, односно браниоцу имајући у виду да се претресање може предузети код било ког лица и код осумњиченог, односно окривљеног.

стана и лица морају присуствовати два пунолетна грађанина као сведоци. Они се упозоравају да пазе на ток претресања и да имају право да ставе приговор пре потписивања записника.

Претресање и прегледи у војној згради спровешће се по одобрењу надлежног војног старешине. Када се претресају просторије државних органа, предузећа или других правних лица, позваће се њихов старешина да присуствује претресању. Приликом претресања адвокатске канцеларије, која се мора отворити силом или се претресање мора извршити у одсуству адвоката коме она припада, позваће се представник надлежне адвокатске коморе, ако то није могуће, други адвокат, члан исте адвокатске коморе.

Лице које спроводи претресање и присутни сведоци могу бити само лица истог пола као и лице које се претреса. Закључане просторије, намештај или друге ствари отовриће се силом само ако њихов држалац није присутан или неће добровољно да их отвори. Приликом отварања избегаваће се непотребно оштећење. Уопште, претресање стана и лица треба спровести обазриво, уз поштовање достојанства личности, права на интимност и без непотребног ремећења кућног реда

С обзиром да је сврха претресања проналажење лица или ствари, приликом претресања одузеће се привремено само они предмети и исправе који су у вези са сврхом претресања и о томе ће се одмах издати потврда лицу коме су предмети, односно исправе одузете. Ако се приликом претресања нађу предмети који немају везе са кривичним делом због кога је претресање наређено, али указују на друго кривично дело за које се гони по службеној дужности, они ће се описати у записнику и привремено одузети, а о одузимању ће се одмах издати потврда. О томе ће се одмах обавестити јавни тужилац ради покретања кривичног поступка.

Претресање стана, других просторија и лица на основу законског овлашћења могу предузети овлашћена службена лица органа унутрашњих послова у преткривичном поступку. Полиција може и без одлуке суда ући у стан или друге просторије и изузетно спровести претресање без присуства сведока: ако држалац стана то тражи; ако неко зове у помоћ; ради извршења одлуке суда о притварању или довођењу окривљеног; ради непосредног лишења слободе учиниоца кривичног дела или отклањања непосредне и озбиљне опасности за људе или имовину. Разлози за претресање без присуства сведока морају се назначити у записнику. Држаоцу стана одмах се издаје потврда о уласку у стан, у којој ће се назначити разлог улажења и примедбе држаоца стана. Држалац стана, ако је присутан, има право да против поступка органа унутрашњих послова изјави приговор. Овлашћено службено лице органа унутрашњих послова дужно је да држаоца стана обавести о овом праву и да његов приговор унесе у потврду о уласку у стан, односно у записник о претресању стана.

Овлашћена службена лица органа унутрашњих послова могу *без наредбе о претресању и без присуства сведока спровести претресање лица* приликом извршења решења о привођењу или лишења слободе, ако постоји сумња да то лице поседује оружје или оруђе за напад или ако постоји сумња да ће одбацити, сакрити или уништити предмете које треба од њега одузети као доказ у кривичном поступку.

Кад овлашћена службена лица органа унутрашњих послова спроводе претресање без наредбе о претресању, дужна су да о томе одмах поднесу извештај истражном судији, а ако се поступак још не води, надлежном јавном тужиоцу.

Законодавац предвиђа да се о претресању саставља записник, али се ток претресања може и тонски и визуелно снимити, а предмети пронађени током претресања посебно фотографисати. Снимци ће се приложити записнику о претресању. *Записник треба да садржи* у уводном делу следеће елементе: назив органа који предузима радњу: правни основ; кривични предмет; место или лице над којим се врши претресање; присутна лица и својство у којем присуствују; констатацију о уручењу наредбе о претресању и упознавању с правима (или разлози за претресање без наредбе) и време започињања претресања (датум и сатница). Описни део треба да садржи напомену да ли је добровољно издат предмет (или лице које се тражи), као и где је пронађен, или ако није добровољно издат, то се посебно наглашава и наводи где је пронађен; тачан опис предмета који су привремено одузети, без квалификације предмета (нпр. наводи се „прах светло браон боје за који се претпоставља да је опојна дрога хероин, што ће се вештачењем утврдити“) и констатацију о издатој потврди о привремено одузетим предметима.

Завршни део садржи: констатацију да је записник прочитан и да није било примедби (или је било примедби и које су); време завршетка претресања и потпис овлашћеног службеног лица и других присутних лица, као и својство у ком присуствују (нпр. сведоци, држалац стана и др.).

4.1.2.Привремено одузимање предмета (чл. 82-86 ЗКП)

Привремено одузимање предмета је радња доказивања која се предузима у случајевима одређеним законом, а обухвата две врсте предмета, предмете који се по Кривичном законику имају одузети и предмете који могу послужити као доказ у кривичном поступку. У предмете који се могу привремено одузети спадају и уређаји за аутоматску обраду података и опрема на којој се чувају или се могу чувати електронски записи. Лице које се користи овим уређајима и опремом дужно је да органу који води поступак, на захтев суда, омогући приступ и да пружи обавештења потребна за њихову употребу. Пре одузимања ових предмета орган који води поступак ће у присуству стручног лица извршити преглед уређаја и опреме и пописати њихову садржину. Ако корисник присуствује овој радњи може ставити примедбе.

Привремено одузимање предмета могуће је од било ког лица, не само од осумњиченог, односно окривљеног, а поступак је у сваком случају исти. Привремено одузимање предмета је радња доказивања коју могу предузети органи унутрашњих послова у преткривичном поступку, на основу чл. 225 ст. 2. ЗКП (предвиђена у оквиру оперативно-тактичких радњи) у преткривичном поступку, ако постоји опасност од одлагања, на основу чл. 238 ст. 1. ЗКП и у току истраге, када им извршење ове радње повери истражни судија, на основу чл. 246 ст. 3. ЗКП (дакле, у покренутом кривичном поступку).

На захтев суда, лице које држи предмете који могу бити привремено одузети, дужно је да их преда. Ако одбије то да учини може се казнити новчаном казном до 100.000 динара, а ако и после тога одбије да преда предмете може се још једном казнити истом казном. На решење о новчаном кажњавању може се изјавити жалба о којој одлучује ванпретресно веће. У случају привременог одузимања предмета издаје се *потврда*, а о предузетој радњи се саставља записник.[178]

Закон садржи и посебне одредбе о *заштити тајности исправа и података одређених правних субјеката* приликом предузимања ове радње. Тако, државни органи могу ускратити показивање или издавање својих списа и других исправа ако сматрају да би објављивање њихове садржине било од штете за опште интересе. Слично томе, предузећа или друга правна лица могу захтевати да се не објаве подаци које се односе на њихово пословање. Коначну одлуку о овим захтевима доноси ванпретресно веће надлежног суда.

Уколико се привремено одузимају списи, који могу да послуже као доказ, они ће се најпре пописати. Ако то није могућно, списи ће се ставити у омот и запечатити. Власник списа може на омот ставити свој печат. Лице од кога су списи одузети позваће се да присуствује отварању омота. Ако се не одазове на позив или је одсутно, омот ће се отворити, а списи прегледати и пописати у његовом одсуству. При прегледању списа мора се водити рачуна да њихов садржај не сазнају неовлашћена лица.

Од посебне важности за полицију је одредба којом се предвиђа обавеза за органе унутрашњих послова да предмете које су привремено одузели у преткривичном поступку одмах врате власнику или држаоцу ако кривични поступак не буде покренут, односно ако у току од три месеца не поднесу кривичну пријаву надлежном јавном тужиоцу (чл. 238 ст. 2. ЗКП). Суд, такође има обавезу да предмете који су у току кривичног поступка привремено одузети, врати власнику, односно држаоцу ако поступак буде обустављен (по завршетку поступка), а не постоје разлози за њихово одузимање (чл. 512 ЗКП). Предмети ће се вратити власнику, односно држаоцу и пре окончања кривичног поступка ако престану разлози за њихово одузимање.

[178] Уколико орган унутрашњих послова предузима ову радњу као последицу претресања стана или лица, о привременом одузимању предмета неће се састављати посебан записник, већ ће се подаци о привремено одузетим предметима констатовати у записнику о претресању. Лицу од кога су предмети одузети, свакако ће се издати потврда.

Посебан случај привременог одузимања предмета (узапћења) је *задржавање пошиљки* које су упућене окривљеном или које он одашиље. Ову меру може наредити истражни судија, сам или на предлог јавног тужиоца, којом ће захтевати од поштанских, телеграфских и других предузећа, друштава и лица регистрованих за пренос информација да задрже и њему, уз потврду пријема, предају писма, телеграме и друге пошиљке које су упућене окривљеном или које он шаље, ако постоје околности због којих се са основом може очекивати да ће ове пошиљке послужити као доказ у поступку (чл. 85 ст. 1. ЗКП).

Пошиљке отвара истражни судија у присуству два сведока. При отварању ће се пазити да се не повреде печати, а омоти и адресе ће се сачувати. О отварању ће се саставити записник. Ако интереси поступка дозвољавају, садржај пошиљке може се саопштити у целини или делимично окривљеном, односно лицу коме је упућена, а може му се пошиљка и предати. Ако је окривљени одсутан, пошиљка ће се вратити пошиљаоцу ако се то не противи интересима поступка. Разлози за примену мере задржавања и отварања поштанских пошиљки пресипитују се на свака три месеца, а могу трајати најдуже девет месеци. Спровођење мере се прекида чим престану разлози за њену примену.

4.1.3.Поступање са сумњивим стварима (чл. 87-88 ЗКП)

Мада поступање са сумњивим стварима ЗКП класификује као самосталну радњу доказивања, један број процесуалиста овој радњи одузима аутономни карактер и подводи је под привремено одузимање предмета (издавање и узапћење предмета), што она по својој природи и јесте.[179] *Поступање са сумњивим стварима* односи се на ствари које се приликом претресања или у другим ситуацијама, пронађу код осумњиченог или окривљеног, а које нису његово власништво и не зна се чије су. Тада ће орган који води поступак описати ту ствар и опис објавити на огласној табли скупштине општине, на чијој територији осумњичени, односно окривљени живи и на чијој територији је учињено кривично дело. Огласом се позива власник да се јави у року од годину дана од објављивања огласа, уз напомену да ће се ствар продати, а новац добијен продајом унети у правосудни буџет.

Ако се ради о стварима веће вредности, оглас се може објавити и у дневној штампи. Уколико је у питању ствар која је подложна квару или су трошкови њеног чувања високи, она се може одмах продати, а новац чувати у судском депозиту. На исти начин ће се поступити са стварима које припадају одбеглом или непознатом учиниоцу кривичног дела.

Истеком рока од годину дана од објављивања огласа или полагања новца у судски депозит, у којем се нико није јавио за ствар или новац, доноси се решење да ствар постаје државна својина, односно да се новац уноси у правосудни буџет. Након тога, власник ствари има право да у парничном поступку тражи повраћај ствари или новца добијеног од продаје ствари, до истека рока застарелости потраживања који почиње да тече од дана када је оглас објављен.

4.1.4.Саслушање окривљеног (чл. 89-95 ЗКП)

Саслушање окривљеног је радња доказивања коју предузима *суд у кривичном поступку*, уз обавезно присуство надлежног јавног тужиоца. Полиција не може саслушавати грађане у својству окривљеног. Полиција може саслушати осумњиченог у преткривичном поступку према правилима која важе за саслушање окривљеног.

Приликом првог саслушања окривљени ће се поучити да је дужан да се одазове позиву и да одмах саопшти сваку промену адресе или намеру да промени боравиште, а упозориће се на последице ако по томе не поступи. Потом ће се окривљеном саопштити права из чл. 4. ст. 2. т. 2. ЗКП, односно право да узме браниоца пре првог саслушања и да бранилац може присуствовати његовом саслушању.[180] Окривљени ће се упозорити да све што изјави може бити

[179] Грубач, М., *op.cit.*, стр. 322-324.

[180] Окривљени може бити саслушан у одсуству браниоца уколико одбрана није обавезна: ако се изричито одрекао тога права; ако бранилац није присутан иако је обавештен о саслушању, а не постоји могућност да окривљени узме другог браниоца и ако за прво саслушање окривљени није обезбедио присуство браниоца ни у року од 24 сата од часа кад је поучен о овом праву (чл. 89. ст. 9. ЗКП).

употребљено против њега као доказ. Поред тога, окривљеном се мора саопштити зашто се окривљује, основи сумње који стоје против њега, да није дужан да изнесе своју одбрану, нити да одговара на постављена питања, па се позива да, ако то жели, изнесе своју одбрану. Осумњиченом који то захтева, омогућиће се да непосредно пре првог саслушања прочита кривичну пријаву, записник о увиђају, налаз и мишљење вештака и захтев за спровођење истраге.

У погледу правила саслушања, закон предвиђа да се окривљени саслушава усмено, уз право да се користи својим белешкама. Приликом саслушања треба окривљеном омогућити да се у неометаном излагању изјасни о свим околностима које га терете и да изнесе све чињенице које му служе за одбрану. Кад окривљени заврши свој исказ, поставиће му се питања уколико је потребно да се попуне празнине или отклоне противречности и нејасноће у његовом излагању. Окривљени се саслушава са пристојношћу и уз пуно поштовање његове личности.

Изричито је забрањено током саслушања применити силу, претњу, обману, недозвољено обећање, изнуду, изнуривање или друга слична средства (медицинске интервенције или давање средстава којима би се утицало на свест и вољу при давању исказа) да би се дошло до изјаве или признања или неког чињења које би се против окривљеног могло употребити као доказ.

На исказу окривљеног се не може засновати судска одлука (неће се третирати као доказ) ако је приликом саслушања поступљено противно одредбама ЗКП, које говоре: о забрани одређеног понашања приликом саслушања окривљеног; о саслушању у одсуству браниоца; ако окривљени није поучен о правима која му припадају и ако изјаве окривљеног о присуствовању браниоца нису убележене у записник.

Правило је да се саслушање окривљеног врши на језику којим се окривљени служи. Ако окривљени не познаје службени језик, орган који спроводи саслушање дужан је да одреди тумача. Прво саслушање почиње узимањем података о личности окривљеног (генералије). Окривљеном треба питања постављати јасно, разговетно и одређено, тако да их може потпуно разумети. У саслушању се не сме полазити од претпоставке да је окривљени признао нешто што није признао (капциозна питања), нити се смеју постављати питања у којима је већ садржано како на њих треба одговарати (сугестивна питања).

Када окривљени признаје извршење кривичног дела, суд је дужан да и даље прикупља доказе о кривичном делу само ако: постоји основана сумња у истинитост датог признања или је признање непотпуно, противречно или нејасно и ако није поткрепљено другим доказима.

Исказ окривљеног уноси се у записник у облику приповедања, а постављена питања и одговори на њих, унеће се у записник само кад се односе на кривичну ствар. Окривљеном се може дозволити да свој исказ сам казује у записник.

Записник о саслушању окривљеног у уводном делу треба да садржи: назив органа; правни основ; кривични предмет; место и време предузимања; име и презиме окривљеног; присутна лица и својство у ком присуствују (јавни тужилац, записничар, окривљени, бранилац и др.); ако је присутан оштећени, његово име и презиме (законски заступник, пуномоћник); почетак саслушања (сатница); генералије за окривљеног; правна поука о правима и обавезама; име и презиме изабраног или постављеног браниоца; констатацију да је окривљени разумео наводе из оптужног акта и да пристаје да дâ одбрану (или да не жели да да одбрану и одговара на постављена питања, иако је упозорен од стране судије да тиме може отежати прикупљање доказа). Описни део записника обухвата ток излагања окривљеног и питања која су му постављена, односно одговоре који су дати. Завршни део чине констатација да окрвљени нема више ништа да изјави, да је прочитао (или му је прочитан) записник, као и евентуалне примедбе или изјаву окривљеног да записник признаје као свој; време завршетка саслушања окривљеног и потписе судије, записничара, окривљеног и браниоца.[181]

[181] Уколико је записник о саслушању окривљеног сачињен на више страница, окривљени мора потписати сваку страницу.

4.1.5.Испитивање сведока (чл. 96-109ђ ЗКП)

Испитивање сведока је радња доказивања коју предузима суд у кривичном поступку, као и у преткривичном поступку. У својству сведока позивају се лица за која је вероватно да ће моћи да дају обавештења о кривичном делу и учиниоцу и о другим важним околностима. Сведок може бити свако физичко лице без обзира да ли је наш држављанин или странац. Малолетно лице и дете, такође може бити испитано у својству сведока, с тим да се испитивање ових лица обавља уз помоћ педагога, психолога или другог стручног лица. Кривичнопроцесни субјекти, који се у кривичном поступку појављују у својству оштећеног, оштећеног као тужиоца и приватног тужиоца могу се испитати као сведоци.

Ипак, закон је предвидео одређене категорије *лица која се не могу испитати у својству сведока.* Ту спадају: лица која би својим исказом повредила дужност чувања државне, војне или службене тајне, док их надлежни орган не ослободи те дужности; бранилац окривљеног о ономе што му је окривљени као свом браниоцу поверио; лица која би својим исказом повредила дужност чувања професионалне тајне (верски исповедник, адвокат, лекар, бабица и др.), осим ако су ослобођена те дужности посебним прописом или изјавом лица у чију је корист установљено чување тајне и овлашћено службено лице органа унутрашњих послова о садржају обавештења које је добило приликом самоиницијативног или на предлог јавног тужиоца спроведеног прикупљања обавештења.

Поред ових лица, постоје и особе које могу сведочити ако желе, али немају обавезу да то учине, јер су *ослобођени од дужности сведочења*. То су: брачни друг окривљеног и лице са којим окривљени живи у ванбрачној или каквој другој трајној заједници; сродници окривљеног по крви у правој линији, сродници у побочној линији до трећег степена закључно, као и сродници по тазбини до другог степена закључно; усвојеник и усвојилац окривљеног. Малолетно лице које, с обзиром на узраст и душевну развијеност, није способно да схвати значај права да не мора сведочити, не може се испитати као сведок, осим ако то сам окривљени захтева.

Сведок се по правилу позива достављањем писаног позива за сведочење, или слањем електронске поште или другим електронским преносиоцем порука, под условом да суд који позива сведока, може обезбедити податак да је сведок примио такав позив (код писаног позива, доказ је повратница). Позивање као сведока малолетног лица које није навршило шеснаест година врши се преко његових родитеља, односно законског заступника, осим ако то није могућно због потребе да се хитно поступа или других околности. Свако лице које се као сведок позива дужно је да се одазове позиву, а ако ЗКП није другачије одредио, дужно је и да сведочи. Ако сведок који је уредно позван не дође а изостанак не оправда, или се без одобрења или оправданог разлога удаљи са места где треба да буде испитан, може се наредити да се принудно доведе, а може се и казнити новчано до 100.000 динара. Ако сведок дође, па пошто је упозорен на последице неће без законског разлога да сведочи, може се казнити новчано до 100.000 динара, а ако и после тога одбије да сведочи, може се још једном казнити истом казном.

У погледу правила према којима се спроводи испитивање сведока закон је предвидео следећа. Сведок је дужан да одговоре даје усмено, а пре сведочења је дужан да положи заклетву. Такође, претходно ће се опоменути да је дужан да говори истину и да не сме ништа прећутати, а затим ће се упозорити да давање лажног исказа представља кривично дело. Суд је дужан да сведока упозна и са одређеним привилегијама при сведочењу, као што је право сведока да ускрати одговор на поједина питања ако је вероватно да би тиме изложио себе или лица која су ослобођена дужности сведочења тешкој срамоти, знатној материјалној штети или кривичном гоњењу.

Након тога узимају се лични подаци о сведоку и упозорава се да је дужан да о промени адресе или боравишта обавести суд. Потом се утврђује његов однос са окривљеним и оштећеним. Приликом испитивања малолетног лица, нарочито ако је оно оштећено кривичним делом, поступиће се обазриво да испитивање не би штетно утицало на психичко стање малолетника. Испитивање малолетног лица може се обавити уз помоћ педагога ил другог стручног лица. После општих питања, сведок се позива да изнесе све што му је о предмету познато, а затим се могу постављати питања ради проверавања, допуне и разјашњења. Приликом испитивања сведока није дозвољено служити се обманом нити постављати таква

питања у којима је већ садржано како би на њих тебало одговорити (сугестивна питања). Суд ће увек питати сведока одакле му је познато оно о чему сведочи. Уколико у поступку треба испитати више сведока, они се морају испитати понаособ и без присуства осталих сведока.

Једно од актуелних питања којима закон посвећује нарочиту пажњу је и питање *заштите сведока.* Стога је установљена обавеза суда да сведока и оштећеног заштити од увреде, претње и сваког другог напада. Учесника поступка или друго лице које пред судом вређа сведока или оштећеног, прети му или угоржава његову безбедност, суд ће опоменути или новчано казнити. У случају насиља или озбиљне претње, суд ће обавестити јавног тужиоца ради предузимања кривичног гоњења. Председник суда или јавни тужилац могу захтевати од органа унутрашњих послова да предузму посебне мере заштите сведока и оштећеног.

Сведоцима се могу обезбедити и *мере посебне заштите*, када постоје околности које указују да би сведоку или њему блиским лицима јавним сведочењем били угрожени живот, тело, здравље, слобода или имовина већег обима, а нарочито када су у питању кривична дела организованог криминала, корупције и друга изузетно тешка кривична дела. У овим ситуацијама суд може решењем одобрити да се сведоку обезбеде мере посебне заштите (*заштићени сведок*). Мере посебне заштите сведока обухватају: испитивање сведока под условима и на начин који обезбеђују да се не открије његова истоветност и мере физичког обезбеђења сведока у току поступка.

Кад решење о мерама посебне заштите сведока постане правноснажно, суд ће посебном наредбом, која представља службену тајну, на поверљив начин обавестити странке и сведока о дану, сату и месту испитивања сведока. Пре почетка испитивања сведок се обавештава да ће бити испитан под мерама посебне заштите, које су то мере и да се његова истоветност неће никоме открити осим судијама које одлучују о предмету, а месец дана пре почетка главног претреса странкама и браниоцу. Испитивање заштићеног сведока може се обавити на један или више следећих начина: искључењем јавности са главног претреса, прикривањем изгледа сведока и сведочењем из посебне просторије (*in camera*) уз промену гласа и лика сведока посредством техничких уређаја за пренос звука и слике. Но, у овом случају, пресуда се не може заснивати само на изјави заштићеног сведока.

Испитивање сведока се бележи записником, који може бити доказ у кривичном поступку под условом да је радња предузета у складу са ЗКП.

4.1.6.Увиђај и реконструкција догађаја (чл. 110-112 ЗКП)

Увиђај је радња доказивања која се предузима када је за утврђивање или разјашњење какве важне чињенице у поступку потребно непосредно опажање. Увиђај може извршити суд (истражни судија, председник већа, судско веће) и орган унутрашњих послова. Орган унутрашњих послова може извршити увиђај у преткривичном поступку за кривична дела за која је прописана казна затвора до десет година, ако истражни судија није у могућности да одмах изађе на лице места, односно место догађаја (чл. 238 ст. 3. ЗКП). Ако истражни судија стигне на лице места у току увиђаја, он може предузети ову радњу. У случају да орган унутрашњих послова спроводи увиђај на основу чл. 238. ст. 3. ЗКП о томе ће без одлагања обавестити јавног тужиоца (чл. 238 ст. 4. ЗКП).

Основни *циљ увиђаја* је да се утврди да ли постоји кривично дело за које се гони по службеној дужности. Посебни циљ увиђаја је да се пронађу и утврде чињенице и околности које ће послужити за његово расветљавање и прикупљање потребних доказа (давање одговора на тзв. златна питања криминалистике).

Предмет увиђаја могу да буду место, ствари и жива бића. Увиђај се најчешће предузима на месту на којем је кривично дело учињено, али и на сваком другом месту које је у вези са извршеним кривичним делом и на којем се могу наћи трагови и предмети кривичног дела и учиниоца. Предмет увиђаја могу да буду покретне и непокретне ствари.У односу на лица, увиђај се најчешће предузима над окривљеним (осумњиченим) и оштећеним, а може се вршити и над осталим лицима ако је потребно да се утврди да ли се на њиховом телу или одећи налази одређени траг или последица кривичног дела.

Током увиђаја, лице које обавља увиђај може истовремено прикупљати обавештења и вршити формална саслушања, али се резултати ових радњи констатују посебним службеним белешкама или записницима.

У оквиру одредаба о увиђају, закон садржи и неколико основних напомена о *реконструкцији*, која се може спровести ради проверавања изведених доказа или утврђивања чињеница које су од значаја за разјашњење ствари. Реконструкција догађаја се обавља тако што се понављају радње или ситуације у условима под којима се према изведеним доказива догађај одиграо, а могу се и поново извести одређени докази. Ако је опис догађаја дат различито од стране сведока или окривљеног, реконструкција се мора, по поравилу, посебно завршити са сваким од њих. Реконструкција се не сме обавити на начин да се њоме вређа јавни ред и морал или се доводи у опасност живот и здравље људи.

Приликом вршења увиђаја и реконструкције, орган који предузима ове радње може затражити помоћ од радника криминалистичко-теничке, саобраћајне и друге струке ради проналажења, обезбеђивања или описивања појединих трагова, вршења потребних снимања и мерења, сачињавања скица или прикупљања других података. Може се одобрити и присуство вештака ако би то било корисно за давање налаза и мишљења.

О извршеном увиђају саставља се *записник*. Овај записник има три дела: уводни, описни и завршни. Уводни део записника садржи следеће елементе: назив органа који врши увиђај; правни основ; кривични предмет; време (дан, месец и година) када се врши увиђај; место где се врши увиђај; констатацију да је обавештен истражни судија и јавни тужилац; име, презиме и службену функцију лица затечених на месту догађаја; констатацију да ли је обезбеђено лице места и ко га обезбеђује; почетак вршења увиђаја (тачна сатница); атмосферске прилике и светлосне прилике за вршење увиђаја. Описни део записника о увиђају описује се детаљно, тачно, потпуно и објективно стање затечено на лицу места, а нарочито: општи изглед лица места; опис трагова и предмета кривичног дела; на који начин су трагови и предмети фиксирани и од кога; који су предмети привремено одузети, итд. Завршни део записника о увиђају садржи констатацију о завршетку увиђаја (тачна сатница), евентуалним прекидима и потписе службеног лица које је вршило увиђај и записничара. Уз записник о увиђају прилаже се: фото-документација, скица лица места, аудио и видео снимак, одређени планови и сл., који се сматрају његовим саставним делом. Уколико је током увиђаја предузета нека друга радња доказивања, она се бележи посебним записником, као што се и о евентуално предузетом прикупљању обавештења саставља посебна службена белешка.

4.1.7.Вештачење (чл. 113-132 ЗКП)

Вештачење је радња доказивања која се одређује кад за утврђивање или оцену неке важне чињенице треба прибавити налаз и мишљење од лица које располаже потребним стручним знањем. Вештачење одређује писменом наредбом орган који води поступак. Вештачења која не трпе одлагање, може одредити и орган унутрашњих послова, у преткривичном поступку за кривична дела за која је прописана казна затвора до десет година, осим обдукције и ексхумације леша (чл. 238 ст. 3. ЗКП). О овом вештачењу, полиција је обавезна да, без одлагања обавести надлежној јавног тужиоца (чл. 238. ст. 4. ЗКП).

Вештачење се одређује наредбом, која мора садржати податке у погледу којих чињеница се обавља вештачење, коме се поверава и у ком року треба да буде извршено. Ако за одређену врсту вештачења постоји стручна установа, или се вештачење може обавити у оквиру државног органа, таква вештачења, а нарочито сложенија, поверавање се, по правилу, таквој установи, односно органу. Ако за неку врсту вештачења постоје код суда стално одређени вештаци, други вештаци се могу одредити само ако постоји опасност од одлагања, или ако су стални вештаци спречени, или ако то захтевају друге околности.

Лице које се позива као вештак дужно је да се одазове позиву и да дâ свој налаз и мишљење у року одређеном у наредби. Рок одређен наредбом може се, из оправданих разлога, продужити на захтев вештака. Ако вештак који је уредно позван не дође, а изостанак не оправда, или ако одбије да вештачи, или ако не да налаз и мишљење у року из наредбе, може се казнити новчано до 100.000 динара, а стручна установа до 500.000 динара. У случају неоправданог изостанка, вештак може бити и принудно доведен.

Поступак вештачења почиње позивањем вештака да предмет вештачења брижљиво размотри, да тачно наведе све што запази и нађе и да своје мишљење изнесе непристрасно и у складу са правилима науке или вештине. Вештак ће се упозорити да је давање лажног исказа кривично дело и од њега ће се захтевати да пре вештачења положи заклетву. Орган пред којим се води поступак руководи вештачењем, показује вештаку предмете које ће размотрити, поставља му питања и по потреби тражи објашњења у погледу датог налаза и мишљења. Вештаку се могу давати разјашњења, а може му се дозволити и да разматра списе. Вештак може предложити да се изведу докази или прибаве предмети и подаци који су од важности за давање налаза и мишљења.

Уколико вештак присуствује увиђају, реконструкцији или другој истражној радњи, он може предложити да се разјасне поједине околности или да се лицу које се саслушава поставе поједина питања. Налаз и мишљење вештака уноси се одмах у записник. Вештаку се може одобрити да накнадно поднесе писани налаз и мишљење, у року који му одреди орган пред којим се води поступак. У записник о вештачењу или у писани налаз и мишљење назначиће се ко је извршио вештачење, занимање, стручна спрема и специјалност вештака. По завршеном вештачењу, коме нису присуствовале, странке ће се обавестити да је вештачење обављено и да записник о вештачењу, односно писани налаз и мишљење могу разгледати. *Налаз вештака* садржи опис чињеница које су предмет вештачења и примењене научне методе у њиховом разјашњавању. *Мишљење вештака* је образложен и дефинисан закључак до којег је вештак дошао вештачењем.

Ако се подаци вештака о њиховом налазу битно разилазе или ако је њихов налаз нејасан, непотпун или у противречности сам са собом или са извиђеним околностима, а ти се недостаци не могу отклонити поновним испитивањем вештака, обновиће се вештачење са другим вештацима (*поновно вештачење*). Ако у мишљењу вештака има противречности или недостатака или се појави основана сумња у тачност датог мишљења, а ти се недостаци или сумња не могу отклонити поновним испитивањем вештака, затражиће се мишљење других вештака (*допунско вештачење*).

Према ЗКП постоје следеће *врсте вештачења*: преглед и обдукција леша, зачетка и новорођенчета; токсиколошка вештачења; вештачења телесних повреда; вештачење психијатријским прегледом окривљеног; телесни преглед осумњиченог, односно окривљеног и вештачење пословних књига.

Телесни преглед осумњиченог или окривљеног предузеће се и без његовог пристанка ако је потребно да се утврде чињенице важне за кривични поступак. Телесни преглед других лица може се без њиховог пристанка предузети само онда ако се мора утврдити да ли се на њиховом телу налази одређен траг или последица кривичног дела. Узимању узорка крви и предузимању других медицинских радњи које су по правилу медицинске науке неопходне ради анализе и утврђивања других чињеница важних за кривични поступак, може се приступити и без пристанка лица које се прегледа, изузев ако би због тога наступила каква штета по његово здравље. Ове радње предузимају се по наредби надлежног суда, осим у случају из члана 238. става 3. ЗКП, односно у ситуацијама када органи унутрашњих послова врше увиђај и вештачења у преткривичном поступку.

4.1.8.Контрола пословања и привремена обустава финансијских трансакција (чл. 234 ЗКП)

Контрола пословања и привремена обустава финансијских трансакција је радња доказивања која је ЗКП предвиђена у оквиру одредаба о преткривичном поступку, дакле, није систематизована у оквиру посебне главе посвећене радњама доказивања. Суштина ове радње се своди на овлашћење јавног тужиоца да захтева од надлежних државних органа, банкарских или других финансијских организација да обаве *контролу пословања* лица за које постоје основи сумње да је учинило кривично дело за које је законом прописана казна затвора од најмање четири године и да му достави документацију и податке који могу послужити као докази о кривичном делу или имовини прибављеној кривичним делом, као и обавештења о сумњивим новчаним трансакцијама у смислу Конвенције о прању, тражењу, заплени и одузимању прихода стеченим криминалом и о финансирању тероризма.

Под претходно поменутим условима, на писани и образложени захтев јавног тужиоца, истражни судија може одлучити да надлежни орган или организација *привремено обустави одређену финансијску трансакцију*, исплату, односно издавање сумњивог новца, вредносних папира или предмета за које постоје основи сумње да потичу од кривичног дела или од добити стечене кривичним делом, или су намењени извршењу, односно прикривању кривичног дела.

Ако јавни тужилац не покрене кривични поступак у року од шест месеци од дана када се упознао са подацима прикупљеним применом ових мера или ако изјави да их неће користити у поступку, односно да против осумњиченог неће захтевати вођење поступка, сви достављени подаци ће се уништити под надзором истражног судије, о чему ће истражни судија сачинити записник.

4.1.9.Посебне радње доказивања

Посебне радње доказивања предузимају се у поступцима за организовани криминал, корупцију и друга изузетно тешка кривична дела (чл. 504а ЗКП),[182] ту спадају: надзор и снимање телефонских и других разговора или комуникације; пружање симулованих пословних услуга и симулованих правних послова; контролисана испорука; аутоматско рачунарско претраживање личних и других са њима повезаних података; ангажовање прикривеног иследника и сведока сарадника. На овом месту нећемо представљати сваку од ових радњи појединачно, већ ћемо указати на њихове заједничке карактеристике, уз уважавање посебности појединих радњи.

Поред чињенице да се примењују у односу на таксативно набројана кривична дела, заједничка карактеристика посебних радњи доказивања огледа се у материјалном услову за њихово предузимање. Наиме, све радње се предузимају ако постоје *основи сумње да је учињено* неко од поменутих кривичних дела (чл. 504а ЗКП), ако се на други начин не могу прикупити докази за кривично гоњење или би њихово прикупљање било знатно отежано (*начело сразмерности*). Такође, ове радње се могу предузети и ако постоје *основи сумње да се припрема* неко од кривичних дела из члана 504а ЗКП, а околности случаја указују да се на

[182] Под организованом криминалном групом подразумева се група од три или више лица, која постоји одређено време и делује споразумно у циљу вршења једног или више кривичних дела за која је прописана казна затвора од четири године или тежа казна, ради стицања, посредно или непосредно, финансијске или друге користи. У кривична дела корупције и ако нису резултат деловања организоване криминалне групе, спадају кривична дела: злоупотреба службеног положаја (чл. 359. КЗС), трговина утицајем (чл. 366. КЗС), примање мита (чл. 367. КЗС) и давање мита (чл. 368. КЗС). У друга изузетно тешка кривична дела и ако нису резултат деловања организоване криминалне групе, спадају кривична дела: убиство (чл. 113. КЗС), тешко убист во (чл. 114. КЗС), отмица (чл. 134. ст. 1. до 4. КЗС), разбојништво (чл. 206. ст. 2. КЗС), изнуда (чл. 214. ст. 3. и 4. КЗС), фалсификовање новца (чл. 223. ст. 1. до 3. КЗС), прање новца (чл. 231. ст. 1. до 4. КЗС), неовлашћена производња и стављање у промет опојних дрога (чл. 246. ст. 1. и 3. КЗС), кривична дела против уставног уређења и безбедности Републике Србије (чл. 305. до 321. КЗС), недозвољена производња, ношење, држање и промет оружја и експлозивних материја (чл. 348. ст. 3. КЗС), недозвољен прелаз државне границе и кријумчарење људи (чл. 350. ст. 2. и 3. КЗС), трговина људима (чл. 388. ст. 1. до 6, 8. и 9. КЗС), трговина малолетним лицима ради усвојења (чл. 389. ст. 1. и 2. КЗС), међународни тероризам (чл. 391. КЗС), узимање талаца (чл. 392. КЗС) и финансирање тероризма (чл. 393. КЗС). Одредбе ове главе које се односе на кривична дела извршена од стране организоване криминалне групе или њених припадника, примењују се и у поступку за: кривична дела из чл. 370. до 386 КЗС, (кривична дела против човечности и других добара заштићених међународним правом), као и у поступку за тешка кршења међународног хуманитарног права извршена на територији бивше Југославије од 1. јануара 1991. године, која су наведена у Статуту Међународног кривичног суда за бившу Југославију. Одредбе које се односе на кривична дела извршена од стране организоване криминалне групе или њених припадника примењују се и у поступку следећа кривична дела: спречавање службеног лица у вршењу службене радње (чл. 322. ст. 3. и 4 КЗС), напад на службено лице у вршењу службене дужности (чл. 323. ст. 3. и 4. КЗС), давање лажног исказа (чл. 335, КЗС), спречавање и ометање доказивања (чл. 336. ст. 1, 2. и 4. КЗС), ометање правде (чл. 336б КЗС), повреда тајности поступка (чл. 337. ст. 1, 3. и 4. КЗС) и бекство и омогућавање бекства лица лишеног слободе (чл. 339. КЗС), помоћ учиниоцу кривичног дела (чл. 333. КЗС), ако је извршено у вези са кривичним делима против човечности и других добара заштићених међународним правом.

други начин кривично дело не би могло: открити, спречити или доказати, или би то изазвало несразмерне тешкоће или велику опасност (*начело сразмерности*). Изузетак представља контролисана испорука, која се састоји у давању дозволе да незаконите или сумњиве пошиљке изађу, пређу или уђу на територију једне или више држава, уз знање и под надзором њихових надлежних органа у циљу прикупљања доказа и идентификовања лица умешаних у извршење кривичног дела.

Скоро све посебне радње одобрава *истражни* судија, доношењем писане образложене наредбе. Изузетак је контролисана испорука, коју наређује Републички јавни тужилац или неко од тужилаштава посебне надлежности.

Радње, по правилу, извршавају органи унутрашњих послова, Безбедносно-информативна агенција или Војно-безбедносна агенција. Изузетно, у случају аутоматског рачунарског претраживања личних и других са њима повезаних података, поред поменутих органа, извршење ове радње може бити поверено и царинској служби или другим државним органима, односно правним лицима која на основу закона врше одређена јавна овлашћења.

Материјал који се добије предузимањем посебних радњи доказивања може бити коришћен као доказ у кривичном поступку под условом да је радња извршена према правилима предвиђеним ЗКП (законито) и у складу са наредбом истражног судије. Ако је применом ових радњи прикупљен материјал који се односи на кривично дело које није било обухваћено наредбом истражног судије или захтевом надлежног јавног тужиоца, такав материјал се може користити у кривичном поступку само ако се односи на кривично дело које спада у кривична дела предвиђена у члану 504а ЗКП.

Посебан значај имају одредбе ЗКП које предвиђају случајеве у којима се уништава материјал добијен применом посебних радњи доказивања. До овога ће доћи у случајевима да јавни тужилац: не покрене кривични поступак у року од шест месеци од дана када се упознао са материјалом или ако изјави да га неће користити у поступку, односно да против осумњиченог неће захтевати вођење поступка. У свим ситуацијама, истражни судија ће донети решење о уништењу прикупљеног материјала и обавестиће лице према коме су спровођене мере, уколико је у току спровођења мере утврђен његов идентитет. Материјал се уништава под надзором истражног судије и о томе се води записник.

Најзад, органи надлежни за извршавање посебних радњи доказивања морају састављати посебне извештаје и доставити сву потребну документацију суду и надлежном јавном тужилаштву. Такође, закон је установио прецизне временске оквире за предузимање ових радњи, који се могу кретати од шест до осамнаест месеци (најдужи рок од осамнаест месеци предвиђен је за ангажовање прикривеног иследника), са изузетком контролисане испоруке.

Посебну пажњу заслужују одредбе о сведоку сараднику, чије ангажовање може предложити јавни тужилац, а одлуку о томе доноси суд. Сведок сарадник је припадник организоване криминалне групде, који је признао да јој припада, против кога се води кривични поступак за кривично дело из члана 504а став 3. ЗКП, под условом да је: у потпуности признао извршење кривичног дела и ако је значај његовог исказа за откривање, доказивање или спречавање других кривичних дела организоване криминалне групе претежнији од последица кривичног дела које је учинио. Сведок сарадник не може бити лице за које постоји основана сумња да је организатор организоване криминалне групе.

Јавни тужилац може предложити суду за сведока сарадника и лице које је правноснажно осуђено за кривично дело из члана 504а став 3. ЗКП, под условом да је значај његовог исказа за откривање, доказивање или спречавање кривичних дела из члана 504а став 3. ЗКП претежнији од последица кривичног дела за које је осуђен. Сведок сарадник не може бити лице које је правноснажно осуђено као организатор организоване криминалне групе или је правноснажно осуђено на казну затвора од четрдесет година.

Уколико суд оцени да је сведок сарадник дао исказ у складу са законским обавезама, јавни тужилац ће након правноснажног окончања поступка осуђујућом пресудом поднети захтев за преиначење правноснажне пресуде без понављања кривичног поступка. Сведоку сараднику утврђује се минимална казна прописана Кривичним закоником за кривично дело које је признао и за које је у поступку доказано да га је учинио, а затим се тако утврђена казна изриче умањена за једну половину, с тим што не може бити мања од 30 дана затвора. Узимајући у обзир значај исказа сведока сарадника, околности кривичних дела која му се

стављају на терет, његово држање пред судом, ранији живот и друге битне околности, суд може изузетно, на предлог јавног тужиоца, сведока сарадника огласити кривим и изрећи му блажу казну или га ослободити од казне.

Ако сведок сарадник не поступи у складу са прописаним обавезама или пре правноснажно окончаног поступка изврши ново кривично дело из члана 504а став 3. ЗКП, јавни тужилац ће наставити кривично гоњење или предузети кривично гоњење за ново кривично дело, а суд ће укинути решење о давању статуса сведока сарадника.

5.Поднесци, записници и неформални материјали (појам, елементи и значај)

Поднесци су писмена и саопштења којима се странке и друга овлашћена лица обраћају органима који воде или су надлежни да воде кривични поступак. Ту спадају: оптужница, приватна тужба, оптужни предлог, правни лекови, предлози и друге изјаве и саопштења учесника у кривичном поступку упућена органима пред којима се води поступак (чл. 171. ст. 1. ЗКП). Поменути поднесци подносе се надлежном органу у писаној форми или усмено на записник. Закон предвиђа да поднесци морају бити разумљиви и садржавати све што је потребно да би се по њима могло поступати (чл. 171. ст. 2. ЗКП).

За разлику од поднесака, *записник* је кривичнопроцесни акт који садржи законом прописане елементе. Записник пише записничар. Кад се врши претресање стана или лица, или се радња предузима ван службених просторија органа, а записничар се не може обезбедити, записник може потписати лице које предузима радњу.

Као што смо већ представили, записник се састоји од три дела, уводног, описног и завршног. У уводни део записника уноси се: назив државног органа; правни основ; кривични предмет; место где се предузима радња; дан и час кад је радња започета и завршена и имена и презимена присутних лица и у ком својству присуствују. Описни део треба да садржи битне податке о току и садржини предузете радње и у њему се у облику приповедања убележава само битна садржина датих исказа и изјава. Кад се оцени да је потребно или на захтев странака или браниоца, у записник ће се дословно унети питање које је постављено и одговор који је дат. У случају злоупотребе ово право им се може ускратити. Ако су приликом предузимања радње одузети предмети или списи, то ће се назначити у записнику, а одузете ствари ће се прикључити записнику или ће се навести где се налазе на чувању. Завршни део записника чине потписи. Записник потписује лице које је предузело радњу и записничар. Овај део записника садржи приговоре (евентуалне примедбе).

Законом је посебно предвиђено да се ток главног претреса може бележити и *стенографски*. Стенографске белешке ће се у року од 48 сати превести, прегледати, потписати од стране стенографа и прикључити списима. Записник се мора водити уредно. У њему се не сме ништа избрисати, додати или мењати. Прецртана места морају остати читка. Сва преиначења, исправке и додаци уносе се на крају записника и морају бити оверени од стране лица која потписују записник.

Истражни судија може одредити да се извођење истражне радње *сними помоћу уређаја за звучно или оптичко снимање*. О томе ће истражни судија претходно обавестити лице које се саслушава. Оптичка снимања се не могу вршити на главном претресу, осим кад за поједини главни претрес то одобри председник Врховног касационог суда. Истражни судија може дозволити да учесници поступка који имају оправдан интерес, помоћу магнетофона, сниме извођење истражне радње. Снимци се не могу јавно приказивати без писменог одобрења странака и учесника снимљене радње.

Службена белешка или извештај саставља се о предузимању слободних, неформалних радњи од стране полиције. То су мере или радње из чл 225. ЗКП (оперативно-тактичке мере или радње, или потражне радње). Саставни елементи ових аката су: назив органа; правни основ; место предузимања; време предузимања; битна садржина предузете мере или радње и потпис службеног лица.

Када се на исказу окривљеног, сведока или вештака не може засновати судска одлука, истражни судија ће по службеној дужности или на предлог странака донети решење о *издвајању записника из списа*, одмах, а најдоцније до завршетка истраге, односно давања сагласности истражног судије да се оптужница може подићи без спровођења истраге. Против

овог решења дозвољена је посебна жалба. По правноснажности решења, издвојени записници се затварају у посебан омот и чувају код истражног судије одвојено од осталих списа и не могу се разгледати нити се могу користити у поступку. После завршене истраге, као и после давања сагласности истражног судије да се оптужница може подићи без спровођења истраге, истражни судија ће издвојити из списа предмета и сва обавештења која су полицији и јавном тужиоцу дали грађани, осим записника о саслушању осумњиченог.

6.Преткривични поступак (појам, задаци, циљ, ток и субјекти)

Преткривични поступак је посебан поступак који претходи кривичном (судском) поступку. Законик о кривичном поступку од 2001. године први пут уводи појам „преткривични поступак“. Преткривични поступак је неформални поступак. Поједини аутори га називају управним и криминалистичким, односно некривичним и несудским поступком.

Преткривични поступак представља повезано деловање одређених субјеката, међу којима се издвајају јавни тужилац, полиција и истражни судија, које је усмерено на откривање кривичног дела које се гони по службеној дужности, проналажење учиниоца, као и откривање и обезбеђивање предмета и трагова кривичног дела. Почетак преткривичног поступка везује се за постојање *основа сумње* да је извршено кривично дело за које се гоњење предузима по службеној дужности. Основи сумње постоје када чињенице и околности само наговештавају постојање кривичног дела и учиниоца, па се могу назвати индицијама или основима подозрења, где је веза између њих и кривичног дела, као и учиниоца само могућа.[183] То значи да је полиција дужна да предузме одређене мере и радње стицањем првих сазнања (основа сумње) да је учињено кривично дело које се гони по службеној дужности, односно самоиницијативно или по захтеву јавног тужиоца.

Основни *задаци* полиције у преткривичном поступку одређени су чл. 225. ст. 1. ЗКП, у којем се од полиције очекује да пронађе учиниоца кривичног дела; да се учинилац кривичног дела не сакрије или не побегне; да открије и обезбеди трагове кривичног дела и предмете који могу послужити као доказ и да прикупи сва обавештења која би могла бити од користи за успешно вођење кривичног поступка. *Циљ* преткривичног поступка је постизање већег степена сумње, односно *основане сумње* о извршеном кривичном делу и учиниоцу, односно покретање кривичног поступка. Основана сумња постоји када чињенице и околности указују на постојање кривичног дела и учиниоца, па се могу назвати доказима, јер је веза између њих и кривичног дела и учиниоца успостављена.[184]

Преткривични поступак се може *окончати* покретањем кривичног поступка (доношењем решења о спровођењу истраге или подношењем непосредне оптужнице) или подношењем кривичне пријаве против непознатог учиниоца, односно изостанком подношења кривичне пријаве. У последњем случају у питању је застој или привремена обустава активности, а окончање преткривичног поступка би наступило протеком апсолутног рока застарелости кривичног гоњења за одређено кривично дело.[185]

Специфичан случај окончања преткривичног поступка предвиђен је установом одлагања кривичног гоњења и одбачаја кривичне пријаве услед стварног кајања учиниоца кривичног дела, односно применом опортунитета (чл. 236 и 237 ЗКП). Применом ових института долази до одбачаја кривичне пријаве од стране јавног тужиоца.

Основни субјекти преткривичног поступка су јавни тужилац, полиција и истражни судија. Лице против кога се води овај поступак је *осумњичени.* Јавни тужилац, руководи преткривичним поступком (главни орган преткривичног поступка). Јавни тужилац може: предложити истражном судији предузимање одређених радњи доказивања; прикупљати обавештења (позивати грађане) или захтевати од полиције да предузме потребне мере ради откривања кривичног дела и учиниоца.

---

[183] Јекић, З., *op.cit.,* стр. 230.

[184] *Ibid.,* стр. 231.

Полиција у преткривичном поступку предузима оперативно-тактичке мере и радње (потражне радње) и одређене процесне, односно радње доказивања; мере за обезбеђење присуства осумњиченог у преткривичном поступку (позив, довођење, лишење слободе и задржавање) и појављује се као подносилац кривичне пријаве.

Истражни судија одлучује о мерама јавног тужиоца и полиције које су усмерене на ограничавање уставних права и слобода осумњиченог, па се сматра *заштитником људских права.* Поред тога, истражни судија може предузети и одређене радње доказивања које не трпе одлагање ако је учинилац кривичног дела непознат (чл. 239 ЗКП). Истражни судија има право и дужност да пре доношења решења о спровођењу истраге предузме поједине радње доказивања за које постоји опасност од одлагања (чл. 240. ст. 1. ЗКП). Такође, истражни судија ће пре доношења решења о спровођењу истраге саслушати осумњиченог, осим ако постоји опасност од одлагања (чл. 243. ст. 2. ЗКП).

7.Оперативно тактичке мере и радње (потражне радње)

Оперативно тактичке мере и радње управљене су на извршавање задатака преткривичног поступка и не спадају у процесне радње. Предузимају се када постоје основи сумње да је извршено кривично дело које се гони по службеној дужности. ЗКП предвиђа следеће: прикупљање обавештења од грађана; преглед превозних средстава, путника и пртљага; ограничење кретања на одређеном простору за неопходно потребно време; предузимање мера за утврђивање истоветности лица и предмета; расписивање потраге за лицем и стварима за којима се трага; преглед одређених објеката и просторија државних органа, предузећа, радњи и других правних лица; вршење увида и одузимање документације ових правних субјеката и предузимање других потребних мера и радњи.

Прописана је и могућност привременог, најдуже до три дана, одузимања возачке дозволе приликом вршења увиђаја за кривично дело против безбедности јавног саобраћаја, за које постоји основана сумња да је проузроковало тешке последице или да је извршено са умишљајем (чл. 225. ст. 3. ЗКП).

Лице према коме је примењена нека од мера или радњи из чл. 225. ст. 2. и 3. ЗКП има право да поднесе притужбу надлежном јавном тужиоцу (чл. 225. ст. 4. ЗКП).

О чињеницама и околностима које су утврђене приликом предузимања појединих радњи, а које могу бити од интереса за кривични поступак, као и о предметима који су пронађени или одузети саставиће се записник или службена белешка. У пракси, оперативно-тактичке мере и радње бележе се службеном белешком или изјавом, а уколико су предузете на захтев јавног тужиоца, извештајем. Службена белешка и извештај немају значај доказа у кривичном поступку и на њима се не може засновати пресуда. Ови акти су од оперативног значаја за даље поступање полиције.

Посебно је предвиђено да овлашћена службена лица, уз претходно одобрење истражног судије, могу *фотографисати лице* за које постоје основи сумње да је извршило дело, а могу *узимати и отиске његових прстију*. Отиске прстију могу узимати и од других лица, за која постоји вероватноћа да су могла оставити отиске на појединим предметима, како би се утврдило од ког лица потичу отисци остављени на тим предметима. У овом случају потребно је претходно одобрење јавног тужиоца. (чл. 231 ст. 2 и 3 ЗКП).

Полиција може предузети и *задржавање и упућивање лица затечених на месту извршења кривичног дела.* Ова лица се могу задржати и упутити истражном судији уколико би та лица могла да дају податке важне за кривични поступак и ако је вероватно да се њихово саслушање доцније не би могло извршити или би било скопчано са знатним одуговлачењем или другим тешкоћама. Задржавање ових лица на месту извршења кривичног дела не може трајати дуже од шест сати. Задржана, односно упућена лица, истражни судија испитује у својству сведока (чл. 231. ст. 1. ЗКП).

7.1.Прикупљање обавештења од грађана

Прикупљање обавештења од грађана представља оперативно тактичку радњу којом полиција долази до сазнања о свим околностима извршења кривичног дела за које се гони по

службеној дужности, о учиниоцу кривичног дела, као и о свим другим чињеницама и околностима значајним за кривични поступак. Радња се састоји у вођењу информативног разговора (у службеним просторијама полиције, као и на сваком другом месту) са особама које могу дати обавештења од значаја за оперативну делатност полиције и кривични поступак.

Прикупљање обавештења је од *оперативног значаја* за полицију, с обзиром да у склопу са другим активностима доприноси успешнијој финализацији криминалистичке обраде и подношењу кривичне пријаве.[186]Ова радња има и свој *процесни значај* који се манифестује у указивању на потенцијалне личне доказе (иако се на овај начин долази и до материјалних доказа) који се могу изводити по процесним правилима доказивања у покренутом кривичном поступку.

Прикупљање обавештења могуће је од грађана, осумњиченог, окривљеног који је у притвору и осуђеног на казну затвора. Прикупљање обавештења могуће је и од стручњака, и то како од оних који се касније могу појавити у одговарајућем процесном својству (презумптивно стручно лице и презумптивни вештак), тако и од оних који не могу бити формално одређени за вештаке у кривичном поступку (нпр. од лекара који је лечио преминулог).

Прикупљање потребних обавештења од грађана може се на одговарајући начин обавити у било које време и на сваком месту, укључујући и службене (полицијске) просторије. У том правцу, грађани се могу и позивати у те просторије, и то непосредно – усмено, односно телефоном, или посредно, тј. преко трећих лица и упућивањем писаног позива. У позиву се мора назначити разлог позивања и својство у којем се грађанин позива, као и упозорење да у случају неоправданог неодазивања на уредно достављен позив може бити доведен.

Исто тако, са једним лицем може се обавити више информативних разговора, под условом да прикупљање потребних обавештења не прерасте у очигледну злоупотребу права – шиканирање, тј. недозвољено узнемиравање тог лица.[187] У таквим случајевима, као и у свакој другој ситуацији у којој се полиција не придржава обавезе да води рачуна како не би нашкодило његовом угледу, грађанин има право на притужбу јавном тужиоцу, а полиција га не сме ометати у подношењу притужбе. Законодавац изричито не предвиђа рок за подношење ове притужбе, што значи да се може поднети у току читавог преткривичног поступка.

Грађанин није дужан да пружи тражено обавештење изузев ако би тиме учинио кривично дело, на шта је овлашћено службено лице дужно да га упозори.[188] Он нема процесну обавезу ни да исказује истинито, будући да је прикупљање обавештења засновано искључиво на добровољној сарадњи грађана са полицијом. Због тога се таква обавештења могу прикупљати од свих лица која могу да пруже информације од користи за успешно покретање и вођење кривичног поступка, без обзира на то да ли су им чињенице о кривичном догађају познате на основу њиховог непосредног опажања или на основу онога што су сазнали од других лица.

Пошто прикупљање потребних обавештења не представља процесно валидну радњу доказивања, нема потребе да се грађани у овом случају упозоравају на последице давања лажног исказа, а уколико одбију да пруже тражена обавештења, полиција према њима не може применити никакве мере процесне принуде. Осим тога, ЗКП не предвиђа обавезу да се приликом позивања на информативни разговор грађани упозоре да имају право на адвоката (изузев позива осумњиченом по чл. 226. ст. 7. ЗКП), с тим да им то право треба признати, јер је Уставом РС прописано да грађани имају право на стручну помоћ у поступку пред државним органом, у којем се одлучује о њиховим правима и обавезама. У сваком случају, обавештења од грађана не могу се прикупљати принудно, тј. уколико грађанин то не жели.

Информативни разговор може трајати само онолико колико је то неопходно, али најдуже четири сата (чл. 226 ст. 3 и 4 ЗКП). Добијено обавештење може бити фиксирано службеном белешком или писменом изјавом, односно магнетофонским или магнетоскопским снимком уз

---

[186] Кривокапић, В., Жарковић, М., Симоновић, Б., *Криминалистичка тактика*, Виша школа унутрашњих послова, Београд, 2003., стр. 132-133.

[187] Грађанин који је дао или одбио да дâ обавештења може се поново позивати ради прикупљања обавештења само о околностима другог кривичног дела или учиниоца (чл. 226 ст. 6 ЗКП).

[188] Овлашћени органи могу само апеловати на њихову грађанску свест да дају обавештења, изузимајући случајеве када постоји обавеза на пријављивање кривичног дела или учиниоца, па и могућност кривичне одговорности у случају непријављивања (кривично дело непријављивања кривичног дела или учиниоца из чл. 332. КЗС).

претходно обавештење да ће се његова изјава снимити и сагласност грађанина, која мора бити јасно изражена. Када се оцени да је целисходно, може се узети и својеручно написана изјава лица које даје обавештење, или изјава која ће бити откуцана са потписима грађанина и овлашћеног службеног лица које је изјаву диктирало.

Уз такву изјаву, овлашћено службено лице обавезно сачињава и службену белешку о обављеном информативном разговору, која ће се прочитати грађанину након сачињавања. Грађанин може ставити примедбе на садржину службене белешке или записника, које се морају унети у белешку, односно записник. Међутим, уколико се у предвиђеном року за обављање информативног разговора (до четири сата) објективно не може сачинити службена белешка, односно записник, копија тог документа може бити и накнадно достављена грађанину.

Прикупљање потребних обавештења од окривљеног који је у притвору и *осуђеног који издржава казну затвора*, може се водити само ради расветљавања кривичних дела других лица, односно неког другог кривичног дела за које постоје основи сумње да га је извршило ово лице, као и када има индиција да је при извршењу дела због којег је лице притворено, односно осуђено, учествовало још неко лице као саизвршилац, подстрекач, помагач или прикривач, односно да је над окривљеним извршено кривично дело које прикрива. Према томе, у овом случају лице се не саслушава у својству окривљеног, већ се од њега прикупљају одређена обавештења као од осумњиченог, оштећеног или презумптивног сведока.

За обављање информативног разговора са притвореником, овлашћено службено лице тражиће одобрење од истражног судије, односно председника већа. Самом разговору присуствује истражни судија, односно председник већа или судија кога он одреди. Пртиворено лице од кога се прикупљају обавештења може да захтева и присуство свог браниоца, што се мора посебно евидентирати у службеној белешци, која се иначе сачињава у вези садржине датог обавештења. Притвореном лицу се та белешка мора прочитати, након чега оно може да стави примедбе, које се такође евидентирају. Разговор је могућ само у месту издржавања притвора и то у време које одреди истражни судија, односно председник већа (чл. 226. ст. 10 ЗКП).

Иако Законик не регулише то питање, правила криминалистичке тактике захтевају *прикупљање потребних обавештења од осуђеног који је на издржавању казне затвора*. У питању је лице које је правоснажном пресудом или решењем о кажњавању оглашено кривим за одређено кривично дело и коме је изречена казна затвора чије је извршење у току. Ради прикупљања обавештења од овог лица, полиција би морала прибавити одобрење од управника установе у којој лице издржава казну затвора. По добијеном писменом одобрењу, разговор би се обавио у установи за издржавање казне затвора, у присуству лица запосленог у установи, кога одређује управник установе, у времену одређеном одобрењем за обављање разговора. На прикупљена обавештења од осуђеног лица на издржавању казне затвора у свему осталом могла би се применити правила која важе за прикупљање обавештења од лица у притвору (разговор ради откривања другог кривичног дела и извршиоца, право на адвоката, право да одбије давање обавештења, и др.).[189]

7.2.Радње доказивања које полиција предузима у преткривичном поступку - саслушање осумњиченог

Полиција може предузети све законом предвиђене радње доказивања у преткривичном поступку, осим саслушања окривљеног, испитивања сведока и вештака. Радње може предузети на основу судске наредбе или законског овлашћења, о чему смо раније говорили. Радња доказивања коју полиција веома често предузима у преткривичном поступку је саслушање осумњиченог и њој ћемо посветити наредне редове.

Саслушање осумњиченог представља процесну радњу доказивања, под условом да је о предузимању ове радње обавештен јавни тужилац, да саслушању присуствује бранилац (обавезна одбрана) и да је осумњичени пристао да дâ исказ. Уз испуњење ових услова, полиција

[189] Кесић Т. *Активност органа унутрашњих послова у прикупљању обавштења од грађана*, Зборник радова наставника и сарадника ВШУП, бр.7/2003, стр. 168.

ће саслушати осумњиченог према одредбама које важе за саслушање окривљеног (чл. 226. ст. 9. у вези са чл. 89 ЗКП).

Да би се осумњичени саслушао, најпре се мора позивом обезбедити његово присуство. У том смислу је изричито предвиђено да полиција у преткривичном поступку може позивати лица у својству осумњиченог (чл. 226. ст. 7. ЗКП). Осумњичени се у позиву мора упознати са својством у коме се позива и упозорити да има право да његовом саслушању присуствује бранилац. Саслушању осумњиченог које предузима полиција могу присуствовати јавни тужилац (који се изјашњава о томе да ли ће присуствовати саслушању), оштећени и бранилац. Због тога се јавни тужилац увек мора обавестити о саслушању осумњиченог, а само саслушање не може почети пре његовог доласка, уколико се изјаснио да ће му присуствовати. Само уколико се јавни тужилац изјаснио да неће присуствовати саслушању осумњиченог, саслушање се може обавити и без његовог присуства.

С обзиром да је одбрана обавезна, уколико осумњичени сам не ангажује браниоца, полиција мора обезбедити браниоца по службеној дужности. Бранилац по службеној дужности одређује се са списка који суду доставља адвокатска комора. Трошкови ангажовања браниоца осумњиченог који присуствује саслушању пред полицијом по аутентичном тумачењу законодавца сноси МУП (чл. 193. ст. 2 и 6 ЗКП). Саслушање осумњиченог у одсуству браниоца доводи до издвајања записника о саслушању из судског списа, јер не представља доказ.

Према томе, осумњичени пред органом унутрашњих послова увек мора имати браниоца (изабраног или по службеној дужности) и само тада ће *саслушање осумњиченог имати значај процесне радње доказивања.* Бранилац је дужан да поднесе пуномоћје, с тим што га осумњичени може дати браниоцу и усмено на записник код органа пред којим се води поступак. Овлашћено службено лице дужно је да провери идентитет браниоца и изврши увид у његову адвокатску легитимацију.

Пре саслушања, осумњичени који је лишен слободе може остварити поверљив разговор, тј. може се консултовати са браниоцем, без присуства овлашћеног службеног лица органа унутрашњих послова, могућа је само визуелна контрола тог разговора (чл. 75. ст. 2 ЗКП).

На почетку саслушања, узеће се лични подаци о осумњиченом, а затим му се саопштавају следећа права: да све што изјави може бити употребљено као доказ против њега, да има право на браниоца и да бранилац може присуствовати његовом саслушању (чл. 4. ст. 2. т. 2. ЗКП); зашта се окривљује; основи сумње који стоје против њега и да није дужан да изнесе своју одбрану, нити да одговара на постављена питања (чл. 89. ст. 2. ЗКП).

Уколико осумњичени захтева, омогућиће му се да пре саслушања прочита записник о пријему кривичне пријаве, тзв. изјаве по ЗКП и друге списе који га терете. С правом се у такве списе сврставају: кривична пријава против НН извршиоца, скице и ситуациони планови лица места, записници о увиђају и вештачењу, забелешке овлашћених службених лица о потражним радњама (прикупљању обавештења од грађана, увиду у одређену документацију и сл.), као и документација о одређеном пословном односу и сва друга у међувремену прикупљана документација.

Међутим, осумњичени и његовом бранилац немају права да пре саслушања читају документацију полиције у коју право увида има само јавни тужилац као *dominus litis* (руководилац) преткривичног поступка. Исто важи и за полицијску документацију у коју право увида има истражни судија у складу са његовом функцијом у преткривичном поступку. То су извештаји и снимци које полиција сачињава и доставља истражном судији у складу са чланом 504з. ЗКП, а поводом примене мера надзора телефонских и других разговора или комуникација другим техничким средствима и оптичка снимања лица. О даљој судбини таквих материјала одлучује истражни судија, односно јавни тужилац.

Осумњичени се саслушава усмено и има право да се користи својим белешкама, а приликом саслушања треба му омогућити да се у слободном и неометаном излагању изјасни о свим околностима (чл. 89. ст. 4. и 5. ЗКП). Када оконча исказивање, осумњиченом се постављају питања да би се отклониле евентуалне празнине и противречности у његовом излагању. Том приликом треба постављати јасна, разговетна и одређена питања, а по потреби може се и суочити са другим лицима, ако се њихови искази не слажу у погледу важних чињеница (чл. 91 ЗКП).

Осумњиченом се могу постављати само дозвољена питања, јасно, разговетно и одређено, тако да их може у потпуности разумети. Ово зато што, поред дозвољених, постоје и недозвољена питања, а то су сугестивна и капциозна питања. Најзад, бранилац има право да поставља питања тек пошто је осумњичени дао свој исказ и одговорио на питања овлашћеног службеног лица. Питања браниоца и одговори осумњиченог на њих, такође се констатују у записнику.

Уколико је осумњичени глув питања ће му се постављати писмено, а он ће одговарати усмено. Супротно, ако је осумњичени нем, питања ће му се постављати усмено, а он ће одговарати писмено. Најзад, ако се саслушање не може обавити на овај начин (нпр. ако је глувонем, глув и неписмен и сл.), биће позвано стручно лице које са осумњиченим може да се споразуме, тј. судски тумач (чл. 95. ст. 2. ЗКП). Исказ се уноси у записник у облику слободног приповедања, а осумњиченом се може дозволити и да свој исказ сам казује у записник.

Осумњичени се мора саслушати са пристојношћу и уз пуно поштовање његове личности. Према осумњиченом приликом саслушавања не смеју се употребити сила, претња, обмана, изнуда, изнуривање, недозвољено обећање или друга слична средства да би се дошло до његове изјаве или признања или неког чињења које би се против њега могло да употреби као доказ (чл. 89. ст. 8. ЗКП). Такође није дозвољено да се према осумњиченом (као ни према окривљеном или сведоку) примене медицинске интервенције или да им се дају таква средства којима би се утицало на њихову свест и вољу приликом давања исказа.[190] Према томе, изричито је забрањена насилна експлорација у свест и вољу осумњиченог, под чиме се подразумевају тортура, наркоанализа, лоботомија, тзв. психолошка дијагностика (коришћење асоцијативних тестова) и сличне технике.

Сви подаци о осумњиченом, као и сва упозорења која се осумњиченом морају предочити у погледу његових права, морају се унети у записник, који се сачињава приликом самог саслушања. Записник пише записничар у два дела. У првом делу уносе се лични и општи подаци о осумњиченом и сва саопштења и упозорења органа кривичног поступка, као и изјаве осумњиченог. Други део је главни део записника, и у њега се уноси садржина слободног исказа осумњиченог и евентуално постављена питања и одговори на њих. Уколико се овако не поступи, на исказу осумњиченог не може се заснивати судска одлука, а ако би ипак била заснована то би представљало битну повреду одредаба кривичног поступка.

Записник о саслушању осумњиченог потписују осумњичени, његов бранилац, записничар, овлашћено службено лице које врши саслушање, као и лица која присуствују саслушању. Уколико записник има више страна, осумњичени потписује сваку страну. Међутим, ако осумњичени одбије да потпише записник то ће се констатовати у записнику као и разлог одбијања, уколико га је осумњичени навео. Записник потписује и тумач, односно преводилац уколико је присуствовао саслушању, док се присуство јавног тужиоца (ако је присуствовао саслушању) такође посебно констатује у записнику.

Осумњичени, као и бранилац и оштећени уколико присуствују саслушању, имају право да захтевају да им се записник прочита. На то је дужно да их упозори овлашћено службено лице које предузима ову радњу, а у записник ће се унети да ли је упозорење учињено и да ли је записник прочитан. Уколико није било записничара који је водио записник, записник ће се по његовом закључењу увек увек прочитати - што се у самом записнику мора назначити.

Најзад, уколико се разликују искази осумњиченог, односно окривљеног (с обзиром на то да се окривљени може испитати више пута), а нарочито ако опозове раније дато признање, суд може питати окривљеног да изнесе разлоге таквог поступања. Порицање признања је у сагласности са правом на материјалну одбрану, али ће неубедљиви разлози за то порицање или одбијање окривљеног да уопште пружи објашњење суду на ове околности, узети у обзир при оцени доказа.

7.3.Мере за обезбеђење присуства осумњиченог у преткривичном поступку

[190] Милошевић М. *Забрана наркоанализе у кривичном поступку – појам и последице,* Безбедност бр. 6/1989, стр. 482-492.

У мере за обезбеђење присуства осумњиченог у преткривичном поступку спадају позив, довођење, лишење слободе и задржавање. С обзиром да смо прве две мере већ представили, пажњу ћемо посветити лишењу слободе и задржавању.

7.3.1.Лишење слободе

Лишење слободе представља меру за обезбеђење присуства осумњиченог,[191] а овлашћење полиције за примену ове мере проистиче из дужности да се предузму потребне мере како се учинилац кривичног дела не би сакрио или побегао. Предвиђено је да овлашћена службена лица могу једно лице лишити слободе, ако постоји ма који од разлога предвиђених за одређивање притвора.

Лице лишено слободе мора се без одлагања спровести надлежном истражном судији у року од највише осам сати, рачунајући од момента лишења слободе. Приликом спровођења овлашћено службено лице ће обавестити истражног судију о времену и разлозима за лишавање слободе (опис дела за које је осумњичен). Ако се спровођење лица лишеног слободе надлежном истражном судији није могло извршити у року од осам сати услед неотклоњивих сметњи (нпр. због елементарних непогода и сл.), овакво закашњење мора се посебно образложити, о чему ће истражни судија сачинити службену белешку, односно записник. Осим тога, истражни судија ће у записник унети изјаву лица лишеног слободе о месту и времену лишавања слободе (чл. 227. ст. 1. ЗКП).

Лице лишено слободе без одлуке суда мора бити одмах обавештено, на свом језику или језику који разуме, да није дужно ништа да изјави, да све што изјави може бити употребљено као доказ против њега и да има право да буде саслушано у присуству браниоца кога само изабере или браниоца који ће му бити постављен на терет буџетских средстава, ако не може само да га плати. Лице лишено слободе без одлуке суда мора без одлагања, а најкасније у року од 48 сати бити предато истражном судији, у противном се пушта на слободу. Осим права која окривљеном и осумњиченом припадају по члану 4. ЗКП, лице лишено слободе има и следећа допунска права:

- да се на његов захтев о времену, месту и свакој промени места лишења слободе без одлагања обавести члан породице или друго њему блиско лице, као и дипломатско-конзуларни представник државе чији је држављанин, односно представник међународне организације ако је у питању избеглица или лице без држављанства;

-да неометано општи са својим браниоцем, дипломатско-конзуларним представником, представником међународне организације и заштитником грађана;

- да га на његов захтев без одлагања прегледа лекар кога слободно изабере, а ако он није доступан, лекар кога одреди орган лишења слободе, односно истражни судија;

- да покрене поступак пред судом, односно да изјави жалбу суду који је дужан да хитно одлучи о законитости лишења слободе (*habeas corpus*).

Такође, забрањено је и кажњиво свако насиље над лицем лишеним слободе и лицем коме је слобода ограничена. Према овим лицима мора се поступати човечно, са уважавањем достојанства његове личности (чл. 5. ЗКП).

Полиција, односно кривични суд има обавезу да о лишењу слободе одмах, обавести породицу лица лишеног слободе, или друго лице са којим оно живи у ванбрачној или каквој другој трајној заједници, осим ако се лице лишено слободе томе изричито противи. Посебно је предвиђена обавеза полиције, односно кривичног суда, да о лишењу слободе адвоката, без одлагања, обавесте надлежну адвокатску комору. О лишењу слободе обавестиће се и надлежни орган социјалног старања, ако је потребно да се предузму мере за збрињавање деце и других чланова породице о којима се лице лишено слободе стара (чл. 147 ЗКП).

Лице лишено слободе без одлуке суда мора бити одмах спроведено надлежном истражном судији, а има и право да покрене поступак у коме ће надлежни истражни судија хитно испитати законитост лишења слободе и наложити пуштање на слободу ако је лишења слободе незаконито (чл. 5. ст. 3. т. 4. ЗКП). Законодавац се одлучио на овакво решење због тога

[191] Овом мером се може обезбедити и присуство окривљеног у случајевима када је суд донео решење о притвору и наредбу о издавању потернице.

што лице затечено на извршењу кривичног дела за које се гони по службеној дужности *(in flagranti),* може лишити слободе не само полиција, већ и сваки грађанин. Под затицањем на извршењу не подразумева се само затицање у моменту радње извршења (нпр. обијање код провалне крађе), већ и затицање у покушају или у другим ситуацијама које су блиске радњи извршења (нпр. затицање са предметима који потичу од извршења дела и сл.).

Ако је грађанин лишио слободе лице затечено на извршењу кривичног дела (тзв. грађанско хапшење) мора га одмах предати истражном судији или полицији, односно мора обавестити један од ових органа, ако није у могућности да га доведе (члан 230 ЗКП). Уколико је грађанин лишио слободе осумњиченог и предао га полицији, овлашћено службено лице ће утврдити истоветност грађанина и лица лишеног слободе и, евентуално, примити кривичну пријаву или прикупити обавештења од грађанина, а потом ће лице лишено слободе спровести истражном судији.

Истражни судија је дужан да лицу лишеном слободе од стране полиције или грађана одмах саопшти да може узети браниоца и да у његовом присуству, уз коришћење телефона, телеграфа или другог електронског преносиоца порука, може ступити у контакт са браниоцем непосредно или посредством чланова породице или трећег лица чији идентитет истражном судији мора бити откривен (тзв. право на телефонски позив). У вези са овим, рок од 24 сата који је остављен лицу лишеном слободе да обезбеди присуство браниоца, не рачуна се од тренутка од када му је истражни судија саопштио то право, него од тренутка када му је, обезбеђењем „права на телефонски позив“, коришћење тог права омогућено.[192]

Најзад, ако је то потребно, истражни судија је у обавези и да му помогне у налажењу браниоца. Уколико лице лишено слободе не ангажује браниоца у року од 24 сата или се одрекне права на браниоца истражни судија дужан је да га без одлагања саслуша, а у случају обавезне одбране поставиће му се бранилац по службеној дужности. Пошто саслушању осумњиченог по правилу мора присуствовати јавни тужилац, истражни судија ће га на погодан начин обавестити о рочишту за саслушање лица лишеног слободе. Одмах након саслушања, истражни судија доноси одлуку да ли ће одредити притвор или ће ово лице пустити на слободу (члан 228. ст. 1–4 ЗКП).

7.3.2.Задржавање осумњиченог

Задржавање осумњиченог је друга мера којом се обезбеђује његово присуство у преткривичном поступку. Задржати се, изузетно може лице лишено слободе према чл. 227 ст. 1 ЗКП, као и осумњичени из чл. 226. ст. 7 и 8 ЗКП, ради прикупљања обавештења или саслушавања, а најдуже 48 сати од часа лишења слободе, тј. од момента одазивања на позив. Према томе, задржавање по ЗКП се може одредити не само према лицу које је лишено слободе због постојања неког од разлога за одређење притвора из члана 142 ЗКП, већ и према лицу које је полиција позвала у својству осумњиченог ради саслушања (*примарно осумњичени*) или према лицу које је позвано на информативни разговор у својству грађанина, али је приликом прикупљања обавештења орган унутрашњих послова почео да га сматра осумњиченим, *накнадно осумњичени* (чл. 226. ст. 8. ЗКП).

Задржавање по ЗКП може трајати најдуже 48 сати, с тим што тај рок почиње да тече од тренутка лишења слободе, тј. од момента када је лице приступило по позиву у полицијске просторије као осумњичени или је у просторије органа унутрашњих послова приступило као грађанин па је током прикупљања обавештења оцењено да се може сматрати осумњиченим. Да би се задржавање спровело потребно је донети решење о задржавању. Решење о задржавању мора бити донето одмах, а најкасније у року од два сата од тренутка лишења слободе, тј. одазивања на позив. Оно се одмах уручује задржаном лицу и мора да садржи: кривично дело за које се осумњичени терети, чињенице које указују на основе сумње, дан и час лишења слободе или одазивања позиву, као и време почетка задржавања (чл. 229. ст. 2. ЗКП). Евидентан

[192] Бељански С. *Положај браниоца у новом Законику о кривичном поступку,* Место југословенског кривичног права у савременом кривичном праву, Српско удружење за кривично право, Београд (2002), стр. 142.

формални недостатак ове одредбе изражен је у чињеници да се у оквиру елемената решења не наводи права на жалбу, али се то подразумева.

Полиција мора о задржавању одмах обавестити истражног судију, што значи чим донесе решење о задржавању. На основу тога, истражни судија може, али не мора захтевати да му задржано лице буде одмах спроведено, тј. тада ће се поступак наставити као да је у питању спровођење лица лишеног слободе истражном судији. Такође је предвиђено и право жалбе задржаног лица и његовог браниоца на решење о задржавању. Жалба се доставља истражном судији одмах, који је обавезан да о њој одлучи у року од четири сата од тренутка пријема жалбе. Треба напоменути да жалба не одлаже извршење решења, што значи да саслушање може бити настављено.

Задржано лице има право да буде одмах упознато са делом за које се терети, са чињеницама на којима се заснивају основи сумње, о праву на браниоца са којим може слободно да општи и о праву да без браниоца није дужно да одговара на постављена питања. Поред ових права осумњиченог, посебно треба обратити пажњу на чињеницу да је присуство браниоца неопходно, што подразумева да је овде реч о специфичном случају обавезне одбране. Наиме, осумњичени који је задржан се ни у ком случају не може саслушати без присуства браниоца и мора га имати чим се донесе решење о задржавању. Уколико га сам не обезбеди, орган унутрашњих послова учиниће то по службеној дужности, и то са списка адвоката који доставља адвокатска комора. У таквим ситуацијама саслушање осумњиченог мора се одложити до доласка браниоца, али најдуже до осам сати од тренутка лишења слободе, тј. одазивања на позив.

Новелом ЗКП од 2009. године уведена је обавеза за полицију да приликом одређивања браниоца по службеној дужности, поштује редослед са списка адвоката, који је адвокатска комора сачинила по азбучном реду. Уколико се одступи од предвиђеног редоследа, полиција мора о разлозима тог поступања сачинити службену белешку. Такође, адвокатска комора је обавезна да списак адвоката са подацима о ангажовању, објави на својој интернет страници (чл. 229. ст. 7 и 8 ЗКП).

Изабрани или постављени бранилац, у складу са одредбом члана 75. става 2. ЗКП, има право на поверљив разговор са осумњиченим, који је задржан, и пре него што је осумњичени саслушан. Контрола овог разговора пре првог саслушања допуштена је само посматрањем, али не и слушањем. Ако се бранилац не обезбеди до тог тренутка, осумњичени мора бити пуштен на слободу или одмах спроведен надлежном истражном судији (чл. 229. ст. 6. ЗКП).

На крају, ваља напоменути да се одредбе о задржавању односе само на пунолетног осумњиченог, с обзиром да полиција не може задржати малолетног учиниоца кривичног дела (чл. 61. Закона о малолетним учиниоцима кривичних дела и кривичноправној заштити малолетних лица).[193]

8.Кривична пријава

Законодавац је предвидео да основни повод и, самим тим, основни извор сазнања о извршеном кривичном делу и евентуално учиниоцу представља кривична пријава. *Кривична пријава* представља писано или усмено обавештење којим одређено лице или надлежни државни орган обавештава надлежног јавног тужиоца о извршеном кривичном делу за које се гони по службеној дужности (или по предлогу) и указује на учиниоца кривичног дела. ЗКП прописује да свако треба да пријави кривично дело које се гони по службеној дужности. Из тога проистиче морална и законска обавеза за грађане да пријаве извршење одређених кривичних дела, односно учиниоце тих дела.

Исто тако, јавни тужилац, који се у преткривичном поступку јавља као руководилац свих државних органа надлежних за откривање кривичних дела и њихових учинилаца, може да сазна за извршено кривично дело и непосредним опажањем, као и сваки други грађанин, а може да сазна за извршено кривично дело и на основу гласа (фаме). До сазнања о извршеном кривичном делу и извршиоцу, полиција и јавни тужилац могу доћи и друкчије, на пример

[193] Службени гласник РС, бр. 85/2005.

самопријављивањем, сазнањем из неког другог кривичног поступка, односно другог судског поступка (парничног, управног и сл.), као и сазнањем из средства јавног информисања.

Најчешћи, редовни начин сазнања за кривично дело и његовог учиниоца је кривична пријава. Кривична пријава не доказује да је кривично дело извршено, већ само указује на такву могућност. Зависно од тога да ли за једно лице постоји обавеза на пријављивање кривичног дела или не, кривична пријава може бити обавезна и факултативна, тј. добровољна. Најзад, у зависности од тога ко је подноси кривична пријава може бити службена и лична. Могуће су и друкчије класификације кривичне пријаве, на пример на потпуне и непотпуне, кривичне пријаве против познатог и непознатог извршиоца итд.

Факултативну кривичну пријаву могу поднети сви грађани, који сазнају за извршено кривично дело које се гони по службеној дужности, а не ради се о деликту за који је предвиђена најтежа казна, тј. казна затвора од 30 до 40 година. У овом случају, међутим, постоји само морална, али не и законска обавеза на подношење кривичне пријаве.

Обавезну кривичну пријаву подносе државни органи, органи територијалне аутономије, или органи локалне самоуправе, јавна предузећа и установе када сазнају да је извршено кривично дело за које се гони по службеној дужности. Службено, односно одговорно лице органа, јавног предузећа или установе може сносити и кривичну одговорност ако не пријави кривично дело за које је сазнало у вршењу службе и ако се за то дело по закону може изрећи пет година затвора или тежа казна (чл. 332. ст. 2. КЗС).

Грађани су дужни да пријаве извршено кривично дело за које је прописана најтежа казна. Уколико не удовоље овој законској обавези могу одговарати за кривично дело непријављивања извршеног кривичног дела или учиниоца (чл. 332. ст. 1. КЗС). Осим тога, грађани су дужни да приликом пријављивања кривичних дела и учинилаца поступају савесно, што значи да пријављују кривична дела која су одређена лица стварно извршила. У противном, грађани могу одговарати за кривично дело лажног пријављивања у оквиру којег је предвиђено и лажно самопријављивање (чл. 334 КЗС).

Личну кривичну пријаву подносе грађани, који евентуално могу да наведу и доказе за које су сазнали. Међутим, јавни тужилац је дужан да размотри личну кривичну пријаву и кад она не садржи потпуне податке.

Службену кривичну пријаву подносе државни органи, органи територијалне аутономије, или органи локалне самоуправе, јавна предузећа и установе. Службена кривична пријава се одликује и својом потпунијом садржином, јер су подносиоци ове пријаве дужни да наведу и доказе који су им познати, а морају предузети и потребне мере, да би се сачували трагови кривичног дела и предмети на којима је или помоћу којих је учињено кривично дело и други докази (чл. 222. ст. 2. ЗКП). Сигурно је да су најважније оне пријаве које подносе надлежни државни органи: полиција, царински и инспекцијски органи, пореска полиција и други.

Кривична пријава се подноси надлежном јавном тужиоцу, али се може поднети и полицији, ненадлежном јавном тужиоцу и суду, који су дужни да приме кривичну пријаву и да је одмах доставе надлежном јавном тужиоцу (чл. 224 ст. 1 и 3 ЗКП). С тим у вези, Закон о полицији[194] изричито прописује обавезу овлашћеног службеног лица да прими пријаву о учињеном кривичном делу за које се гони по службеној дужности (чл. 67. ст. 1. ЗПС). Овакво решење је од изузетног значаја за борбу против криминалитета, јер је познато да се из практичних разлога кривична дела по правилу пријављују полицији, а да полиција подноси комплетирану пријаву јавном тужиоцу.

С друге стране, ако се при подношењу кривичне пријаве или спровођењем увиђаја утврди да се ради о кривичном делу за које се гони по приватној тужби или се утврди да догађај нема обележја кривичног дела (прекршај, задес), ово службено лице ће о томе обавести оштећеног, уз одговарајућу правну поуку. Ако је реч о кривичном делу са познатим учиниоцем за које се гони приватном тужбом, о томе ће обавести оштећено лице (изузев када постоје основи сумње да је учињено кривично дело против части и угледа).

Према начину подношења кривична пријава може бити *писмена и усмена*, тј. кривично дело се може пријавити писаним или усменим путем, односно телефоном. О усменој кривичној

[194] Службени гласник РС, бр. 101/2005, 63/2009 – одлука Уставног суда РС и 92/2011.

пријави сачињава се записник, а ако се пријава саопштава о томе ће се сачинити службена белешка. Најзад, ако се пријава подноси усмено, пријавилац ће се упозорити на последице лажног пријављивања, у смислу извршења дела лажног пријављивања из чл. 334 КЗС, али и на евентуално сношење трошкова које је тиме проузрокавало. Са овим се уподобљава и *кривична пријава поднета електронском поштом*, нарочито у случајевима када је поднета попуњавањем унапред припремљених образаца на интернет адресама јавних тужилаштава (нпр.на интернет адреси Другог општинског јавног тужилаштва у Београду).

Са криминалистичко-тактичког аспекта, кривична пријава може бити *добронамерна и лажна*, с тим што добронамерна може бити у потпуности или делимично *истинита,* односно *неистинита*. Посматрано са тог аспекта, кривичну пријаву може поднети лице чији је идентитет познат (*потписана*), односно непознато лице (*анонимна и псеудонимна*). Због тих околности, надлежни орган који прими кривичну пријаву, дужан је најпре да утврди веродостојност садржине кривичне пријаве, с тим што се код анонимне и псеудонимне пријаве, претходно мора утврдити идентитет аутора пријаве, јер ће се тако најбрже утврдити и веродостојност садржине таквих пријава. Коначно, према одређености учиниоца кривичног дела, пријава може бити против *познатог* или *непознатог учиниоца*.

Кривична пријава против познатог учиниоца, чији је подносилац полиција, мора садржати следеће елементе: назив организационе јединице МУП (датум, број предмета); назив јавног тужилаштва коме се подноси кривична пријава; правни основ (чл. 226. ст. 11. ЗКП); податке о учиниоцу кривичног дела (подаци о лишењу слободе и спровођењу истражном судији); податке о извршеном кривичном делу (златна питања криминалистике); мере и радње које је предузела полиција по сазнању за извршено кривично дело (посебно треба навести лица која су одбила да дају обавештења); мере и радње које су у току и које полиција намерава да предузме; доказе на којима се заснива основана сумња за подношење кривичне пријаве; имена и адресе лица која треба саслушати у кривичном поступку и потпис ОСЛ. Уз кривичну пријаву достављају се докази (записници о предузетим радњама доказивања, потврде о привремено одузетим предметима, фотодокументација, предмети и сл.) и прилози (извод из КЕ, службене белешке и извештаји о предузетим оперативно-тактичким мерама и радњама, и сл.).

Извештај као допуна кривичне пријаве подноси се надлежном јавном тужиоцу у следећим случајевима: када се сазна за постојање других кривичних дела истог учиниоца; када се открију саучесници у извршењу кривичног дела; када се открије учинилац кривичног дела (у случају подношења пријаве против НН лица); ако се дође до нових доказа и било којих других важних информација (чл. 226. ст. 11. ЗКП). Извештај као допуна кривичне пријаве подноси се под истим бројем као и првобитна кривична пријава и има исте елементе.

9.Овлашћења полиције у покренутом кривичном поступку (истрази)

Овлашћена службена лица органа унутрашњих послова у истрази имају специфична права и дужности, која проистичу из специфичности положаја полиције у кривичном поступку. Наиме, полиција може предузети одређене радње доказивања, али само на основу судске наредбе. У питању су две радње, претресање стана и лица и привремено одузимање предмета (чл. 246. ст. 3. ЗКП). Поред тога, на захтев или по одобрењу истражног судије полиција може фотографисати окривљеног или узети отиске његових прстију, ако је то потребно за сврхе поступка (чл. 246. ст. 4. ЗКП).

У смислу члана 260 ЗКП, полиција је дужна да истражном судији пружи криминалистичко-техничку и сваку другу помоћ. Тако, на пример, ако истражни судија или веће донесу одлуку о довођењу окривљеног и сведока, ову наредбу спроводи полиција. Исто тако, на захтев истражног судије полиција ће доставити обавештења о чињеницама које су од значаја за вођење поступка, податке из казнене евиденције и слично. Најзад, као што смо већ поменули, полиција може на захтев председника суда или јавног тужиоца предузети мере управљене на заштиту сведока и оштећеног (чл. 109. ст. 3. ЗКП).

10.Поступак за доношење одлуке о рехабилитацији

Пошто је рехабилитација првенствено установа кривичног материјалног права, то су услови и дејства рехабилитације одређени у актуелном кривичном законодавству. У Кривичном законику Републике Србије рехабилитација може настати или на основу самог закона (*законска рехабилитација*) или пак по одлуци суда (*судска рехабилитација*). Када по закону рехабилитација наступа протеком одређеног времена и под условом да осуђени не изрши ново кривично дело (чл. 98. КЗС), решење о рехабилитацији доноси по службеној дужности орган надлежан за вођење казнене евиденције. Пре доношења решења о рехабилитацији обавиће се потребна проверавања, а нарочито ће се прикупити подаци о томе да ли је против осуђеног у току кривични поступак за ново кривично дело учињено пре истека рока предвиђеног за законску рехабилитацију (чл. 523. ЗКП).

Ако надлежни орган не донесе решење о рехабилитацији, осуђено лице може захтевати да се утврди да је рехабилитација наступила по закону. У случају да надлежни орган не поступи по захтеву осуђеног у року од тридесет дана од дана од пријема захтева, осуђени може тражити да суд који је у првом степену изрекао пресуду донесе решење о рехабилитацији. О захтеву осуђеног лица одлучује ванпретресно веће, по узимању изјаве од јавног тужиоца (чл. 524. ЗКП).

Решење о рехабилитацији након изречене условне осуде, која нија опозвана ни после једне године од престанка времена проверавања, доноси првостепени суд који је изрекао ову кривичну санкцију. Решење се доставља осуђеном, јавном тужиоцу и органу надлежном за вођење казнене евиденције (чл. 525. ЗКП).

Поступак судске рехабилитације (члан 99. Кривичног законика) покреће се по молби осуђеног. Молба се подноси суду који је судио у првом степену. Судија који за то буде одређен претходно ће испитати да ли је протекло потребно време по закону, а затим ће спровести потребне извиђаје, утврдити чињенице на које се позива молилац и прибавити доказе о свим околностима које су важне за одлуку. Суд може о понашању осуђеног затражити извештај од органа унутрашњих послова на чијем је подручју осуђени боравио после издржане казне, а може такав извештај тражити и од управе установе у којој је осуђени казну издржавао. После извршених извиђаја, а по узимању изјаве од јавног тужиоца, судија ће доставити списе са образложеним предлогом већу суда који је судио у првом степену.

Против одлуке суда по молби за рехабилитацију жалбу могу изјавити молилац и јавни тужилац. Ако суд одбије молбу зато што осуђени својим понашањем није заслужио рехабилитацију, осуђени може молбу поновити по истеку једне године од дана правноснажности решења о одбијању молбе (чл. 526. ЗКП).

Након спроведеног поступка рехабилитације, **у** уверењу које се грађанима издаје на основу казнене евиденције, осуда и правне последице осуде брисане у поступку рехабилитације не смеју се помињати (чл. 527. ЗКП).

11.Поступак за издавање потернице и објаве

Један од облика помоћи полиције кривичном суду и, истовремено, једна од најзначајнијих мера у оквиру редовних полицијских делатности јесте тзв. потражна делатност у ужем смислу.[195] Ова делатност подразумева само оне оперативно-криминалистичке мере и радње органа унутрашњих послова које су непосредно усмерене на проналажење и хватање учинилаца кривичних дела, утврђивање адреса одређених лица, утврђивање идентитета непознатих лица или пронађених лешева, проналажења одређених предмета и прикупљање

[195] Схватање по коме се потражна делатност везује за ужи појам речи „потрага“ и дефинише као посебна активност органа унутрашњих послова у коју улазе оне оперативно-техничке мере које служе за утврђивање извршиоца, о коме су познати извесни подаци и његово хватање с циљем спровођења кривичног поступка, заступа Владимир Водинелић (*Криминалистика, уџбеник за оперативне раднике службе ЈБ и ДБ, војну полицију, јавне тужиоце, истражне и расправне судије, адвокате и друге правнике те студенте правних факултета,* Просвета, Београд, 1970, стр. 56). Сличан став заузимају и други теоретичари којима је овај полазни основ.

података о лицима и стварима. Другим речима, ова делатност се састоји у реализовању наредби за издавање потернице и објаве у току кривичног поступка или после изрицања кривичне санкције, као и у извршењу потрага у виду објаве или расписа о трагању у преткривичном поступку.

Потражна делатност полиције се покреће расписивањем потраге за одређеним лицима или предметима, односно стварима која су у вези са извршеним кривичним делом по захтеву кривичног суда или другог органа који је овлашћен да захтева од полиције да трага за лицима или предметима или да прикупља одређене податке, или по службене дужности саме полиције. Суд ће донети наредбу за *издавање потернице* када се окривљени против кога је покренут поступак због кривичног дела за које се гони по службеној дужности и за које се по закону може изрећи казна затвора од три године или тежа казна налази у бекству, а постоји наредба за његово довођење или решење о одређивању притвора.

С друге стране, управник установе може наредити издавање потернице у случају бекства окривљеног из установе у којој издржава казну, без обзира на њену висину, или бекства из установе у којој издржава заводску меру везану за лишење слободе. Према томе, јасно су одређени субјекти који су овлашћени да донесу наредбу о издавању потернице, као и услови који морају бити испуњени да би се донела наредба. На основу свега реченог изводи се закључак да орган унутрашњих послова није овлашћен, нити може да распише потерницу по службеној дужности, тј. увек је потребна наредба овлашћеног органа. У погледу реализације потернице и објаве орган унутрашњих послова може користити и средства јавног информисања (радио, ТВ, штампа итд.).

Поступак за *издавање објаве* је сличан. Издавање објаве наредиће се ако су потребни подаци о појединим предметима који су у вези са учињеним кривичним делом, или ове предмете треба пронаћи, а нарочито ако је то потребно ради установљења истоветности пронађеног непознатог леша, и затражиће се да се ти подаци доставе органу који води поступак. Објава се расписује ради: утврђивања пребивалишта или боравишта лица, у складу са посебним законом; утврђивања идентитета лица које није у стању да пружи личне податке или утврђивања идентитета леша за који се не могу утврдити подаци; проналаска предмета у вези кривичног дела, преступа или прекршаја, у складу са посебним прописима, или предмета који су пронађени или нестали и одузимања предмета или исправа на основу одлуке суда или органа управе.

Наредбу за издавање објаве такође доноси суд пред којим се води кривични поступак. То значи овлашћено службено лице никако не може да донесе наредбу за издавање објаве. У сваком случају полиција ће расписати, односно реализовати ту наредбу, а ради остваривања задатка може објављивати и фотографије лешева и несталих лица ако постоје основи сумње да је до смрти, односно нестанка тих лица дошло услед кривичног дела. Треба нагласити да за ову активност полиције није потребно одобрење суда нити јавног тужиоца.

Органи унутрашњих послова извршавају све врсте потрага, тј. локалне, централне и међународне потернице и објаве, као и расписе о трагању. Организационе јединице полиције на чијем подручју се налази орган који је донео акт за издавање потернице, односно објаве процењује које мере трагања треба предузети, тј. одлучује да ли ће расписати потрагу на локалном, централном (за подручје Србије) или међународном нивоу. Ова организациона јединица се након расписивања потернице, односно објаве стара о предузимању потребних мера и прати реализацију тока потраге. Према томе, у преткривичном поступку полиција може расписивати потерницу, док потражне акте у виду објаве и расписа о трагању (члан 225 ЗКП) може расписивати и реализовати било на захтев надлежног органа или по службеној дужности.

Тако ће у преткривичном пуступку полиција у хитним случајевима по службеној дужности издати *распис о трагању* за лицем за које постоји основана сумња да је учинило кривично дело за које се гони по службеној дужности, ради његовог лишења слободе и довођења надлежном органу, као и за оштећеним, презумптивним сведоком или другим лицем које може пружити податке од користи за кривични поступак или за откривање кривичних дела, проналажење и хватање учиниоца или за обезбеђење трагова кривичног дела. Осим тога, на захтев надлежног органа расписом се потражује лице коме је суд изрекао меру безбедности упућивања у завод ради чувања или лечења, затим душевно болесно лице које је побегло из завода, а опасно је по околину, као и малолетник коме је изречена васпитна мера упућивања у

васпитну или другу установу. Најзад, расписом се потражују и друга лица када постоји интерес да се сазна њихово пребивалиште или боравиште и слично.

Наредба за издавање потернице или објаве повлачи се у случају: када се пронађе тражено лице или предмет; наступи застарелост кривичног гоњења или извршења казне или када наступе други разлози због којих потерница или објава више није потребна (смрт лица које се тражи, одустанак тужиоца и сл.). Треба указати и на две специфичне ситуације. Прва је ако прикупљени подаци указују на то да је вероватно да се лице за којим је расписана потерница налази у иностранству. У таквој ситуацији, Министарство унутрашњих послова може расписати међународну потерницу. Друга је ситуација ако постоји молба иностраног органа. Тада Министарство може расписати потерницу и за лицем за које се сумња да се налази у Србије, али само ако је у молби дата изјава да ће се у случају проналажења тог лица затражити његово издавање.

На крају, треба указати на још једну могућност поступања предвиђену одредбом члана 565 ЗКП. У смислу овог члана предвиђено је да ако се не зна пребивалиште или боравиште окривљеног, а то је по одредбама ЗКП неопходно, суд или јавни тужилац затражиће од полиције да окривљеног потражи и да их обавести о његовој адреси. У таквим ситуацијама нема потребе или можда нема услова да се нареди издавање потернице (нпр. у питању је кривично дело за које се гони по приватној тужби), а с друге стране, суд је дужан да утврди тачну адресу окривљеног у складу са одредбама ЗКП. Полицијска активност се у овом случају искључиво састоји у тражењу адресе окривљеног, тј. у обавештавању кривичног суда, односно јавног тужиоца о тој адреси. Полазећи од тога, у литератури се овакав вид делатности полиције дефинише као „неправи вид потернице“.[196]

[196] Лазин Ђ.: *Посебни и помоћни кривични поступци,* Култура, Београд, 1995, стр. 252.

Л и т е р а т у р а

- Бејатовић, С., *Кривично процесно право*, ЈП Службени гласник, Београд, 2008.
- Бељански С. *Положај браниоца у новом Законику о кривичном поступку,* Место југословенског кривичног права у савременом кривичном праву, Српско удружење за кривично право, Бгд. 2002.
- Водинелић В., Криминалистика, уџбеник за оперативне раднике службе ЈБ и ДБ, војну полицију, јавне тужиоце, истражне и расправне судије, адвокате и друге правнике те студенте правних факултета, Просвета, Бгд. 1970.
- Грубач, М., *Кривично процесно право*, четврто измењено и допуњено издање, Правни факултет Универзитета Унион и ЈП Службени гласник, Бгд. 2006.
- Јекић, З., *Кривично процесно право*, Савремена администрација а.д., Бгд. 2001.
- Кесић Т. *Активност органа унутрашњих послова у прикупљању обавштења од грађана*, Зборник радова наставника и сарадника ВШУП, бр.7/2003.
- Кривокапић, В., Жарковић, М., Симоновић, Б., *Криминалистичка тактика*, Виша школа унутрашњих послова, Београд, 2003.
- Лазин Ђ.: *Посебни и помоћни кривични поступци,* Култура, Бгд. 1995.
- Закони и подзаконски акти:
а) КЗ РС *Службени гласник РС*, бр. 85/05, 88/05 – испр., 107/05 – испр., 72/09 и 111/09.
б) ЗКП (актуелни) Законик о кривичном поступку од 2001. године са изменама и допунама (Службени лист СРЈ, бр. *70/2001 и 68/2002, Службени гласник РС, бр. 58/04, 85/05, 115/05, 49/07, 20/09 – др. закон,* 72/09, 76/10).
в) ЗКП (нови), *Службени гласник РС* бр. 72/11 и 101/11 (примена у поступцима за организовани криминал и ратне злочине од 01.01.2012, а од 13.01.2013. интегрална примена у свим поступциома)
г) Закон о организацији и надлежности државних органа у сузбијању организованог криминала (ЗОНДОСОК), *Службени гласник РС* бр. 42/02, 27/03, 39/03, 67/03, 29/04, 58/04 – др. закон, 45/05, 61/05, и 72/09.
д) Закон о организацији и надлежности државних органа против ратних злочина (ЗОНДОПРЗ), *Службени гласник РС* бр. 67/03, 135/04, 61/05, 101/07 и 104/09.
ђ) Закон о полицији,Службени гласник РС, бр. 101/2005, 63/2009, – одлука Уставног суда РС и 92/2011.
е) друго - међународни документи
- Интернет

VII Одељак

КРИМИНАЛИСТИКА

КРИМИНАЛИСТИКА

С а д р ж а ј

1. ПОЈАМ И ВРСТЕ КРИМИНАЛИТЕТА
1.1.Појам криминалитета
1.2.Врсте криминалитета
2. КАРАКТЕРИСТИКЕ САВРЕМЕНОГ КРИМИНАЛИТЕТА
3. КАТЕГОРИЈЕ УЧИНИЛАЦА КРИВИЧНИХ ДЕЛА
3.1.Криминолошке, кривично - правне и друге криминалистички релевантне класификације учинилаца кривичних дела
4. ОСНОВНИ МЕТОДИ СУПРОТСТАВЉАЊА КРИМИНАЛИТЕТУ
5. ПОЈАМ, ПРЕДМЕТ, ЗАДАТАК И ПОДЕЛА КРИМИНАЛИСТИКЕ
6. ОСНОВНА КРИМИНАЛИСТИЧКА НАЧЕЛА
6.1. Начело законитости
6.2. Начело истине и објективности
6.3. Начело брзине и оперативности
6.4. Начело методичности и тактичког планирања
6.5. Начело темељитости и упорности
6.6. Начело координације и сарадње
6.7. Начело јединственог руковођења
6.8. Начело чувања службене тајне
6.9. Начело превентивног поступања
6.10. Начело стручности и специјализације
6.11. Начело хуманости у примени овлашћења
7. ИНДИЦИЈЕ ИЛИ ОСНОВИ СУМЊЕ (ОСНОВИ ПОДОЗРЕЊА)
7.1. Појам и значај индиција
7.1.1.Мотив
7.1.2. Карактер
7.1.3. Сумњиво понашање
7.1.4. Испољавање воље за извршење кривичног дела
7.1.5. Професионална знања и вештине
7.1.6. Телесна својства
7.1.7.Средства извршења
7.1.8. Начин извршења
7.1.9. Присуство на месту кривичног догађаја
7.1.10. Познавање одређених прилика и околности
7.1.11. Неосновано обогаћење и трошење веће суме новца
7.1.12. Поседовање и растурање предмета кривичног дела
8. ВЕРЗИЈЕ
9. КРИМИНАЛИСТИЧКА КОНТРОЛА И КРИМИНАЛИСТИЧКА ОБРАДА КАО ОБЛИЦИ КРИМИНАЛИСТИЧКЕ ДЕЛАТНОСТИ
10.ОПЕРАТИВНЕ КРИМИНАЛИСТИЧКЕ ЕВИДЕНЦИЈЕ
10.1. Општа азбучна картотека - индекс
10.2. Досије за лице
10.3. Евиденција одређених категорија учинилаца односно потенцијалних учинилаца
10.4. Албум фотографија
10.5. Евиденција видних особених знакова

10.6. Евиденција надимака
10.7. Монодактилоскопска збирка
10.8. Казнена евиденција
10.9 Евиденција кривичних дела са непознатим учиниоцем
10.10. Евиденција украдених и несталих ствари
10.11. Евиденција оштећених
10.12. Евиденција несталих лица и неидентификованих лешева
10.13. Евиденција објеката
10.14. Евиденција догађаја
10.15. Досије акција
11. КРИМИНАЛИСТИЧКА ПРОВЕРА
12.ОПШТА ТАКТИЧКА ПРАВИЛА ВОЂЕЊА РАЗГОВОРА
12.1. Упознавање или уводна фаза
12.3. Фаза слободног излагања
12.3. Фаза реплике.
13.ТАКТИКА ОБАВЉАЊА РАЗГОВОРА СА ПОТЕНЦИЈАЛНИМ СВЕДОЦИМА (ОШТЕЋЕНИМ И ЖРТВОМ, ДЕЦОМ И МАЛОЛЕТНИЦИМА, СТАРИЈИМ ОСОБАМА)
14. РАЗГОВОР СА ОСУМЊИЧЕНИМ
15. ОСМАТРАЊЕ
16. ПРАЋЕЊЕ
17. ЗАСЕДА
18. ПОТРАЖНА ДЕЛАТНОСТ
18.1. Врсте потрага
18.1.1.Потерница, објава и распис о трагању као облици потрага
19. КРИМИНАЛИСТИЧКА УПОТРЕБА ПОСЕБНО ДРЕСИРАНИХ ПАСА
20. ЛИШЕЊЕ СЛОБОДЕ
20.1. Појам, материјални предуслов и формални основ лишења слободе
20.2. Општа тактичка правила лишења слободе
20.3. Лишење слободе на отвореном простору
20.4. Лишење слободе у затвореним просторијама
20.5. Лишење слободе у превозном средству
20.6. Лишење слободе на радном месту
21. КРИМИНАЛИСТИЧКА ОБРАДА МЕСТА КРИВИЧНОГ ДОГАЂАЈА
21.1. Обезбеђење места кривичног догађаја
22.УВИЂАЈ
22.1. Појмовно одређење и циљеви увиђаја
22.2. Тактика вршења увиђаја
23.ПРЕТРЕСАЊЕ
23.1. Појам, циљ и врсте
23.2. Основна тактичка правила вршења претресања
23.3. Претресање стана и других просторија
23.4. Претресање превозних средстава
23.5. Претресање лица
24.ПРЕПОЗНАВАЊЕ ЛИЦА И СТВАРИ
24.1. Појам, циљ и врсте
24.2. Препознавање лица
24.3. Препознавање ствари
24.4. Препознавање лешева
24.5. Препознавање места кривичног догађаја

25. ПОЈАМ И ПОДЕЛА КРИМИНАЛИСТИЧКЕ ТЕХНИКЕ
26. РЕГИСТРАЦИОНА КРИМИНАЛИСТИЧКА ТЕХНИКА
26.1. Криминалистичка идентификација и обележја идентификације
26.2. Савремене методе регистрације и идентификације лица
26.2.1.Лични опис као метод за регистрацију и идентфикацију лица
26.2.2. Регистрациона фотографија као метод за регистрацију и идентификацију лица
26.2.3. Дактилоскопија као метод за регистрацију и идентификацију лица
27. ТРАГОВИ КРИВИЧНИХ ДЕЛА
27.1. Појам и значај трага кривичног дела/догађаја
27.2.Врсте трагова кривичних дела
27.3. Обрада трагова кривичних дела
27.3.1. Трагови папиларних линија
27.3.2. Трагови крви
27.3.3. Трагови људских излучевина
27.3.4. Трагови супстанци (земља, прашина, стакло, експлозиви, дроге ...)
27.3.5. Трагови ватреног оружја
28. КРИМИНАЛИСТИЧКО-ТЕХНИЧКА / ФОРЕНЗИЧКА ОБРАДА МЕСТА ДОГАЂАЈА
28.1.Методе фиксирања затеченог стања на месту догађаја
29. КРИМИНАЛИСТИЧКО - ТЕХНИЧКЕ КЛОПКЕ
30. ИСПИТИВАЊЕ ДОКУМЕНАТА, ВЕШТАЧЕЊЕ РУКОПИСА И ПОТПИСА

31. УБИСТВО
31.1. Кривично-правно одређење дела
31.2. Начин извршења, начин сазнања и мотиви извршења
31.3. Обезбеђење места догађаја
31.4. Предмети и трагови на месту догађаја
31.5. Специфичности вршења увиђаја
31.6. Разјашњавање дела, обезбеђење доказа и откривање учиниоца
32. УБИСТВО ДЕТЕТА ПРИ ПОРОЂАЈУ
33. НЕДОЗВОЉЕН ПРЕКИД ТРУДНОЋЕ
34. СИЛОВАЊЕ
34.1. Кривично-правно одређење дела
34.2. Специфичности извршења, начини сазнања и лажно пријављивање
34.3. Пријем кривичне пријаве на записник и даље поступање с жртвом
34.4. Разјашњавање дела и обезбеђивање доказа
35. КРАЂЕ
35.1. Појам и врсте крађа
36. Појам џепне крађе
36.1. Специфичности учинилаца и начина извршења
36.2. Начин сазнања, разјашњавање дела и прибављање доказа
37. ПРОВАЛНЕ КРАЂЕ
37.1. Појам провалне крађе
37.2. Објекти напада
37.3. Специфичности начина извршења и учинилаца
37.4. Начини сазнања и обезбеђење места догађаја
37.5. Најзначајнији трагови и вршење увиђаја
37.6. Откривање учиниоца
38.РАЗБОЈНИШТВО И РАЗБОЈНИЧКА КРАЂА
38.1. Кривично-правно одређење дела и основне карактеристике
38.2. Средства и начин извршења и објекти напада
38.3. Начин сазнања и прве мере по сазнању и вршење увиђаја

39. НЕОВЛАШЋЕНО КОРИШЋЕЊЕ ТУЂЕГ ВОЗИЛА И КРАЂА ВОЗИЛА
39.1. Кривично-правно одређење и основне карактеристике неовлашћеног коришћења туђег возила и крађе возила
39.2. Начин извршења
39.3. Поступање учинилаца с одузетим возилом
39.4. Начин сазнања, прве мере по сазнању и вршење увиђаја
39.5. Откривање и разјашњавање дела и обезбеђење доказа
40. ПРЕВАРА
40.1. Кривичноправно одређење, карактеристике и појавни облици
40.2. Откривање кривичног дела и обезбеђење доказа
41. УЦЕНА
41.1. Кривично-правно одређење дела и основне карактеристике
41.2. Откривање кривичног дела и обезбеђење доказа
42. НЕДОЗВОЉЕНА ТРГОВИНА И КРИЈУМЧАРЕЊЕ
42.1. Кривично-правно одређење дела и основне карактеристике
42.2. Откривање дела и обезбеђење доказа
43. САБОТАЖА
44. ШПИЈУНАЖА

Литература

Проф др Милан Жарковић
Предавач мр Ивана Бјеловук
Доц. др Оливер Лајић

1. ПОЈАМ И ВРСТЕ КРИМИНАЛИТЕТА

1.1. Појам криминалитета

Појам **"криминалитет"** има свој корен у латинској речи **"crimen"**- што у преводу значи злочин. У нашем кривичном материјалном и процесном законодавству, уз термин кривично дело, знатно је присутнији термин криминал, а само изузетно и криминалитет. У литератури термин **злочин** се користи за означавање појединачног људског понашања (оствареног чињењем или нечињењем), којим се крши кривични закон, а појам **криминалитет** за означавање укупности активности једног или више лица остварених у одређеном временском периоду и на одређеном подручју, које су супротне правним прописима за чије је кршење предвиђена кривична санкција. Наведена ограничења, испољена приликом дефинисања појма криминалитета, су нужна, с обзиром на чињеницу да се у правним системима различитих заједница, а и у различитим етапама развоја истог друштва, људске активности, истоветне по свом садржају, а под утицајем културних, економских, криминално политичких и других околности, могу различито третирати.

1.2.Врсте криминалитета

Могуће је извршити класификације криминалитета засноване на бројним критеријумима:

1. природи кривичног дела, карактеру и врсти заштитног објекта, области друштвеног живота и вредностима које се нападају (класични, политички, привредни, војни, верски, расни, саобраћајни и други деликти). Опште прихваћена је и подела на општи, привредни, политички, а у новије време, и еколошки криминалитет.

2. полу и старосној доби учинилаца (криминалитет мушкараца, жена, малолетних и пунолетних лица...)

3. тежини кривичних дела (на лака кривична дела - по правилу се гоне по приватној тужби, и за њих су предвиђене краткотрајне казне лишења слободе или новчана казна, и тешка кривична дела - гоне се по службеној дужности, и санкционисана су дуготрајнијим казнама лишења слободе).

У оквиру различитих начин испољавања криминалналних аката могуће је истаћи следеће облике криминалитета:

а) Насилнички криминалитет - ради постизања одређеног противправног циља предузима се напад на жртву или се прети нападом, и он код грађана изазива страх и гнушање;

б) Имовински криминалитет - обухвата кривична дела уперена против имовине, мотивисана настојањем извршиоца да себи или другом прибави противправну имовинску корист или да другом нанесе штету;

в) Криминалитет белог оковратника - обухвата кривична дела извршена у оквиру професионалне делатности од стране лица са престижним и високим друштвеним статусом, по правилу у области привредног пословања, осигурања и банкарства;

г) Организовани криминалитет – подразумева постојање организације која криминалну делатност обавља као делатност привредног типа и која прибегава употреби насиља и корупцији у циљу очувања позиција првенства или монопола, повећању профита и спречавању примене права, односно остваривању утицаја на доношење политичких одлука.

2. КАРАКТЕРИСТИКЕ САВРЕМЕНОГ КРИМИНАЛИТЕТА

Анализом конкретних облика савременог криминалитета и уопштавањем добијених резултата (стања, динамике, трендова), установљено је да данашњи криминалитет има следеће карактеристике: модификација постојећих и појава нових облика криминалитета; масовност

криминалног испољавања; организованост криминалног деловања; покретљивост учинилаца кривичних дела; повратништво; специјализација учинилаца кривичних дела; професионализација; злоупотреба научно техничких достигнућа; примена насиља.

3. КАТЕГОРИЈЕ УЧИНИЛАЦА КРИВИЧНИХ ДЕЛА

3.1. Криминолошке, кривично правне и друге криминалистички релевантне класификације учинилаца кривичних дела

Учиниоце кривичних дела законодавац дели према томе да ли су били у стању да хвате значај свог дела и управљају својим поступцима и разликује урачунљиве, смањено урачунљиве и неурачунљиве учиниоце. Урачунљиви учиниоци могу бити умишљајни и нехатни. У погледу година старости лица прави се разлик између деце - до 14 година, малолетника (млађих, од 14 - 16. год., и старијих, од 16 -18. год.), млађих пунолетних лица (од 18 - 21 год.) и пунолетних лица (старијих од 21 године).

Могуће је издвојити **примарне** учиниоце - једном су извршили кривично дело (криминолошко одређење), једном им је изречена кривична санкција (правно одређење), или су у поступку извршења санкције једном подрвргнути третману ресоцијализације у казнено - поправној установи (пенолошко одређење). Они кривична дела чине најчешће из нехата, у афекту или провоцирајућој ситуацији.

Повратници или рецидивисти су лица која су учинила два или више кривичних дела (криминолошко одређење), која су након изречене (правно одређење), односно у казнено поправној установи извршене кривичне санкције (пенолошко одређење), извршила ново кривично дело - кривично дело може бити исте врсте као и оно које је учинилац раније извршио (специјални поврат), односно неко друго кривично дело (општи поврат).

Са криминалистичког аспекта нарочиту пажњу заслужују следеће категорије учинилаца - повратника: професионални, специјализовани и међународни делинквенти.

Професионални делинквенти обично врше дела из области имовинског криминалитета (разне облике крађа, преваре), као и друга кривична дела којима стичу материјална добра на противправан начин (фалсификате, недозвољену трговину, кријумчарење, изнуде, отмице, убиства). **Специјализовани учиниоци кривичних дела** су се определили и специјализовали за одређена дела. Специфичност криминалног деловања ових лица се може испољити у избору нападнутог објекта, месту, времену и начину извршења дела. Област криминалног деловања **међународних делинквената** обухвата, првенствено, кривична дела недозвољене производње и промета опојним дрогама, трговине оружјем, крађе и фалсификовања уметничких дела, трговине људима, крађе моторних возила, фалсификовања новца, превара и сл..

4.ОСНОВНИ МЕТОДИ СУПРОТСТАВЉАЊА КРИМИНАЛИТЕТУ

У циљу што успешније заштите основних друштвених вредности, изналазе се и изграђују различити механизми. Два су основна вида њиховог испољавања - превенција и репресија.

Превенција (превентивни начин деловања) подразумева предузимање низа мера и радњи различитих субјеката, са заједничким циљем да се отклоне сви непосредни, објективни и субјективни услови који погодују криминалитетету уопште, његовим појединим облицима и криминалном деловању појединих лица. У спровођењу ових мера значајну улогу имају бројне институције и грађани као појединци. Од нарочитог значаја су превентивни ефекти деловања породице, школе и других васпитних, образовних, спортских, културних и сличних институција, а свакако и учинак различитих мера појединих државних органа (пре свега органа правосуђа).

Репресија (репресивни метод деловања) представља други облик антикриминалног деловања који се примењују након јављања сумње о извршењу кривичног дела. Циљ овог облика деловања је да се предузетим мерама и радњама (првенствено државних органа), омогући откривање и расветљавање кривичних дела, проналажење и лишење слободе њихових учинилаца, обезбеђење доказа, покретање и вођење кривичног поступка, и изрицање и извршење изречене кривичне санкције.

5. ПОЈАМ, ПРЕДМЕТ, ЗАДАТАК И ПОДЕЛА КРИМИНАЛИСТИКЕ

Криминалистика се може одредити као наука која проналази, прилагођава и усавршава научне, и на практичном искуству засноване методе и средства, чија примена омогућава успешно спречавање, откривање и расветљавање кривичних дела, проналажење и лишење слободе њихових учинилаца, и откривање, фиксирање и тумачење доказа. Због успешнијег развијања и из дидактичких разлога, криминалистика се дели на криминалистичку тактику, технику и методику.

Криминалистичка тактика, као научна и емпиријска дисциплина, изучава и усавршава општа криминалистичка правила и радне методе спречавања и сузбијања свих кривичних дела.

Криминалистичка техника је грана криминалистике која методе и средства природних и техничких наука прилагођава, усавршава и примењује у циљу регистрације и идентификације лица, лешева и предмета, а такође, и у циљу проналажења, фиксирања и тумачења материјалних доказа.

Криминалистичка методика је грана криминалистике која проучава, усавршава, прилагођава и примењује принципе, методе и средства тактике и технике, на одређену врсту кривичних дела.

Значајно место у систему школовања припадника полиције има и **криминалистичка оператива** - изучава и усавршава специфичне методе и средства која се одобравају и примењују по посебном поступку и у одређеним криминалистичко-оперативним ситуацијама, као и криминалистичко-оперативни значај и коришћење свих трагова, предмета, чињеница и околности.

6. ОСНОВНА КРИМИНАЛИСТИЧКА НАЧЕЛА

Криминалистика изграђује основне поставке и општа правила поступања, која би требала да послуже за усмеравање рада субјеката антикриминалне праксе. У том смислу, као основна могу се истаћи следећа начела криминалистичког рада:.

6.1. Начело законитости

Начело законитости, поставља пред органе спречавања, откривања, расветљавања и доказивања криминалитета, захтев да у свом раду строго и доследно поштују позитивне законске прописе (Устав, Кривични законик, Законик о кривичном поступку и др.), тј. да приликом обављања послова воде рачуна о границама својих права и обавеза. Инсистирање на доследној примени начела законитости је од посебног значаја код радњи којима се грађанима ограничавају или одузимају слободе и права гарантована, односно код оних чијим се предузимањем обезбеђује чињенични основ (докази) за пресуђење кривичне ствари (радње доказивања).

6.2.Начело истине и објективности

Предузимање криминалистичких мера и радњи откривања, расветљавања и доказивања кривичног дела, мора да има увек један исти циљ - потпуно и истинито утврђивање чињеничног стања. Остварењу овог циља доприноси правилан избор криминалистичких мера и радњи, места, времена и начина њиховог предузимања, а такође, и поступање службеног лица које је лишено пристрасности, сујете и личних ставова. Нужна је и самокритичност и скепса у погледу чињеница које су наизглед очигледне. Опрезност у доношењу закључака је нарочито важна у почетним фазама рада, дакле, одмах по сазнању да постоји сумња о учињеном кривичном делу, односно одређеном лицу као учиниоцу.

6.3.Начело брзине и оперативности

Брзим наступом се вишеструко увећавају могућности откривања и фиксирања предмета и трагова кривичног догађаја, проналаска лица чији искази могу бити кључни за расветљавање кривичног догађаја, откривања, проналаска и лишења слободе извршиоца, спречавања његовог бекства, уништења доказа, припреме лажног алибија и сл. Оперативност у раду подразумева познавање стања, прилика, криминалних жаришта, појавних облика испољавања кривичних дела на одређеном подручју, односно у одређеној области криминалитета, а такође, и коришћење различитих извора сазнања о питањима битним за спречавање и сузбијање криминалитета.

6.4. Начело методичности и тактичког планирања

Методичност у раду подразумева, пре свега, поштовање одређеног редоследа поступања у свим фазама рада на конкретном случају (припрему, планирање и потом, предузимање радње, уз стриктно поштовање процесних и тактичких захтева, који и у овој фази налажу одређену постепеност у реализацији). Поступањем на основу логички сачињеног и разрађеног плана обезбеђује се рационално и дисциплиновано извршавање постављених задатака и омогућава се правовремено уочавање и отклањање пропуста у раду.

6.5.Начело темељитости и упорности

Откривање, расветљавање и доказивање кривичног дела, као и проналажење и лишење слободе његовог учиниоца, је сасвим извесно у условима благовремено предузете, квалитетно припремљене и са разумном упорношћу спроведене акције. Постојање малог броја почетних података, сложеност ситуације, и тренутни неуспеси који делују обесхрабрујуће, не смеју бити разлог за олако доношење закључка да у конкретном случају није могуће ништа урадити. Овоме у прилог говори и околност да су поједина кривична дела расветљавана након вишегодишњег стрпљивог и упорног рада.

6.6. Начело координације и сарадње

Посебан значај овог начела прозилази из чињенице да бројни учиниоци своју криминалну делатност врше на широј територији (па се на територији више различитих органа могу налазити и докази, који указују на јединствену криминалну делатност), односно да, кад су у бекству или се крију, често мењају боравиште и адресу становања. Координација и сарадња свих носилаца антикриминалне праксе, као и припадника органа унутрашњих послова између себе, одвија се непосредним контактима и замолним путем (кроз предузимање појединих оперативно-тактичких мера и радњи, размену сазнања о новим појавним облицима кривичних дела, као и искустава у њиховом спречавању и сузбијању).

6.7.Начело јединственог руковођења

Предузимање криминалистичких мера и радњи, као и укупан рад на расветљавању сложенијих кривичних дела, односно обимније криминалне делатности, подразумева ангажовање значајнијих кадровских и техничких ресурса органа унутрашњих послова и других субјеката, и јединство акције и синхронизацију у раду свих учесника. Сложеније ситуације ове врсте намећу потребу формирања штаба који, на основу унапред утврђеног плана руководи акцијом, тј. прати резултате до којих долазе поједине екипе (односно њихови чланови), надгледа развој целокупне ситуације, допуњава или мења план, усмерава акцију и даје нове задатке.

6.8.Начело чувања службене тајне

Може се рећи да су разлози поступања у складу са овим начелом тројаки: оперативне, правне и моралне природе. Предузимање опсежних и сложенијих акција, као и већине криминалистичко тактичких мера и радњи, претпоставља њихово конспиративно припремње, планирање, а у појединим случајевима, и њихово тајно вршење. Поред тога, обзнањивање извесних, службеним лицима познатих података, би могло да има за последицу компромитовање појединих лица, и нарушавање њихове части и угледа. Правни разлози су

садржани у обавези чувања службене тајне чије кршење представља основ за кривични или дисциплински прогон.

6.9.Начело превентивног поступања

Посматрано са једног ширег становишта, предузимање мера и радњи у циљу спречавања кривичних дела чини се оправданијим и кориснијим по друштво, од активности које се врше по остварењу криминалне делатности. Због тога, припадници полиције предузимају бројне активности укључујући и: обавештавање грађана у циљу подизања нива безбедносне културе и смањења ризика да постану жртве кривичног дела, позорничку и патролну делатност, потражну делатност, рације и заседе, обезбеђење личности и објеката, спречавање нарушавања јавног реда и мира, криминалистичку контролу итд.

6.10.Начело стручности и специјализације

Савремена епоха се одликује специјализацијом у скоро свим областима живота, што на једној страни значи брзо освајање и примењивање нових средстава и технологија. На другој страни испољавају се и негативне последице ове појаве (поред осталог и у виду интензивне специјализације учинилаца кривичних дела и њихове све боље опремљености). Против таквих учинилаца и њихових, по правилу, детаљно планираних и прецизно изведених злочина, успешни могу бити само квалитетно обучени субјекти антикриминалне праксе.

6.11.Начело хуманости у примени овлашћења

Ово начело је уско повезано са поштовањем професионалног морала у свакодневном раду, као и са заштитом живота и достојанство човека, његовог правног, физичког и моралног интегритета и слобода и права грађана према којима се примењују оперативно-тактичке мере и радње. Придржавање овог начела захтева, пре свега, да припадници полиције примењују своја овлашћења у складу са законом, и, посебно, да принудне мере предузимају са што мање штетних последица по грађане.

Треба напоменути да се, као основна, поред изложених, могу истаћи и нека друга криминалистичка начела, као што су на пример: начело економичности, начело критичности и самокритичности, начело техничко-тактичке слободе и сразмерности.

7. ИНДИЦИЈЕ ИЛИ ОСНОВИ СУМЊЕ (ОСНОВИ ПОДОЗРЕЊА)

7.1.Појам и значај индиција

У криминалистичкој терминологији индиције означавају утврђене чињенице или околности које посредно указују на кривично дело, односно на његовог учиниоца. Ове чињенице и околности се не могу користити као доказ у кривичном поступку, све док се не могу отклони могућност њиховог различитог тумачења. С обзиром да се на основу бројних и различитих околности може посумњати у нешто, односно у некога, немогуће је унапред одредити које све чињенице могу имати индицијални карактер. Узимајући у обзир учесталост у јављању одређених, на различите начине испољених и утврђених индиција и активности органа откривања усмерене у њиховом правцу, посебну пажњу залужују следеће индиције:

7.1.1.Мотив

Као унутрашњи покретач и регулатор људског понашања, мотив се често јавља као индиција на основу које се, у фази откривања и расветљавања конкретног кривичног догађаја, могу сачинити претпоставке о томе шта се десило, о облику виности и психичком односу учиниоца према делу, као и о одређеном лицу као учиниоцу. Утврђивање мотива извршења кривичног дела се врши на основу мноштва чињеница. При томе су од нарочитог значаја:

- Врста дела (ваља, при томе, имати на уму да се осим једног или више типичних мотива за конкретну врсту учињеног дела, код одређеног учиниоца могу јавити и други, веома специфични, индивидуални мотиви - нпр. силовање може бити мотивисано не само задовољењем сексуалног нагона, већ и осветом, политичким, као и другим, за ово дело, неуобичајеним мотивима);

- Време, место и објекат извршења (подметање пожара у зборници школе на крају школске године или у продавници пред попис; убиство једног од претендената на наслеђе у току оставинске расправе, очевица у току спровођења криминалистичке обраде или вођења кривичног поступка итд.);

- Начин и средство извршења (наношење великог броја убодних рана ножем код убиства указује на мржњу учиниоца, преметачина у стану убијеног, извртање џепова и скидање накита на користољубље као мотив убиства).

Приликом утврђивања мотива извршења кривичног дела треба бити веома опрезан с обзиром да постоји могућност фингирања дела (учинилац се труди да учини очигледним постојање фингираног дела, начина и средстава тобожњег извршења, па у том циљу одстрањује стварне трагове и оставља нове, који треба да укажу на тобожњи мотив извршења и на неко друго лице као учиниоца). Уз то, мотивациони процес појединих лица може да има одређене специфичности (нарочито код лица која показују знаке душевних поремећаја, односно обољења), а могуће је да дође и до грешака приликом опажања, односно у вољној и интелектуалној активности учиниоца (нпр. циљ предузете радње се не поклапа са последицом, усмрћено је погрешно лице и сл.)

7.1.2.Карактер

Карактер је трајна психофизичка црта личности која треба, у складу са одговарајућим регулативним принципима, да контролише човекове реакције. Учињено дело може, у већој или мањој мери, бити показатељ личности учиниоца (његове подмуклости, бруталности, свирепости, садизама, перфидности, лукавства, хладнокрвности и сл.). Ова околност је од нарочитог значаја приликом откривања и разјашњавања кривичних дела која се ређе дешавају, при чему објект напада, место, време, начин и средства извршења показују извесне специфичности. У таквим ситуацијама је, по правилу, најважније дати одговор на питање ко је био у стању да учини дато кривично дело. Треба, међутим, водити рачуна да учињено кривично дело може бити и у противречности са општим цртама личности и ранијим понашањем лица (нарочито у случају када је извршење дела праћено стицајем неуобичајених околности).

7.1.3.Сумњиво понашање

Сумњиво понашање које се јавља као последица психичког оптерећења учиниоца оствареним кривичним делом (услед постојања свести о делу, осећања кривице и страха од откривања, осуде средине и казне), не манифестује се у истој мери и на исти начин код свих лица. До незнатног испољавања, или чак, потпуног одсуства сумњивог понашања учиниоца кривичног дела, долази често и због тога што он има потпуно другачији систем вредности од оног који је прихваћен у одређеном друштву. То је, нарочито, случај када је извршеним делом учинилац остварио извесну корист, разрешио дугогодишњи проблем, остварио неки "виши" циљ и сл. Учинилац дела може на себе скренути пажњу, између осталог и: бекством, сакривањем, честом променом адресе становања, ношењем лажних исправа, мењањем физичког изгледа, надимка и навика, коришћењем знакова из сујеверја, повратком на место кривичног догађаја, самопријављивањем или самоодавањем за извршење лакшег кривичног дела, тајним споразумевањем са другим осумњиченим лицима, тражењем купаца за одређену робу, пријављивањем фингираног кривичног дела, подметањем лажних трагова,писањем анонимних писама у којима указује на тобожње мотиве извршења и учиниоце, неуобичајено великим интересовањем за резултате и правац деловања органа откривања, за појаву нових сведока и за оно о чему су они говорили, сталном и неодољивом потребом да прича о догађају, неодазивањем на позиве и избегавањем сусрета са полицијом, претераном предусретљивошћу или симулирањем болести и појединих емотивних стања при обављању разговора, одбрамбеним ставовима и лошим правдањем при обављању разговора, настојањем да при разговору сазна дефинитивно мишљење полиције о догађају, нуђењем алибија за одређено време (упркос чињеници да при расветљавању догађаја време извршења није прецизно утврђено, односно није познато ширем кругу људи), несмотреним изношењем детаља који су му могли бити познати првенствено због учешћа у делу.

7.1.4.Испољавање воље за извршење кривичног дела

Ова индиција се може манифестовати низом понашања која представљају, пре свега, последицу психомоторног немира, насталог након доношења одлуке о извршењу кривичног дела, као и настојања будућег учиниоца да створи оптималне услове за доношење одлуке о избору места и времена извршења кривичног дела, објекта напада, потребним средствима, ангажовању саучесника ако су нужни, као и о мерама које треба да онемогуће његово откривање, односно лишење слободе. Ова се индиција може испољити и: припремањем за извршење дела и његовим планирањем; припремом алибија; прибављањем лажних докумената; обавештавањем о лицима која ће омогућити сакривање, односно прикривање предмета који су употребљени за извршење или су прибављени кривичним делом; интересовањем за потенцијалне купце; вербалном, односно реалном претњом да ће кривично дело бити учињено; различитим облицима сумњивог понашања.

7.1.5. Професионална знања и вештине

У појединим случајевима начин извршења, трагови и бројне друге околности под којима је кривично дело извршено, могу указивати на професију, навике и вештине којима учинилац влада. Тако, на пример, начин на који је раскомадан леш може указивати на професију учиниоца - хирург, патолог, месар; квалитетан фалсификат уметничког дела на то да је учинилац школован или талентован уметник одређеног профила; провална крађа ушуњавањем у станове на вишим спратовима указује на изузетну спретност учиниоца; начин везивања чвора на професију или вештину - нпр. морнар, алпиниста. При извршењу кривичног дела учинилац може показати и умешност у руковању оружјем, познавање борилачких вештина и сл.

7.1.6. Телесна својства

Чињенице које указују на телесна својства учиниоца (пол, лични опис, специфична гестикулација и ход, боја и друге одлике гласа), могу бити утврђене на основу начина извршења кривичног дела (убиство задављењем), предмета (нарочито одеће и обуће), и трагова пронађених на лицу места, исказа добијених од очевица, жртве, оштећеног или другог лица, као и на основу других релевантних околности (велика тежина однетог предмета, мали отвор на проваљеном зиду и сл.).

7.1.7. Средства извршења

На врсту и карактеристике средстава извршења кривичног дела могу указивати начин извршења дела, пронађени трагови и делови употребљених средстава, као и искази очевидаца, оштећених, жртви и других лица. На основу пронађених средстава извршења кривичног дела се не сме олако закључивати о идентитету учиниоца, будући да извршиоци могу употребити средства која нису њихово власништво, нити су у њиховом сталном и другима познатом поседу (кришом су узети и коришћени), па их стога намерно остављају на лицу места или их, пак, подмећу недужном лицу. У раду на расветљавању кривичног дела се, осим средстава извршења, могу пронаћи и други предмети који могу да укажу на сујеверје учиниоца, његову припадност одређеној професији, етно и микро - географске карактеристике региона из ког потичу и сл.

7.1.8. Начин извршења

Предузимајући одређене криминалне активности већина учинилаца оставља иза себе печат препознатљивости, који се може манифестовати кроз избор објекта напада, место, време, средства и предузете радње у фази припреме, током и након извршења кривичног дела. Уколико се утврди да постоје специфичне околности које указују на наведене елементе, велика је вероватноћа да из њих произађе основ сумње о међусобној повезаности учињених дела, тј. о околности да их је учинило исто лице, односно иста група. У оперативном раду се тада може поћи од већ познатих учинилаца, који су у криминалистичке евиденције уведени управо због испољавања особености у извршењу кривичних дела, а фактички су били у могућности да учине ново кривично дело. Исто тако, хватање учиниоца на извршењу кривичног дела, односно

његово откривање на други начин, представља основ за његово довођење у везу са другим нерасветљеним кривичним делима која су извршена на исти или сличан начин, као и дело због кога је лишен слободе.

7.1.9. Присуство на месту кривичног догађаја

Утврђено присуство на месту кривичног догађаја представља основ за сумњу о учешћу у извршењу кривичног дела. Ова околност се може утврдити затицањем лица од стране полиције на месту извршења дела, помоћу предмета и трагова које је лице оставило на месту догађаја, односно оних који потичу са места догађаја а нађени су код њега, помоћу информација добијених од грађана, на основу познавања уобичајеног стања на одређеном месту, и уз употребу службених паса.

7.1.10. Познавање одређених прилика и околности

Постојање индиције о томе да је учинилац познавао и искористио околности које нису свима познате, може се утврдити на основу избора нападнутог објекта, времена, места, начина и средстава извршења. Ова индиција посебно добија на значају у случајевима када су искоришћене околности биле познате ограниченом броју људи чији је идентитет познат. Нпр. уколико се утврди да је приликом крађе из објекта са више просторија обијена само једна од њих, с тим да у њој није вршена преметачина или је она фингирана, а отворен је само онај сто у чијој су се фиоци налазили вредни предмети, реално се може претпоставити да је учинилац неко коме су детаљи о распореду просторија и предмета познати од раније.

7.1.11. Неосновано обогаћење и трошење веће суме новца

Нагло богаћење и претерано трошење новца може послужити као основ за претпоставку о криминалој делатности лица, уколико оно нема, или није имало, издашан, сталан или повремен легалан извор прихода. Сама природа ове индиције указује, пре свега, на конкретно лице као извршиоца кривичног дела из групе дела којима се прибавља противправна имовинска корист, а ако постоје и друге индиције које указују на то исто лице, онда се може говорити и о конкретном кривичном делу. Најчешће су то кривична дела из области имовинског криминалитета, али се може радити и о другим кривичним делима чијим извршењем се прибавља имовинска корист.

7.1.12. Поседовање и растурање предмета кривичног дела

Уколико су предузимањем одговарајућих мера и радњи код лица пронађени предмети за које се зна или претпоставља да су настали или су прибављени кривичним делом, то представља значајну индицију о вези држаоца предмета са учињеним кривичним делом. У таквом случају, треба утврдити најпре из ког кривичног дела они потичу, а потом и околности под којима су дошли у посед лица код ког су пронађени.

8. ВЕРЗИЈЕ

Криминалистичке верзије се могу одредити као мисаоне конструкције, односно радне претпоставке о криминалној делатности, кривичном догађају и учиниоцу дела које стварају надлежни органи преткривичног и кривичног поступка на основу свих криминалистички, кривичноправно и кривичнопроцесно релевантних чињеница (индиција и доказа). У свом раду они постављају све реално могуће и на постојећим подацима засноване верзије, што значи, како оне које негирају постојање криминалне делатности и кривичног дела уопште, односно појединих околности и веза одређених лица са њима (одбрамбене), тако и оне које то потврђују (оптужне). Криминалистичко знање и постојећа сазнања о конкретном догађају омогућавају постављање тзв. "типичних" верзија на самом почетку рада (ослањају се на потврђене начина настанка и одвијања криминалних догађаја одређене врсте), а потом све конкретнијих верзија.

Након стварања верзија приступа се сачињавању оперативног плана у ком се одређују које ће верзије, уз одређени редослед и начин бити проверене. Потом се приступа оперативном раду који има за циљ проверу постојећих, и прикупљање података за постављање нових верзија.

Предузетим радњама и ново откривеним чињеницама се може утврдити да су верзије, постављене на основу раније прибављених података, тачне, делимично тачне или у потпуности нетачне. У случају да утврђене чињенице не потврде у потпуности ниједну од постављених верзија (чињенице се као смисаона целина логички не уклапају ни у једну постављену верзију), то је сигуран знак да није постављена права верзија, или да чињенично стање није правилно и у потпуности утврђено. Уз то, новосазнате чињенице могу представљати основ за формирање потпуно нових верзија.

Иако различити у појединостима, конкретни циљеви предузимања криминалистичких мера и радњи су опредељени потребом утврђивања што већег броја поузданих одговора на такозвана "златна" питања криминалистике (шта се десило; где се десило; када се десило; како се десило; чиме се десило; са ким се десило; зашто се десило; над ким, чим је извршено и ко је учинилац).

9. КРИМИНАЛИСТИЧКА КОНТРОЛА И КРИМИНАЛИСТИЧКА ОБРАДА КАО ОБЛИЦИ КРИМИНАЛИСТИЧКЕ ДЕЛАТНОСТИ

Криминалистичко-оперативно поступање органа унутрашњих послова се реализује предузимањем бројних криминалистичких мера и радњи, и испољава се кроз два основна облика – криминалистичку (оперативну) контролу и криминалистичку (оперативну) обраду.

Криминалистичка контрола је делатност организованог надзирања криминогених средина, безбедносно интересантинх фирми, објеката, простора и стања и догађаја у њима, односно лица склоних криминалном и другим облицима девијантног понашања. На предлог организационе јединице задужене за спречавање и сузбијање криминалитета, начелник Управе криминалистичке полиције у седишту Министарства (или лице које он овласти) доноси одлука о успостављању оперативне контроле и њеном евидентирању у централном регистру. За сваки безбедносно интересантан ентитет стављен под контролу у подручном полицијским управама на чијој територији се он налази формира се посебан досије. Контрола има за циљ спречавање криминала у условима који наговештавају реалну могућност криминалног деловања у одређеној институцији, на одређеном простору или објекту, од стране одређених лица, као и у условима постојања, ширења и развијања одређених деструктивних и друштвено неприхватљивих појава (асоцијалних и антисоцијалних) појава.

Криминалистичка (оперативна) контрола престаје када престану разлози због којих је успостављена, услед смрти лица или престанка постојања објекта. Уколико је систематским вршењем криминалистичке контроле утврђено да постоје основи сумње да је у надзираној средини, фирми или објекту, односно да је од стране надзираног лица извршено кривично дело, контрола прераста у неки од облика опративног рада (обавештајно истраживање,[197] оперативну обраду, оперативну акцију[198]). Криминалистичко ангажовање се тада усредсређује на конкретан проблем (предмет), а даље активности се надовезују на оне којима су у склопу криминалистичке контроле прибављена почетна сазнања.

Као планирана и усмерена оперативна делатност, криминалистичка (оперативна) обрада полази од одређеног кривичног догађаја или више догађаја, са циљем да криминалистички утврди (путем прикупљања чињеница и података који имају значај доказних информација) праву природу догађаја поводом којег се поступа, као и то да ли постоје, а ако постоје које су и какве, везе између конкретног дешавања и појединих лица. Обрада се најчешће отвара поводом организоване криминалне делатности и тежих облика општег, привредног и високотехнолошког криминала и кривичних дела са елементом иностраности и подразумева дужевременски оперативни рад и синхронизовану примену оперативно тактичких и техничких мера, средстава и метода рада.

---

[197] Обавештајно истраживање представља скуп активности које су уз примену свих расположивих оперативно тактичких и техничких мера и радњи полиције усмерене на систематско прикупљање сазнања која се односе на одређену инкриминисану појаву, догађај, лице и организовану криминалну групу за чију обраду је неопходан дужи временски период.

[198] Под оперативном акцијом подразумева се скуп континуираних и синхронизованих оперативно-тактичких и техничких мера и радњи које се, стално или привремено, предузимају у циљу спречавања, сузбијања и праћења одређене криминалне делатности на територији Републике Србије или подручју једне или више подручних полицијских управа (тј. као централна, регионална или локална оперативна акција).

Поступак иницирања, одобравања и евидентирања оперативне обраде подразумева иста решења као и она у случају криминалистичке (оперативне) контроле.[199]

Иако временски оквири криминалистичке обраде нису одређени, па она, када је реч о откривању идентитета извршилаца појединих кривичних дела, може трајати веома дуго (до застарелости кривичног гоњења за конкретно дело), њено трајање се може ограничити одлуком о отварању (рок може бити и продужен). Окончање криминалистичке обраде, може да подразумева достављање кривичне пријаве јавном тужиоцу, односно посебног извештаја којим се већ поднета кривична пријава допуњава (може се утврдити и неоснованост почетне сумња). Обавештавање тужиоца уследиће и у случају да се утврди да кривично дело, чије је постојање пријављено тужиоцу, у ствари и није извршено, да чињенично стање утврђено током обраде, а након подношења кривичне пријаве, указује на постојање дугог, а не пријављеног кривичног дела, односно на невиност пријављених лица, на основану сумњу за извршење кокретног кривичног дела у погледу сасвим других лица, или, пак, у односу на још нека, а не само пријављена лица.

10.ОПЕРАТИВНЕ КРИМИНАЛИСТИЧКЕ ЕВИДЕНЦИЈЕ

Сагласно одредби чл. 76. ЗОП полиција води евиденције: лица којима је по било којем основу ограничена или одузета слобода (довођење, задржавање, ограничење кретања, лишавање слободе и друго); лица за које постоје основи сумње да су учинила кривична дела и прекршаје; учињених кривичних дела за која се гони по службеној дужности, прекршаја и лица оштећених тим делима; учињених кривичних дела непознатих учинилаца за која се гони по приватној тужби; тражених лица и предмета и лица којима је забрањен улазак у земљу; провера идентитета лица; лица над којима је спроведено утврђивање идентитета, дактилоскопираних лица, фотографисаних лица и ДНК анализа; оперативних извештаја, оперативних извора сазнања и лица под посебном полицијском заштитом; примењених оперативних и оперативно-техничких средстава и метода; догађаја; употребљених средстава принуде; притужби.

Када се говори о оперативно криминалистичким евиденцијама, истиче се и то да се оне могу поделити на опште евиденције, МОС евиденције и остале евиденције. Опште евиденције се воде за лица, трајног су карактера, стално се користе и у њих се сврставају: општа азбучна картотека, досије за лице, евиденција одређених категорија учинилаца односно потенцијалних учинилаца кривичних дела, албум фотографија, евиденција видних особених знакова, монодактилоскопска збирка, казнена евиденција и евиденција прекршаја. **МОС ("модус операнди систем") евиденције** се тичу учињених кривичних дела и воде се као: евиденција кривичних дела са непознатим учиниоцем, евиденција украдених и несталих ствари и евиденција оштећених. **У остале евиденције** убрајају се: евиденција несталих лица и неидентификованих лешева, евиденција објеката, евиденција догађаја, досијеи акција. Као посебна евиденција може да се води и евиденција надимака.

10.1. Општа азбучна картотека - индекс

Индекс је основна и најобимнија криминалистичка евиденција о лицима. Води се по систему картона, строго азбучно сортираним по презимену, имену, имену оца, имену мајке, датуму рођења. У њој се региструју сва лица у вези којих је полиција поступала у кривичним стварима: стављана су под криминалистичку обраду; за њима је покретана потражна делатност; у вези њих су прикупљана потребна обавештења по захтеву јавног тужиоца, или су по захтеву истражног судије предузимане поједине истражне радње; против њих је подношена кривична пријава; њихов идентитет је провераван или утврђиван, или су по било ком основу дактилоскопирана. Имајући у виду обухватност општег криминалистичког индекса, неопходно

[199] Носилац оперативне обраде може бити организациона јединица која је предложила њено отварање, она која којој је из разлога целисходности, а уз обавештење подносиоца о уступљена,а може се реализовати и кроз заједничко деловање више организационих јединица, при чему је једна одређена као носилац обраде.

је приликом припреме, планирања и реализације криминалистичко оперативног поступања са конкретним лицем, испоштовати правило о обавезној провери лица кроз ову евиденцију.

10.2.Досије за лице

Досије за лице се формира за учиниоце кривичних дела наведене у Упутству о начину вођења и коришћења оперативних криминалистичких евиденција, по месту поступања органа унутрашњих послова. У једном ОУП-у лице може да има само један досије. Када је реч о повратницима могуће је да се о њима води више досијеа, али у различитим, за конкретне случајеве поступајућим ОУП-има. На насловној страни досијеа су подаци о идентитету лица, начину на који је он утврђен, личном опису, отисак десног кажипрста. У досије се, хронолошким редом, улажу документација оперативне обраде и копије кривичних списа. Досије садржи и попис санкција изречених лицу (кривичних и прекршајних), као и податке о службеним лицима која су користила досије. По систему фасцикли, досијеи лица су сложени по редном броју досијеа.

10.3.Евиденција одређених категорија учинилаца односно потенцијалних учинилаца

У овој евиденцији се налазе подаци о повратницима, и то првенствено специјализованим и професионалним учиниоцима кривичних дела. Евиденција се води по систему картотеке, према врсти кривичног дела, тако да се као посебне категорије евидентирају: варалице, провалници, разбојници, џепароши, фалсификатори и сл. С обзиром на овакав начин вођења евиденције, лице може бити сврстано у више различитих категорија учинилаца и евидентирано на више картона. Евиденција се у оперативном раду користи, нарочито, при расветљавању кривичних дела чији је учинилац непознат, а извршена су на специфичан начин.

10.4.Албум фотографија

У овој евиденцији се, по правилу, налазе сињалетичке (тропозне) фотографије лица уведених у евиденцију одређених категорија учинилаца кривичних дела (повратника). У албуму се могу наћи и фотографије оних примарних учинилаца за које се претпоставља да ће поново вршити кривична дела. Евиденција је сређена по врстама кривичних дела, а унутар основних група и по објекту напада, месту и начину извршења, полу и годинама старости учинилаца. Специјализоване (линијске) службе за сузбијање одређене групе кривичних дела воде и засебне албуме фотографија учинилаца (нпр. за учиниоце крвних, односно сексуланих деликата, за разбојнике, за џепароше итд.), користећи притом и предности видео и компјутерске технике.

10.5.Евиденција видних особених знакова

У њој се региструју лица која су евидентирана као специјализовани учиниоци, а имају особене знаке на основу којих се могу препознати. Под видним особеним знацима подразумевају се непромењива, стална обележја на човечијем телу као што су, на пример: ожиљци, младежи, разне пеге на кожи, тетоваже, инвалидност (недостатак руке, ноге, ока), али и одређени несвесни (рефлесни) покрети главе, усана, рамена и сл., говорни дефекти итд. Ове евиденције се воде по систему картотеке у којој се картони разврставају по полу учинилаца, врсти особеног знака, а ако је у питању телесни особени знак, онда и по делу тела на коме се такав знак налази.

10.6.Евиденција надимака

Она садржи надимке учинилаца кривичних дела регистрованих у евиденцији одређених категорија учинилаца (првенствено повратника). Њена оправданост произилази из чињенице да су ова лица у криминалној средини позната, углавном, по надимцима. Уз то, у случају потребе, учиниоци се приликом извршења кривичног дела најчешће ословљавају надимцима. Евиденција се води се по систему картотеке, а поред надимака, у евиденцију се уносе и основни идентификациони подаци лица.

10.7.Монодактилоскопска збирка

Збирка је састављена од фишева са појединачним отисцима прстију. Обухвата збирку отисака узетих од дактилоскопираних лица и збирку оних трагова папиларних линија фиксираних на месту догађаја за које се претпоставља да потичу од учиниоца чији идентитет није утврђен. Примена програмског система АФИС/ФИС додатно унапређује могућности коришћења трагова папиларних линија непознатих учинилаца пронађених на месту догађаја.

10.8.Казнена евиденција

У овој евиденцији се региструју сва лица која су на територији Републике Србије правноснажно осуђена за кривична дела, као и наши држављани који су правоснажно осуђени за кривична дела од стране иностраних судова, уколико су њихове пресуде достављене нашим државним органима. Води се по месту рођења лица, а за лица рођена у иностранству, по месту пребивалишта, односно по месту седишта суда који је изрекао пресуду.

10.9.Евиденција кривичних дела са непознатим учиниоцем

Ова евиденција се састоји од фасцикли у којима се налазе кривичне пријаве против непознатог учиниоца (сложене су по годинима евидентирања и КУ броју), и од картотеке кривичних дела са непознатим учиниоцем (састоји се од више картона сортираних према врсти кривичног дела и специфичностима у начину њиховог извршења). Унутар основних група, врши се поткласификација у складу са следећим критеријумима: местом, временом и средством извршења. На тај се начин, по основу испољених сличности, у картотеци повезују поједина кривична дела чији су учиниоци непознати. Након расветљавања једног кривичног дела ове врсте, откривени учинилац се може довести у везу и са осталим евидентираним кривичним делима извршеним на исти начин. Уз то, картотека је уређена тако да омогућава лако проналажење броја кривичног уписника, а потом и кривичне пријаве поднете против непознатог учиниоца одређеног кривичног дела.

10.10.Евиденција украдених и несталих ствари

У њу се уносе подаци о украденим и несталим стварима веће вредности, које имају одређене ознаке или индивидуалне карактеристике помоћу којих се могу разликовати од других истоврсних ствари. У евиденцију се, такође, уносе и подаци о предметима који су пронађени (најчешће код учиниоца већег броја кривичних дела), а не зна им се власник (лице оштећено кривичним делом). Евиденција се води по систему картотеке у коју се улажу картони по врсти ствари, а затим, по обележјима на основу којих се конкретна ствар разликује од истоврсних ствари.

10.11.Евиденција оштећених

Евиденција је сачињена од података о лицима која су оштећена кривичним делом чији је учинилац непознат. Води се по систему картотеке сређене по азбучном реду.

10.12.Евиденција несталих лица и неидентификованих лешева

Ове две евиденције се воде паралелно, и њихов задатак је да омогуће што успешнију индентификацију лица и лешева, а уз то, и проналажење лица која су нестала под сумњивим околностима. Делом који се односи на неидентификована лица, обухваћена су лица која крију свој идентитет, односно она која, услед физичких или психичких недостатака, нису у стању да дају податке о себи. У други део евиденције уносе се подаци о лешевима чији идентитет није било могуће утврдити. Иако се воде одвојено, по систему картотека и досијеа, поменуте евиденције, из практичних разлога, чине целину.

10.13.Евиденција објеката

У њој се региструју објекти и места који су оперативно интересанти, и то зато што се на њима врше кривична дела и прекршаји, сакупљају њихови учиниоци или протурају предмети.

Евиденција се води првенствено по систему досијеа, а у виду картотеке само уколико на територији за коју се евиденција води, има више безбедносно интересантних објеката.

10.14.Евиденција догађаја

Евиденција се води по систему досијеа и у њој се региструју: самоубиства, сумњиве и задесне смрти, несрећни случајеви на раду праћени смртним или другим тежим последицама, елементарне непогоде са смртним или другим тежим последицама, нарушавање јавног реда и мира у већем обиму, пожари и слични догађаји значајни за рад на спречавању и сузбијању криминалитета.

10.15 .Досије акција

У досијеа акција се улажу материјали (планови, извештаји и др.) који се односе на обимније и значајне акције предузете од стране органа унутрашњих послова, по питањима спречавања и сузбијања одређених облика делинквентног, а посебно криминалног понашања.

Један од основних захтева у вођењу савремених евиденција јесте потреба за њиховом централизацијом (за поједине не само на унутрашњем, већ и на међународном нивоу). Битну претпоставку за успешну централизацију криминалистичких евиденција и њихово квалитетније вођење, тренутно ажурирање и лак приступ овлашћених и заинтересованих корисаника представљају аутоматизоване евиденције. Оне су предуслов за наредни корак у овом правцу, који би се састојао у повезивању, у оквиру постојећег јединственог информативног система (ЈИС) органа унутрашњих послова Републике Србије, евиденција из управног поступка (пребивалиште, личне карате, пасоши, моторна возила, возачке дозволе итд.), са оперативним криминалистичким евиденцијама обухваћених аутоматском обрадом података. Подаци из програмског система "кривична дела и учиниоци" су еквивалентни подацима из ручних евиденција о кривичним делима са непознатим учиниоцима, лицима оштећеним кривичним делом и украдених и несталих ствари. У програмском систему "потражна делатност" евидентирани су подаци о учиниоцима кривичних дела за којима је расписана потражна делатност, као и о несталим лицима и неидентификованим лешевима. У циљу стварања услова за што успешнију релизацију расписаних потрага, евиденције програмског система "потражна делатност" везане су за евиденције из области управних послова, и то тако што при уносу података неопходних за поступање у управим стварима (лична карта, путне исправе, возачка дозвола, возила) систем аутоматски врши претраживање у евиденцијама из области потрага.

8. КРИМИНАЛИСТИЧКА ПРОВЕРА

Криминалистичка провера је општа оперативно тактичка мера и радња која има за циљ да, утврђивањем нових чињеница, разјасни (потврди, допуни или и оповргне) постојећа сазнања, значајна за одлучивање и поступање у пословима спречавања и сузбијања криминалитета. Као таква она се налази у основи готово свих оперативно-тактичких мера и радњи, како општих, тако и истражних (радњи доказивања). Разноврсност података који се провером утврђују или разјашњавају, и мноштво метода које се том приликом користе (непосредни увид, обављање разговора, увид у одговарајуће евиденције и документацију и сл.), омогућује поделу криминалистичких провера на:

- самоиницијативне провере и провере предузете на захтев других органа;
- провере које се односе на лица, предмете, објекте и догађаје;
- провере које се врше јавно и провере које се врше тајно.

О извршеној провери сачињава се службена белешка или извештај. У њима се наводи које су чињенице провераване, на чији захтев и на који начин је провера вршена, шта је том приликом утврђено и који је степен поузданости утврђених података (у појединим случајевима може изостати навођење извора података). Ради поткрепљења изнетих навода уз службену забелешку или извештај доставиће се и други материјали настали, односно прибављени током вршења провере (уверења, потврде, решења, записници и друга слична писмена, изводи из евиденција, тонски и тонфилмски снимци итд.).

9. ОПШТА ТАКТИЧКА ПРАВИЛА ВОЂЕЊА РАЗГОВОРА

Успешно обављање разговора претпоставља познавање основа психологије исказа, метода опште и криминалне психологије, општих правила вођења разговора, одређено криминалистичко искуство и квалитетну појединачну припрему која обухвата: прикупљање података о лицу са којим треба обавити разговор (подаци о идентификационим обележјима лица, они који се односе на његов ранији живот, а посебно криминалну делатност за коју је сумњичен и осуђиван, подаци о његовом занимању, социјалном статусу, физичким и психичким својствима, односима и везама са другим лицима - нарочито значајне податке могу дати они оперативни радници који су већ били оперативно ангажовани према истом лицу); проучавање свих постојећих података о догађају поводом кога се обавештења прикупљају; дефинисање околности које треба разјаснити вођењем разговора; припремање основних питања и тактике њиховог постављања; избор места, времена и начина на који ће се водити, односно документовати разговор.

Сам ток разговора би се, условно, могао поделити на три фазе: уводни разговор, фазу слободног излагања и фазу у којој службено лице поставља додатна питања (фаза реплике).

12.1.Упознавање или уводна фаза

Уз ненаглашено службени, али ипак ауторитативан тон, кроз наизглед необавезан дијалог, треба успостави атмосферу која ће омогућити квалитетно излагање лица. Циљ може бити и провера или допуна постојећа сазнања о лицу, његовим карактерним и интелектуалним својствима, исправности чула битних за запажање догађаја поводом кога се разговор води, односу према догађају, његовим учесницима, спремности да говори истину и сл.

12.2.Фаза слободног излагања

Лице се општим и неутралним питањима, наводи да у слободном, неометаном излагању изнесе све што му је познато о критичном догађају. Уколико је садржај излагања логички одржив и уз то, не противуречи, већ напротив, поткрепљује и објашњава постојећа сазнања, ОСЛ треба да прави што мање упадица и непотребних прекида. Следећи одређену хронологију збивања, лице ће изложити и оно што би иначе, у случају учесталог прекидања и усмеравања питањима службеног лица, заборавио да изнесе, односно прећутао. Зависно од конкретне процене, службено лице ће интервенисати и у овом делу разговора, ради његовог сажимања и усмеравања у жељеном правцу. Већ у овој фази разговора ОСЛ, које пажљиво прати излагање, може донети суд о томе да ли је лице са којим разговара добронамерно или не. Понекад ће за даљи ток оперативног рада бити целисходније да лице које није говорило истину, остане у уверењу да је успело да надмудри овлашћеног радника полиције.

12.3.Фаза реплике

Након завршетка слободног излагања, лицу са којим се обавља разговор ће бити, уколико је то потребно, постављена одређена питања (допуњујућа, прецизирајућа, подсећујућа и контролна). Постављена питања морају бити јасна, одређена и правилно распоређена, а употребљени изрази разумљиви. При вођењу разговора није допуштено понашати се или користити тон и изразе који делују сугестивно, омаловажавају или вређају лице са којим се разговара, а такође, ни употребљавати сугестивна, капциозна и алтернативна питања. Током разговора треба пажљиво проматрати лице са којим се разговара ради уочавања одређених спољашњих, видљивих манифестација унутрашњих - психичких збивања (повећану моторику тела, изражену гестикулацу, подрхтавање мускулатуре лица, унезверен поглед, појачано знојење, сушење усана, гутање пљувачке, неравномерно и чујно дисањ, промене у начину излагања, гласу и сл.). Избором питања, начином и редоследом њиховог постављања треба омогућити откривање нивоа обавештености саговорника, интензитета неког његовог става, личну ангажованост, тенденције у мишљењу и сл. Редослед питања и њихов однос према догађају који је повод за разговор иде од најопштијих питања, па концентрично ка детаљима. Психолошки посматрано, избор и редослед питања треба да буду такви да се крећу од “лаког ка

тежем", а све са циљем да се саговорник доведе у ситуацију да све теже одустане од већ успостављене сарадње.

У фази припрема и планирања, а посебно током разговора на уму треба имати и значаја умора за успостављање и прекид квалитетне комуникације (први знаци замор код саговорника могу се уочити већ после 20 – 30 минута). Уместо прављењем пауза, изгубљену концентрацију и заинтересованост лица за комуникацију треба повратити уз помоћ "лакших питања". Посебан проблем у току вођења разговора представља прелазак са теме на тему. Очувању успостављеног нивоа комуникације и концентрације саговорника допринеће кратко резимирање претходно изнетог и пригодан увод у даљи разговор (нпр. добро... а сад да видимо; ово је јасно, а сад ћемо прећи на...)

Пре завршетка разговора треба се извинити лицу што ће морати да сачека док ОСЛ прегледа и анализира добијене информације и упоређује оно што је записано са оним што је речено. Фиксирани садржај треба предочити лицу и затражити од њега да изнесе примедбе, а потом, уколико их има, исте документовати.

Извесно је да, поред општих правила, постоје и значајне специфичности када је у питању обављање разговора са појединим категоријама лица. Нарочито су значајне специфичности које се манифестују при разговору са лицима која су оштећена кривичним делом (и жртвама кривичног дела), децом и малолетницима, старим лицима, и, поготово оне које се односе на разговор са лицем које је осумњичено да је учинило кривично дело.

13.ТАКТИКА ОБАВЉАЊА РАЗГОВОРА СА ПОТЕНЦИЈАЛНИМ СВЕДОЦИМА (ОШТЕЋЕНИМ И ЖРТВОМ, ДЕЦОМ И МАЛОЛЕТНИЦИМА, СТАРИЈИМ ОСОБАМА)

Оштећени и жртва се препознају као пасивни субјект кривичног дела, односно као лица повређена или оштећена кривичним делом. Притом, жртва је лице на коме је (према коме је) предузета радња извршења кривичног дела (лице лишено живота или изложено патњи или мучењу, пасивни субјект деликта насиља, саобраћајне незгоде или других акцидентних ситуација), а оштећени је носилац (титулар) добра које се штити и које је повређено или угрожено кривичним делом (може бити не само физичко, већ и правно лице). Лица која су оштећена кривичним делом су, по правилу, веома значајан и, уз то, реалативно поуздан извор података. Исти они разлози који утичу да лице оштећено кривичним делом, односно његова жртва, не пријаве дело, могу утицати и на њихову уздржаност и одсуство сарадње током разговора (страх од освете или излагања порузи и осуде средине, због могућег наступања других штетних последица, из осећања кривице или срамоте, услед веровања да је могућност откривања учиниоца и његовог извођења пред суд јако мала и сл.). Треба међутим, имати на уму и то, да ова лица лажним пријављивањем и давањем лажних, односно нетачних исказа могу, уколико им се некритички верује у све што исказују, погрешно усмерити, па чак, и паралисати рад органа откривања. Уколико утврђене чињенице чине основ за претпоставку о томе да оштећени (жртва) даје лажан исказ, службено лице ће га упозорити да се таквим исказивањем излаже ризику кривичног гоњења за дело лажног пријављивања из члана 334 КЗ РС.

Непотпуни и конфузни су нарочито искази жртве која је нападнута изненада, односно у условима смањене видљивости, и која се, и у време обављања разговора, налази у тешком психичком стању. Посебно психичко стање у које може запасти оштећени - жртва (преплављеност осећањима повређености, утучености, мање вредности, немоћи, стида, сопствене одговорности за оно што се десило и сл.), захтева одговарајући наступ службеног лица, којим ће, уз максималну стрпљивост, саговорник најпре бити смирен, а тек потом ће се приступити разговору о догађају (посебно треба водити рачуна да се не испровоцирају, односно да се на одговарајући начин умање психичке неугодности које произилазе из разговора о детаљима извршења). Службено лице треба да поврати психолошку сигурност лица, да га увери у своју добронамерност, спремност и способност да му помогне, као и потребу сарадње са полицијом у циљу заштите сопствених интереса.

Специфичности поступања у припреми и вођењу разговора са децом и малолетницима нису само ствар тактичког избора, већ су условљене и одредбама важећег законодавства. Одредбама Закона о малолетним учиницима кривичних дела и кривичноправној заштити

малолетних лица (чл. 60 и чл.151)[200], прописано је да у предкривичном поступку прикупљање обавештења од деце и малолетника, без обзира да ли се појављују у својству учинилаца кривичних дела или оштећених, обавља полицајац за малолетнике (ОСЛ које је стекло посебна знања из области права детета, преступништва малолетника и кривичноправне заштите малолетних лица) и то обавезно у присуству родитеља, усвојиоца или стараоца.

Специфичности у поступању према малолетним лицима прописује и Закон о полицији. Чланом 38 одређено ја да полицијска овлашћења према малолетним лицима, млађим пунолетним лицима и у предметима кривичноправне заштите деце и малолетника примењују овлашћена службена лица посебно оспособљена за рад са малолетницима. Изузетно, полицијска овлашћења примениће друго овлашћено службено лице, ако због околности случаја не може да поступа овлашћено службено лице посебно оспособљено за рад са малолетницима. Полицијска овлашћења према малолетном лицу примењују се у присуству родитеља или старатеља тог лица, односно, у случају да су они недоступни, у присуству представника органа старатељства, изузев кад због посебних околности или неодложности поступања то није могуће. Присуство представника органа старатељства, уместо родитеља, може да се обезбеди, ако је могуће, и у случајевима када би присуство родитеља било штетно за малолетника (у случајевима насиља у породици и сличним), или би их толико иритирало да би у великој мери угрозило извршење полицијског задатка. Кад присуство органа старатељства у смислу ст. 3 и 4 овог члана није могуће обезбедити, обезбедиће се присуство другог пословно способног лица са искуством у раду са малолетницима, које није запослено у полицији или умешано у случај. Позивање малолетног лица обавља се достављањем писаног позива преко родитеља или старатеља (чл. 48, ст. 3 Закона о полицији).

Специфична правила обављања разговора са децом и малолетницима се заснивају и на уважавању психофизичких карактеристика ове популације (постепеност развоја способности опажања и разумевања, недостатак животног искуства, подложност сугестији, оскудност фонда речи, неразумевање апстрактних појмова, емотивна осетљивост, изразита жеља за осамостаљењем и доказивањем, искључивост, некритичност, потребу за самоистицањем и дрскост). У току припреме за разговор треба утврдити да ли је ниво физичког, психичког и емотивног развоја детета (малолентика) адекватан старосној доби, каква му је способност концентрације и запажања, памћења и исказивања, да ли је стидљиво или слободно у понашању, какав је његов однос према друговима, према школским обавезама и сл.

Непосредно пре почетка разговора службено лице полиције дужано је да информише (усмено и у писаном облику) дете/малолетника и њихове родитеље, усвојиоце или стараоце о правима и разлозима вођења разговора. Службено лице би морало да познаје вредносне системе и интересовања лица овог узраста, као и њихов жаргон, како би што успешније успоставило повољну климу за вођење разговора, остварило што непосреднији вербални контакт и пратило исказ који се даје, односно као би својим понашањем и пажљивим опхођењем разбило страх код деце (малолетника), задобило њихово поверење и мотивсало их да говоре истину (мора се избегавати такав наступ и начин вођења разговора који је очигледно извештачен - нпр. детињасто понашање, говор и интонација гласа службеног лица и сл.).

Уз избор и припрему таквог амбијента који неће потенцирати страх и суздржаност детета, у циљу подстицања детета (малолетника) да излаже без устручавања, треба му омогућити да у виду слободног, необавезног разговора са службеним лицем, прича о различитим, за њега нарочито интересантним питањима. С обзиром на изражену сугестибилност деце (малолетника), службено лице мора приликом њиховог казивања водити рачуна да својим гестовима, формулацијом уводних и накнадних питања, интонацијом гласа и укупним понашањем приликом постављања питања не делује сугестивно, односно да на други начин не утиче негативно на аутентичност исказа, али и да не изазива непријатна осећања (страха, осећај кривице и сл). Посебна пажња мора се посветити наступу у случајевима процене да дете (малолетник) не говори истину. Најчешће је неопходно ставити му одмах до знања да му се, иначе, верује, и да је, баш због тога, потребно да и о стварима о којима се води разговор такође говори истину. То, наравно, не сме бити урађено на начин који ће нарушити већ успостављени однос поверења.

[200] Службени гласник РС, бр. 85/05

Због немогућности коцентрације у дужем временском периоду, односно због брже појаве замора, потребно је, током обављања разговора, правити и посебне паузе – нпр. у виду скретања на оне теме које су детету (малолетнику) интересанте. У циљу што аутентичнијег бележења садржине датог исказа пожељно је да један полицајац води разговор, а да други води белешке како би се испоштовала личност саговрника и не би ометао ток разговора.

Током припреме и при вођењу разговора са старијим особама на уму се мора имати и то да услед старења организма у познијем животном добу човека, долази до промена у готово свим животним функцијама: смањује се осетљивост чулних органа, губи се интересовање за бројне појаве, смањује се способност концентрације, интелектулани процеси се више не одвијају на ранијем нивоу, учесталије се јављају различите болести, умор брже наступа и сл. Под утицајем таквих околности, чак и квалитетно запажени садржаји, а посебно детаљи, брже се заборављају. Поред тога, код одређеног броја старих лица може да се јави незаинтересовани за појаве око себе, уз изражену неповерљивост, сумњичавост, нервозу, неприступачност, тврдоглавост, понекад чак и са егоцентричним и агресивним ставом према околини, пуним ироније, презира и ниподаштавања свега. С друге стране, нека од ових лица су тиха и мирна, попримају осећај мање вредности, бескорисности, одбачености, губе самопоуздање, постају сугестибилна и лако падају под туђи утицај. Приликом разговора са старим лицима треба имати пуно стрпљења и пажње, а службено лице им се мора, пре и у току разговора, обраћати са дужним поштовањем. У том циљу се и време, место и начин обављања разговора, чешће него иначе, одређују у складу са жељом старијег лица. Потребно је, због тога, непрестано имати на уму да је веома тешко успоставити непосредан и присан контакт са старим лицем, уколико комуникација буде унапред нарушена непоштовањем њихове личности (нпр. остављањем да дуго чекају пред вратима, слободнијим понашањем са другим службеним лицима или грађанима у њиховом присуству, ословљавањем речима "чича", "матори" и сл.). Успешност вођења разговора и квалитет исказа старијих лица умногоме зависи и од тога у којој мери је показано разумевање за њихова емоционална стања, и чињеницу да се физички брже замарају, односно да чешће имају различите тегобе и болове.

14.РАЗГОВОР СА ОСУМЊИЧЕНИМ

Деликатност ситуације у којој се осумњичено лице налази, различит степен извесности о томе да је баш он прави учинилац кривичног дела (може се кретати у распону од постојања основа сумње, до потпуне извесности у "in flagranti delicto" ситуацијама), чињеница да ни самопријављивање, нити, пак, дато признање о извршењу дела, није апсолутна потврда извесности да је осумњичени стварни учинилац, специфичне карактерне црте лица, његово различито животно искуство, навике, склоности, опредељења, различити ставови које лице може заузети поводом конкретне ситуације, могућност наглог обрта ситуације и промене у односу према службеном лицу, а, уз то, и потреба да се у што већој мери и што поузданије утврди истина о конкретној ствари, захтева да се приликом вођења разговора са осумњиченим доследно примењују основна тактичка правила обављања разговора са грађанима, али, чини нужним и низ специфичности.

Активности које се предузимају у циљу припреме разговора са осумњиченим, усмерене су на проучавање постојеће документације о претходним радњама надлежних органа поводом конкретног кривичног дела (записника, службених белешки, извештаја, изјава грађана, налаза и мишљења вештака итд.), као и на прикупљање и проверу података о свим његовим актерима, а, посебно, о лицу које је осумњичено. Одлука о томе које податке треба прикупити у фази припреме за разговор са осумњиченим, условљена је врстом учињеног дела, специфичностима сваког конкретног дешавања и пропратним манифестацијама испољеним том приликом (знацима сујеверја, обичаја, традиције и сл.). Обим и садржина припрема, као и интензитет ангажовања службених лица зависи од особености сваке криминалистичке обраде, а такође и потребе да се обављању разговора са осумњиченим приступи без одлагања.

Службено лице на почетку разговора мора, поред осталог, да обавести осумњиченог о делу за које се терети и основама сумње, о праву да узме браниоца који ће присуствовати његовом даљем саслушању, као и о томе да није дужан да без браниоца одговара на постављена питања. По завршетку уводне фазе разговора, осумњиченом се пружа могућност да у

неометаном излагању изнесе све њему познате околности дела на чијем расветљавању се ради, а тек, потом, приступа се постављању питања о појединостима. Службено лице полиције, притом, процењује да ли ће, када и како предочити осумњиченом само неке или све чињенице које указују на њега као учиниоца. Максимална концентрација и брза анализа излагања осумњиченог, подразумева и проучавање видних промена у његовом понашању током разговора (симптоматске слике), које су често одраз његовог унутрашњег психичког стања. Свака, па и најмања психичка одсутност службеног лица полиције, испољавање нервозе, беса или других слабости, могу, на једној страни, охрабрити лице које даје лажан исказ, а на другој, поколебати осумњиченог који је био спреман да призна дело које је учинио.

У ситуацијама када је кривично дело резултат заједничког деловања више лица, осумњичених да су га починила, разговор треба најпре обавити са оним за кога се процени да ће навероватније дати истинит исказ.

Разговор са осумњиченим може резултирати искреним и потпуним признањем, искреним и аргументованим негирањем учешћа у криминалној делатности коју осумњичено лице, уистину, није ни предузело, али и давањем лажног исказа. С обзиром да пракса показује да уз истинита, постоје и лажна признања, да се једном дата признања неретко повлаче, разумљиво је да и након признања осумњиченог службено лице полиције мора да настави са предузимањем даљих активности у циљу потпуног разјашњења кривичног дела и учешћа лица у њему.

Неретко се дешава да осумњичено лице, негирајући да је извршилац или саучесник у кривичном делу за које се сумњичи, тврди да има алиби за критично време ("alibi" латински - негде другде, на другом месту), то јест, позива се на објективну немогућност да буде умешано у дело због чињенице да се непосредно пре, за време или непосредно након извршења кривичног дела налазило на удаљеном месту, тако да у критично време није могло бити на месту на ком је кривично дело учињено. Своју тврдњу осумњичени најчешће поткрепљује тиме што наводи друга лица која могу потврдити истинитост његовог исказа, нуди и прилаже различите исправе којима доказује своје присуство на неком другом месту, односно указује на предмете и трагове који својим постојањем, местом и временом настанка, старошћу и сл., могу указати да се у критично време, осумњичени налазио на неком другом месту. Заузимање става поводом тврдњи осумњиченог и утврђивање основаности, односно неоснованости претпоставке о његовом учешћу у делу, претпоставља прецизно и поуздано утврђивање места и времена извршења кривичног дела, као и других релевантних околности конкретног случаја (предмета и трагова пронађених на лицу места, времена и механизама њиховог настанка, могућности њиховог подметања и сл).

15.ОСМАТРАЊЕ

У криминалистичкој пракси осматрање се предузима у односу на одређена лица, одређене објекте и простор као општа оперативно-тактичка радња или, пак, као радња доказивања са циљем да се перцепцијом дође до сазнања о кривичним делима и њиховим учиниоцима, па да се у складу са тим предузму мере спречавања и сузбијања конкретне криминалне делатности, уколико она наступи. По начину вршења, осматрање може бити стално (општа опсервација) и привремено (специјално).

Стално осматрање, или општа опсервација, представља стални метод у раду свих овлашћених радника органа унутрашњих послова. Премда не захтева посебну припрему и планирање, успешно вршење сталног осматрања претпоставља постојање одређених личних квалитета овлашћених службених лица, развијену способност запажања и логичког закључивања, као и њихову заинтересованост за посао. Нарочит допринос успешном спречавању и сузбијању криминалне делатности дају радници полиције који су добри познаваоци прилика на одређеном подручју и у одређеној области криминалног деловања, а који, уз то, знају лица склона деликвентном понашању, као и делинквентску тактику уопште, а посебно ону која се користи при извршењу појединих кривичних дела.

Једна од основних карактеристика **специјалног (привременог) осматрања** се огледа у чињеници да се оно, у циљу реализације конкретних оперативних задатака, а након темељне припреме и детаљног планирања, врши конспиративно (тајно), од стране одабраних и обучених лица која су снабдевена адекватним техничким средствима. Планом треба прецизирати место

на којем ће радња специјалног осматрања бити вршена, време њеног почетка и трајања, службена лица која ће га вршити, њихова конкретна задужења, средстава која ће бити коришћена, као и начин поступања у случају нагле промене ситуације. С обзиром да предузимање специјалног осматрања подразумева прикривено распоређивање и деловање службених лица, посебну пажњу би требало посветити избору места са ког ће оно бити вршено (осматрачка база), односно поступању које ће дуже задржавање лица на отвореном простору чинити логичним. Изабрана осматрачка база треба да обезбеди прикривен распоред службених лица, добру прегледност и могућност коришћења потребних техничких средстава (за обављање и документовање осматрања, као и за одржавање везе).

Као радња доказивања, осматрање се предузима у оквиру мере надзора и снимања телефонских и других разговора или комуникација другим техничким средствима и оптичких снимања (чл. 504е-504з ЗКП), уколико то, на основу предлога јавног тужиоца, образложеном наредбом одреди истражни судија и подразумева надзор и оптичко снимање лица за која постоје основи сумње да су сама или са другим извршила кривична дела из чл. 504а ЗКП, тј. за кривична дела (организованог криминала) корупције и друга изузетно тешка кривична дела. Изузетно, мера се може наредити и ако постоје основи сумње да се припрема неко од кривичних дела из чл. 504а ЗКП, а околности случаја указују да се на други начин кривично дело не би могло открити, спречити или доказати, или би то изазвало несразмерне тешкоће или велику опасност (чл. 504е, ст.2).

16.ПРАЋЕЊЕ

Праћење се састоји у тајном слеђењу и осматрању лица са циљем да се запазе, упамте и фиксирају одређене, криминалистички и кривичнопроцесно релевантне чињенице, и у криминалистичкој пракси може да се предузима као општа-оперативно тактичка мера и радња, односно као радња доказивања. Праћењем се, са много више извесности, могу остварити многобројни циљеви оперативног рада, од којих, као најчешће, треба поменути:

- утврђивање веза и контаката праћеног лица са другим лицима;
- утврђивање идентитета праћеног лица, односно лица са којима оно контактира;
- откривање саучесника праћеног лица;
- уочавање примопредаје предмета кривичног дела;
- проналажење предмета кривичног дела;
- проналажење лица за којим се трага (учиниоца кривичног дела, односно жртве);
- спречавање праћеног лица да изврши кривично дело и његово хватање на делу;
- утврђивање места боравка и откривање тајних склоништа и скровишта лица које се прати, као и лица са којима праћени ступа у контакт;
- прибављање и провера података значајних за припрему, планирање и предузимање других мера и радњи репресивног карактера (лишења слободе, блокаде, рације, заседе, привременог одузимања предмета, прегледа и претресања лица, стана и осталих просторија, превозних средстава, слободног простора);
- уочавање стварних активности, склоности и навика праћеног лица, значајних за откривање и расветљавање криминалне делатности поводом које се поступа;
- проверавање рада оперативне везе.

Упркос томе што не представља сталан метод рада, праћење се, с обзиром на широке могућности примене, често користи у оперативној пракси по одобрењу старешине органа. Први задатак који екипа за праћење мора да реши се састоји у томе да из мноштва лица која излазе из одређеног објекта, или се појављују на одређеном месту, препозна лице – објекат праћења, непосредно га прихвати, тј. преузме, и отпочне, односно настави праћење. Тај циљ може бити остварен на основу филмског снимка или фотографије, на основу прибављеног личног описа, на основу дискретног показивања поверљивог лица, на основу личног познавања лица које треба пратити (подразумева се, наравно, да праћено лице не сме да познаје службено лице које врши радњу), односно комбинацијом наведених начина.

Упркос томе што је тактика праћења веома сложена, и што захтева прилагођавање специфичностима сваког појединачног случаја, основни постулати важе за све или већину ситуација. Реализација праћења подразумева не само уочавање, већ и фото и видео документовање

релевантних околности, као и извештавање о њима (током вршења радње и непосредно након њеног окончања, односно периодично, ако се праћење предузима у дужем временском периоду). Уколико је реч о праћењу које се врши у склопу мера надзора и снимања предузетих по наредби истражног судије, орган који извршава наредбу о њеном извршењу сачињава дневне извештаје које заједно са прикупљеним снимцима доставља истражном судији и јавном тужиоцу на њихов захтев, а по извршењу наложених мера истражном судији доставиће снимке и посебан извештај. Док мера траје, наредба истражног судије и поступак њеног извршења сматрају се службеном тајном (чл. 504ж, ст. 4).

Бројне специфичности које се везују за реализацију осматрања и праћења препознате су и од стране законодавца који је у Законику о кривичном поступку из 2011. године (ЗКП/2011)[201], као посебну радњу доказивања предвидео и тајно праћење и снимање (чл.171-173 ЗКП/2011).

17.ЗАСЕДА

Заседа је општа оперативно-тактичка мера и радња која се конспиративно припрема, планира и поставља ради изненадног и безбедног лишења слободе учинилаца кривичних дела. Најчешће се предузима у циљу: лишења слободе лица која су одбегла или се крију, а реч је о осумњиченим, окривљеним, осуђеним, или лицима која су била на издржавању казне затвора или друге санкције везане за лишење слободе; пресретања и лишења слободе лица на месту на коме намеравају да изврше кривично дело (заседа у овом случају има превентивни карактер); пресретања и лишења слободе лица која се враћају након извршења кривичног дела, или су, пак кренула да га учине; откривања и лишења слободе учинилаца кривичних дела на месту на коме су оставили предмете кривичног дела (нпр. украдене ствари).

Квалитетно планирање, правилан избор места и времена постављања заседе, као и благовремено уочавање и правовремено и адекватно реаговање на појаву лица која треба лишити слободе, лакше је остварити уколико се располаже потпуним и провереним подацима који се односе на број, организованост и идентитет учинилаца кривичних дела чији се наилазак очекује, њихов физички изглед, ранију, актуелну и планирану криминалну делатност, а такође, и на остала лица која се могу наћи на месту постављања заседе или у превозном средству које користи лице чији се наилазак очекује. Важно је, уз то, располагати и сазнањима о врсти, марки и ознаци превозних средстава која поменута лица користе, као и о другим средствима, опреми и наоружању којима располажу, и умешности са којом их могу употребити, о евентуалној оспособљености и раније испољеној спремности за супротстављање лишењу слободе, о местима за која се зна или се претпоставља да ће их посетити лица која треба лишити слободе, о могућим правцима бекства, о географским и демографским карактеристикама простора на коме треба поставити заседу, о тренутним и очекиваним метеоролошким условима, и слично.

Уколико се заседа поставља ради хватања учинилаца на извршењу кривичног дела, за правилан избор места, времена и начина њеног постављања, потребно је анализирати претходне, временски и просторно блиске, догађаје исте врсте, чији учиниоци нису откривени, односно лишени слободе. Ако се заседа поставља лицима која су у бекству или се крију, то се најчеше чини у близини или на самим објектима где су тражена лица живела пре бекства, односно они у којима се налазе чланови њихове породице, пријатељи или сарадници. Заседе се могу постављати и на местима где се очекује да ће тражена лица доћи ради сусрета са другим лицима, ради прибављања хране, воде, одевних или других предмета, или, пак, ради настављања бекства. У случају да бројност лица која треба лишити слободе, неодређеност података о претпостављеном правцу њиховог кретања, односно месту доласка, конфигурација земљишта, временске и атмосферске прилике и сличне околности то налажу, заседа се, у односу на иста лица, може поставити на више места или праваца истовремено.

Након доношења одлуке о постављању заседе на одређеном месту, потребно је, приликом избора њене уже локације, одабрати место и поступати на начин који ће омогућити прикривено распоређивање лица у заседи, добру прегледност, сигуран заклон, и ефикасно, а за остале

[201] Службени гласник РС, бр.72/2011 и 101/2011. Предвиђено је да се овај Законик примењује од 15. јануара 2013. године, изузев у поступцима за кривична дела организованог криминала или ратних злочина који се воде пред посебним одељењем надлежног суда у којима се примењује од 15. јануара 2012. године.

грађане нешкодљиво дејство. Поред тога, изабрано место, уз правилан распоред учесника заседе, треба да допринесе затварању свих могућих правца извлачења учинилаца кривичних дела, онемогућавајући уједно, ефикасно пружање отпора ових лица.

Поред осматрања које, у циљу благовременог уочавања очекиваног лица, врше лица распоређена на месту постављања заседе, у појединим ситуацијама целисходно је и вршење специјалног осматрања на прилазима месту на коме је постављена заседа, односно праћење лица које треба лишити слободе. Екипа која врши осматрање у близини објекта на коме је постављена заседа, односно која прати лице које треба лишити слободе, обавештава учеснике у заседи о кретању очекиваног лица, али и о другим лицима која би својим наиласком могла да открију заседу. У случају да таква лица наиђу на место где је постављена заседа, а очигледно је да немају везе са криминалном делатношћу поводом које се поступа, или са извиђањем терена, треба их пропустити, уколико нису открили заседу.

18. ПОТРАЖНА ДЕЛАТНОСТ

Потражна делатност је систем оперативно тактичких и техничких мера и радњи које непосредно предузимају органи унутрашњих послова, по наредби других органа или самоиницијативно, у циљу проналажења одређених лица и предмета за које се зна или се претпоставља да су у вези са кривичним делом, прикупљања обавештења о њима, односно, ради потпуног утврђивања идентитета лица и идентификације лешева.

18.1. Врсте потрага

Многобројни субјекти овлашћени да иницирају трагање, разноврсност објеката, циљева и начина њиховог расписивања, као и различита временска и просторна обавезност потражних аката, представљају основ за класификације облика потражне делатности. С обзиром на то на шта се односе, потраге се могу класификовати на потраге за лицима, предметима и лешевима. Према подручју трагања, постоје локалне, централне и међународне потраге. Узимајући у обзир врсту потражног акта којим је иницирано трагање, потраге делимо на потернице, објаве и расписе о трагању.

18.1.1. Потерница, објава и распис о трагању као облици потрага

Потерница је потражни акт којим се захтева трагање у циљу проналажења, лишења слободе и спровођења надлежном органу одређених лица (окривљених, осуђених или лица одбеглих са издржавања казне, односно заводске мере везане за лишење слободе), а може се расписати по захтеву надлежних органа:

а) у случају бекства или сакривања лица против кога је покренут кривични поступак због кривичног дела које се гони по службеној дужности и за које се по закону може изрећи казна затвора од три године или тежа казна, а постоји наредба за његово довођење или решење о одређивању притвора (по наредби суда);

б) у случају бекства или сакривања лица које треба да се упути на издржавање казне затвора или друге санкције везане за лишење слободе (по наредби суда);

в) у случају бекства из установе у којој лице издржава казну затвора или другу заводску меру везану за лишење слободе (по наредби управника установе);

г) на основу молбе иностраног органа која се односи на лице за које се сумња да се налази у Србији, и чије ће издавање, у случају проналажења, бити затражено.

Чланом 72 ЗОП предвиђено је да се објава расписује, било самоиницијативно, било на захтев других субјеката, ради: а) утврђивања пребивалишта или боравишта лица, у складу са посебним законом; б) утврђивања идентитета лица које није у стању да пружи личне податке, или утврђивања идентитета леша за који се не могу утврдити подаци; в) проналаска предмета у вези са кривичним делом или прекршајем, у складу са посебним прописима, или предметима који су пронађени или нестали (чл. 567, ст. 1 ЗКП предвиђена је могућност расписивања објаве и у циљу прикупљања података о појединим предметима); г) одузимања предмета или исправа на основу одлуке суда или органа управе.

Сагласно одредбама члана 72 ЗОП, распис о трагању је потражни акт којим се потражна делатност може покренути самоиницијативно, или по захтеву надлежних субјеката: а) за несталим лицем; б) за лицем за које постоји основана сумња да је извршило кривично дело за које се гони по службеној дужности; в) за лицем које може дати обавештења о кривичном делу или учиниоцу; г) на захтев надлежног органа, односно установе, који је поднет у складу са посебним законом (нпр. ради проналажења одбеглог душевног болесника који је опасан по околину); д) на захтев родитеља, односно старатеља лица одбеглог од куће, и у другим случајевима, у складу са посебним прописима.

Након утврђивања стварних разлога и законских претпоставки за покретање потражне делатности, месно надлежна полицијска управа доноси одлуку о томе којим ће потражним актом, на који начин и на ком подручју, расписати конкретну потрагу. Саопштење о потреби трагања може бити пренето уношењем података о потрази у аутоматизовану евиденцију потражне делатности, путем средстава телекомуникације, радио везом и издавањем редовних, односно, ванредних обавештења (дистрибуирање ових потрага врши се путем електронске, односно редовне поште). Ради актуелизовања постојећих података о важећим потрагама и подстицања трагања на одређеној територији, у поступку обавештавања значајно место имају и билтени потрага.

Мере трагања, предузете након расписивања и објављивања потраге, не дају увек жељене резултате. Иако стварни разлози и законске претпоставке и даље постоје, због ограниченог временског важења, по истеку одређеног периода, потражни акти којима је потрага покренута губе дејство. Локалне потраге унете у аутоматизоване потражне евиденције јединственог информационог система МУП-а Републике Србије, по аутоматизму престају да важе по истеку три месеца. Уколико се ради о потражној делатности покренутој депешом, она по аутоматизму престаје да важи деведесет дана од дана расписивања. Исти је рок важења и потрага покренутих путем редовног или ванредног обавештења. Знатно је дужи рок важења централних потерница и расписа о трагању (5 година), односно централних објава (3 године).

Ради хватања и привођења надлежном органу лица за које се основано сумња да је извршило кривично дело за које је по закону прописана казна затвора од четири или више година и за којим је расписана међународна потерница, а у случају кад полицајци другим мерама то лице не могу ухватити и привести, односно када би то било повезано са несразмерним тешкоћама, могу се према том лицу предузети мере потраге применом специјалне истражне технике утврђене законом којим се уређује кривични поступак (мере циљане потраге), у поступку и на начин из овог члана (чл. 83, ст. 1 ЗОП). Мере циљане потраге, на писани предлог директора полиције, одобрава, такође у писаном облику, председник Врховног касационог суда Србије, односно судија тог суда који је одређен да по овим предлозима одлучује у случају одсуства председника тог суда, у року од 72 часа од подношења предлога (чл. 83, ст. 2 ЗОП). Одобрене мере могу се примењивати најдуже шест месеци, а на основу новог предлога могу се продужити још једанпут најдуже шест месеци. Кад разлози хитности то захтевају, мере циљане потраге може својим решењем наложити директор полиције, уз претходно прибављену писану сагласност за почетак примене одговарајућих мера председника Врховног касационог суда Србије, односно овлашћеног судије. У овом случају, писани предлог за примену одговарајућих мера доставља се у року од 24 часа од добијања сагласности. Одлука о наставку примене одговарајућих мера, односно о њиховој обустави доноси се у року од 72 часа од подношења предлога. Одлука о обустави одговарајућих мера мора бити писано образложена. Подаци прикупљени мерама циљане потраге не могу се користити као доказ у кривичном поступку, а по окончању циљане потраге достављају се председнику Врховног касационог суда Србије, односно овлашћеном судији, који је дужан да их уништи и о томе сачини записник.

19. КРИМИНАЛИСТИЧКА УПОТРЕБА ПОСЕБНО ДРЕСИРАНИХ ПАСА

Посебно обучене псе, као једно од средстава принуде, овлашћено службено лице може употребити, на основу члана 92. Закона о полицији, тј када: су испуњени услови за употребу физичке снаге или службене палице; су испуњени услови за употребу ватреног оружја; се успоставља нарушени јавни ред. Употребом службеног пса сматра се пуштање пса према лицу и запречавање псима проласка лица.

Пси обучени за потребе органа унутрашњих послова могу се користити у обављању позорничке делатности и у раду пешачке, односно ауто патроле. Ангажовање водича са службеним псима је препоручљиво и онда када се очекује да ће током спровођења лица лишених слободе бити покушаја бекства, пружања отпора или напада на спроводнике, а посебно у случајевима када су и други услови неповољни (радња се мора извршити ноћу, са подручја ван насељеног места или са места на лошем гласу). Послови контроле прелажења државне границе, кретања и боравка у граничном појасу, успешније ће се обављати уз помоћ службених паса. Посебно обучене псе је препоручљиво користити у постављању заседа учиниоцима кривичних дела, а нарочито ако се постављање врши у условима смањене видљивости (ноћу, по магли или на непрегледном терену).

Уколико нема опасности од одлагања предузимања радње, посебно обучене псе би требало обавезно користити и приликом прегледа слободног простора и објекта. Приликом претресања стана и других просторија, независно од тога шта се тражи, службени пси се могу користити ради спречавања напада на ОСЛ, онемогућавања бекства лица и његовог лишења слободе. Пас се посебно обучава за проналажење појединих дрога. По завршеној обуци је оспособљен да у различитим условима (у стану и другим просторијама, у превозним средствима и на отвореном простору), без проблема налази све врсте, како природних тако и синтетичких дрога, или само неке од њих. Успех у проналажењу ће се лакше постићи ако је сакривена већа количина дроге интензивнијег мириса. Сличне могућности употребе постоје и у случају трагања за експлозивом, пошто се пас веома лако може обучити за проналажење свих експлозива.

Послове обезбеђења објеката и личности овлашћена службена лица органа унутрашњих послова ће ефикасније вршити уз употребу посебно обучених паса. У случају елементарних и других несрећа, као што су, на пример: земљотреси, пожари, поплаве, клизишта земље и веће саобраћајне незгоде, службени пси ће се, осим у циљу проналажења настрадалих лица, користити и ради очувања личне и имовинске сигурности грађана, и спречавања изршења кривичних дела и прекршаја на најугроженијим местима. У проналажењу лица затрпаних снежним лавинама или испод рушевина, посебно обучени пси су од изузетно велике користи.

Посебно обучени пси се могу користити не само ради успешнијег спровођења забране изласка из одређеног објекта и простора, односно уласка у њега (код блокаде, ограничења кретања на одређеном простору, обезбеђења места кривичног догађаја, спречавања нарушавања јавног реда и мира), већ и накнадно, током предузимања других мера и радњи на том објекту или простору.

Значај употребе паса трагача у току криминалистичке обраде лица места, умногоме је изгубио на значају у односу на ранији период, пошто се у савременим условима при доласку и повратку са извршења кривичних дела, веома често користе превозна средства. У урбаној средини пас најчешће може само да укаже на присуство и кретање непознатог учиниоца, и тиме омогући утврђивање правца у коме се, и начина на који се удаљио. Том приликом може да пронађе и предмете и трагове на местима која су просторно удаљена од центра догађања. Могућности употребе су далеко веће ако се кривични догађај одиграо на мање насељеном и слабије прометном месту. Један од основних предуслова употребе посебно обучених паса у трагању за непознатим учиниоцем јесте и то, да је простор на ком се налазе трагови учиниоца благовремено обезбеђен. Временски период од остављања трага, па до довођења службеног пса на место трагања, не сме бити превише дуг (до истека 8 часова од остављања трага мириса, а уколико су околности изузетно повољне, пса је могуће употребити и после 18 до 20 часова). На преузимање мириса, праћење трага и уопште на рад службених паса, веома неповољно утичу атмосферски услови: обилна киша, влага, јаки мразеви, снажни ветрови, јако сунце.

20.ЛИШЕЊЕ СЛОБОДЕ

20.1.Појам, материјални предуслов и формални основ лишења слободе

У криминалистичком смислу лишење слободе (хапшење) представља сложен и деликатан практични поступак одузимања слободе кретања принудним путем, ради чијег ефикасног спровођења је дозвољена примена одговарајућих, законом предвиђених, средстава принуде. Материјални предуслов за лишење слободе представља одређени степен извесности

чињеничног стања, и одређује се као постојање основане сумње да је лице учинило кривично дело за које се гони по службеној дужности. Формални основ може представљати на основу закона донета наредба суда или другог надлежног органа односно, законом прописано овлашћење.

20.2.Општа тактичка правила лишења слободе

Предузимање радње лишења слободе претпоставља потпуно познавање правила криминалистичке тактике, а, уз то, и завидну физичку обученост и спремност и оспособљеност за примену неопходних средстава принуде. Општа правила поступања која обезбеђују предуслове за успешно и безбедно лишење слободе, пре свега, налажу темељну припрему и квалитетно планирање, правовремено, изненадно, опрезно, и у склопу тактичког захвата, разрађено поступање већег броја службених лица полиције, опремљених адекватним средствима. С обзиром да је лишење слободе најделикатнија службена радња коју предузимају припадници полиције, максимална пажња мора бити посвећена припреми за њено успешно и безбедно спровођење.

Када се лишење слободе предузима у склопу криминалистичке обраде, односно у другим случајевима када по испуњењу законских претпоставки, треба проценити и донети одлуку о тактички најпогоднијем моменту за његово предузимање. Одговоран и професионалан приступ припадника полиције подразумева спровођење опсежне и темељне припреме. Међутим, и у такозваним "ad hoc" ситуацијама, без обзира што постојеће околности не пружају могућност спровођења свеобухватне припреме, лишење слободе се може са успехом реализовати једино тактички промишљеним, али и одлучним и енергичним наступом. Конкретизација припремних радњи усмерених на конкретан случај подразумева поштовање начела чувања сужбене тајне и предузимање низа активности које се у основи своде на: прикупљање и проверу обавештења о лицу које треба лишити слободе, свеобухватну анализу конкретног случаја, планирање по свим битним елементима и инструктажу ангажованих припадника органа унутрашњих послова.

Припрема свакако обухвата прикупљање и проверавање података о идентитету, месту боравка и адреси, начину живота, склоностима и навикама лица које треба лишити слободе, његовом генералном ставу према полицији и појединим њеним припадницима, односу са другим лицима, евентуалној криминалној прошлости и конкретној криминалној делатности поводом које се поступа.

Прецизирање времена предузимања радње лишења слободе се врши у складу са низом околности конкретног случаја, уз генерално опредељење да то треба да буде тренутак који је, у криминалистичко оперативном смислу, најповољнији (нпр. долазак на место извршења кривичног дела, откривање склоништа и скровишта, окупљање саучесника, примопредаја предмета). Преурањено лишење слободе предузето у склопу криминалистичке обраде може да има за последицу отежано разоткривање и доказивање укупне криминалне делатности учиниоца, његових саучесника и других веза, одустајање од извршења испланираног криминалног акта, чију је реализацију требало сачекати, јер су последице отклоњиве (прихватање упућене пошиљке наркотика и сл.). На другој страни, одуговлачење са лишењем слободе осумњиченог може, такође, изазвати бројне штетне последице (учинилац дела може да уништи долазе, сакрије се или побегне).

Прикупљена сазнања о адреси становања, месту запослења, склоностима, навикама, уобичајеним и планираним активностима учиниоца кривичног дела, омогућавају правилан избор локације на којој треба извршити лишење слободе. У ситуацијама када постоји могућност избора између више локација, бира се она која пружа оптималне услове за изненадно, ефикасно и, по припаднике полиције и евентуално присутне грађане, нешкодљиво дејство, а која, по потреби, треба да омогући и испуњење неких специфичних тактичких захтева (нпр. да лица из окружења учиниоца, а посебно његови саучесници не сазнају одмах за његово хапшење).

Планом треба прецизирати укупан број индивидуално одређених службених лица органа унутрашњих послова, чијим ће ангажовањем бити обезбеђена бројчана надмоћност и тактичка предност, у мери потребној за успешну реализацију конкретне радње. Тактичка предност и потоња успешна реализација лишења слободе, подразумева, такође, избор и употребу адекватних средстава.

Све ангажоване припаднике полиције треба упознати са подацима о месту и времену предузимања радње лишења слободе, броју и карактеристикама лица која треба ухапсити, процени о степену њихове опасности, могућим изненађењима и мерама предострожности које треба предузети, укупним активностима и распореду службених лица која учествују у акцији. Свако од њих, такође, мора да зна своје конкретно задужење, начин доласка и понашање на месту где се очекује наилазак лица које треба лишити слободе, начин одржавања међусобног контакта, тренутак, начин и редослед ступања у акцију.

Тактички је погрешно правити сувише оштру и искључиву поделу на учиниоце кривичних дела који су опасни, и оне за које се сматра да ће бити пасивни и неће пружити отпор приликом лишавања слободе. Синхронизован, енергичан, сигуран, а, по могућству, и изненадан наступ службених лица, оптималан тактички распоред, правилан избор места и времена предузимања радње, опремљеност адекватним средствима и показана решеност њихове употребе делују обесхрабрујуће на учиниоца кривичног дела и паралишу га. Наступ полицајаца према лицу које треба лишити слободе и, евентуално, присутним лицима која услед неупућености или солидарисања са учиниоцем кривичног дела, могу створити додатне потешкоће мора бити ауторитативан, бескомпромисан, али и одмерен и коректан. Обраћање лицима мора бити службено, а наредбе које се издају одсечне, одређене и јасне. Треба избегавати упуштање у непотребне дискусије, непотребну грубост и вређање личног достојанства ухапшеног и других присутних лица.

Приближавање лицу које се лишава слободе, његово претресање, а, по потреби, и везивање, треба извршити опрезно, уз тактички распоред и став службених лица који омогућава употребу адекватних средстава принуде у случају покушаја напада, односно бекства. У циљу евентуалног проналажења предмета и трагова који могу да послуже као доказ у кривичном поступку, односно предмета које лице лишено слободе може употребити за напад, самоповређивање, бекство, тајно договарање и сл., уз лично претресање лица које се лишава слободе, треба прегледати, односно претрести и његов лични пртљаг, возило којим се кретао, као и објекат у којем је, односно простор где је лишен слободе.

Контролисање ситуације и опрезно поступање је нужно и приликом одлучивања о захтевима лица лишеног слободе, односно другог присутног лица (нпр. поводом захтева да се узму и понесу неке ствари, да се поздраве и сл.). Уз то, лице лишено слободе треба упозорити на ризик којем се излаже, уколико покуша бекство или напад на службена лица полиције или друга лица. Уколико је на једном месту истовремно лишено слободе више лица, потребно је онемогућити њихово међусобно комуницирање и договор о евентуалном нападу, бекству, исказу у даљем поступку и сл.

20.3.Лишење слободе на отвореном простору

Када се радња лишења слободе предузима на отвореном простору у насељеном, односно ван насељеног места, на уму треба имати и чињеницу да учинилац кривичног дела кога треба лишити слободе може искористити присутне грађане као заклон, односно употребом оружја довести у опасност њихов живот. С друге стране, грађани својом радозналошћу и окупљањем, могу отежати, па чак и паралисати деловање полиције, и тиме омогућити бекство учиниоцу. Стога је, уколико је то могуће, у таквим ситуацијама потребно извршити благовремено удаљавање присутних грађана на безбедно растојање. Такво поступање је нужно, нарочито у случајевима када је од стране лица које треба лишити слободе, већ пружан оружани отпор, односно када се он очекује, па се не може искључити ни могућност да припадници полиције буду приморани да употребе одговарајућа средстава принуде - хемијска средства, односно ватрено оружје. Ради избегавања могућих штетних последица, потребно је, кад год је то могуће, лишење слободе извршити изненадним наступом и уз примену одговарајућих техника борилачких вештина на, у датим условима, најповољнијим локацијама (споредним улицама, на мање прометном месту, односно ограђеном или заклоњеном простору и сл.).

20.4.Лишење слободе у затвореним просторијама

Деликатност и ризичност поступка лишења слободе долази до изражаја и приликом његовог предузимања у затвореним просторијама (стану, јавном локалу, посебно изграђеном

склоништу и сл.), с обзиром на чињеницу да лице које треба лишити слободе, неретко, добро познаје унутрашњи распоред објекта на коме се радња предузима, па и тајне излазе и могуће улазе у њега. Могуће је, такође, да лишење слободе буде отежано услед присуства других лица која, једнако као и лица која треба лишити слободе, могу отежати или, пак, осујетити започето, односно планирано поступање припадника полиције (нпр. пружањем непосредне помоћи, обавештавањем других лица, рођака, пријатеља и саучесника о наступелим околностима и сл.).

Уз прикупљање већ поменутих података о лицу које треба лишити слободе и криминалној делатности поводом које се поступа, током припреме за предузимање радње лишења слободе у стану, потребно је прибавити што потпуније податке о грађевинским и другим карактеристикама стана, броју и распореду просторија, могућим улазима и излазима. Неопходно је имати и сазнања о времену у којем се учинилац кривичног дела и остали укућани могу затећи у стану, као и о њиховим склоностима, навикама, уобичајеном начину понашања у појединим ситуацијама и дневном ритму њихових активности.

Распоред људства у околини објекта у којем живи, односно тренутно борави или се крије учинилац кривичног дела кога треба лишити слободе, треба да омогући квалитетно осматрање и блокаду објекта, и успешно пресретање учиниоца који настоји да избегне хапшење, односно да га осујети пружањем отпора или бекством. Прилазак објекту треба извршити крајње опрезно, а место, тренутак и начин уласка у њега треба изабрати уз уважавање свих особености конкретне ситуације (чињеницу да ли је учинилац већ приметио службена лица и њихово наступање, односно предузео мере у циљу пружања отпора или бекства).

Уколико је процењено да је приликом лишења слободе, уместо позивања лица на предају, неопходно извршити препад, треба искористити све расположиве информације како би он био изненадан, безбедан и ефикасан. У том циљу је најбоље искорисити тренутак када се ради уласка или изласка из објекта отварају врата неком другом лицу, односно полицајцу који је коришћењем договорених, а службеним лицима познатих знакова, односно пригодног изговора, успео да завара лице које се унутра налази (припадници полиције у том тренутку наступају брзо и енергично у циљу лишења слободе учиниоца који се појавио на вратима, односно у циљу продирања у стан и пасивизирања свих лица која се у њему налазе). Ако не постоји неки други начин да се дође до лица које треба лишити слободе, насилно улажење у циљу изненадног наступа и савладавања отпора треба извршити на одговарајући, конкретној ситуацији прилагођен начин (врсти и грађевинским карактеристикама објекта, броју лица која се налазе унутар њега, њиховом тренутном, намераваном и очекиваном понашању и сл.).

Приликом уласка у стан и током прегледа његове унутрашњости, службена лица треба да наступају усклађено, да користе средства, правце кретања и да се задржавају на местима која им обезбеђују добру прегледност, сигуран заклон и остављају могућност даљег маневрисања, а по потреби и сигурну употребу ватреног оружја. Такав наступ обухвата и изненадно отварање врата унутар објекта, њихово остављање у том положају, као и избегавање задржавања на могућим правцима дејства из ватреног оружја (вратима, прозорима, осветљеним местима у мрачној, односно затамљеној просторији и сл.). У стану где је, ради проналажења и лишења слободе учиниоца кривичног дела, претходно осујећен, односно савладан отпор присутних лица, службена лица ће, по потреби, у циљу откривања траженог лица, извршити и детаљно претресање.

О специфичностима затворених просторија у којима се могу затећи лица која треба лишити слободе, потребно је водити рачуна и приликом наступања у јавним објектима (нпр. у чекаоницама аеродрома, аутобуских и железничких станица, у јавним локалима, спортским објектима и сл.). Приликом планирања реализације радње лишења слободе, требало би избегавати њено вршење у објектима ове врсте, због тога што оно подразумева повећан ризик и додатне потешкоће. Међу проблемима са којима се могу суочити службена лица полиције приликом лишења слободе у објектима ове врсте (нпр. у јавним локалима, дискотекама, кафићима, ресторанима и сл.), готово редовно се јавља и присуство већег броја људи. Тиме се увећава могућност повређивања недужних лица, односно нежељених реакција појединаца услед необавештености, припитости, солидарисања са лицем које треба лишити слободе. Лишење слободе на местима ове врсте, могу додатно усложити велика бука, смањена видљивост, лоша прегледност, постојање сепареа и помоћних просторија, односно могућност

приступа инвентару и осталим предметима који су на дохват руке, а могу послужити за напад на припаднике полиције и њихово тренутно онеспособљавање.

Уколико је након анализе свих релевантних околности конкретног случаја као најцелисходније решење, ипак, одлучено да се лишење слободе изврши у јавним објектима, односно ако је оно неизбежно, треба учинити све како би сама радња протекла што безбедније по све њене актере и друга присутна лица. Пре отпочињања лишења слободе треба дискретно надзирати активности присутних лица унутар објекта, а, посебно, лица које треба лишити слободе и њему блиска лица, као и улазе, односно излазе из објекта. У циљу избегавања евентуалних штетних последица везаних за присуство других лица (нпр. њихово евентуално уплитање и сл.), треба сачекати или предузети потребне активности да се лице које треба лишити слободе издвоји из гужве на неупадљив начин и намами изван објекта, односно у неки његов део у ком је присуство других лица, а посебно лица из окружења учиниоца кривичног дела, мање. Само наступање подразумева изненадан, усклађен, спретно изведен наступ уз блиски контакт, којим ће бити предупређено, односно парализано нежељено понашање присутних лица. Део службених лица ће, за то време, надзирати понашање осталих присутних лица, а, по потреби, и онемогућити активности којима би се могле осујетити даље активности везане за лишење слободе (нпр. гашење светла, гађање различитим предметима и сл.). Препоручује се да се лице лишено слободе одмах веже, односно издвоји из гужве, како би даље поступање, нпр. претресање, могло да буде обављено на мање прометном месту унутар или изван објекта.

20.5.Лишење слободе у превозном средству

Премда управљање возилом омогућава, односно олакшава бекство и пружање отпора употребом средстава која лице носи са собом или крије у возилу, лишење слободе се у појединим ситуацијама ипак мора предузети и према лицима која управљају или се налазе у превозним средствима. Приликом припремања радње лишења слободе у конкретном случају, све учеснике у акцији треба упознати са подацима који се односе на врсту, марку и ознаку превозног средства, лични опис лица која треба лишити слободе, евентуално присуство других лица у возилу, њихов однос са учиниоцем и сл. Приликом засутављања возила посебну пажњу треба обратити на сопствену безбедност и на безбедност осталих учесника у саобраћају. С обзиром на предвиђену или већ исказану решеност лица да не стане на знак службеног лица, односно на знаке светлосне или друге сигнализације, на одговарајућем делу пута треба поставити или активирати већ припремљене препреке (металне јежеве, односно друга формацијска средства и сл.). Потребно је предузети и мере којима ће бити осујећени покушаји бекства враћањем возила уназад, односно његовим напуштањем, угрожавање живота других присутних лица и сл. Интервенција у циљу лишења слободе у средствим јавног саобраћаја претпоставља претходно присуство службених лица у возилу. Она, такође, обухвата њихово изненадно и у блиском контакту остварено деловање уз примену захвата борилачких вештина, односно њихово присутво у возилу у циљу надзирања понашања лица које треба лишити слободе, што може потрајати све до момента напуштања возила и интервенције ван њега.

20.6.Лишење слободе на радном месту

Разлози због којих се избегава лишење слободе лица на њиховом радном месту су бројни, и у основи се могу свести на следеће: присутво већег броја лица од којих се може очекивати да ће, услед необавештености или из солидарисања са колегом са посла, да омету и спрече реализацију хапшења, постојање и доступност различитих предмета погодних за напад, могућност сакривања и бекства у објекту који се добро познаје, специфичност радног процеса у коме лице учествује. Тако нпр. када је год то могуће, службена лица полиције треба да избегавају појављивање и инртервенцију у циљу хапшења на радном месту лекара који се налази са пацијентима, хирурга у фази припреме за операцију, скретничара, односно контролора лета, радника на наплатној рампи на аутопуту, паркингу и сл. Уколико се из неких посебних тактичких разлога мора ипак приступити лишењу слободе лица на радном месту (нпр. због неодложности поступања, ради спречавања бекства, сакривања или уништења доказа, и сл.), у свим ситуацијама у којима се то процени као целисходно, треба остварити пуну сарадњу

са одговорним руководиоцима у предузећу, односно установи у којој лице ради. То важи како за фазу припреме, тако и непосредно пре отвореног наступања, односно у току реализације радње лишења слободе, па и после ње, у циљу евентуалног прегледа, односно претресања, неких просторија унутар круга предузећа. Контакт са лицима, унутар радног колектива у којем се поступа, потребно је оставарити и због упознавања битних околности везаних за кретање и активности лица у колективу, односе учиниоца кривичног дела са другим лицима, грађевинске карактеристике објеката, обезбеђење замене и стварање услова за лишење слободе на неком издвојеном месту унутар колектива.

21.КРИМИНАЛИСТИЧКА ОБРАДА МЕСТА КРИВИЧНОГ ДОГАЂАЈА

Криминалистичка обрада места кривичног догађаја (представља систем мера и радњи, које се применом адекватних криминалистичко тактичких, криминалистичко техничких, али и других научних метода и средстава, предузимају на месту извршења радње, месту наступања последице која наговештава да се ради о кривичном делу, као и сваком другом месту на ком се налазе предмети и трагови подесни за доказивање кривичноправно релевантних чињеница, а у циљу што квалитетнијег очувања и фиксирања затеченог стања, односно утврђивања што је могуће већег броја поузданих одговора на "златна" питања криминалистике.

Предузета у склопу мера првог захвата криминалистичка обрада места кривичног догађаја, подразумева континуирано деловање и обухвата обезбеђење лица места, прикупљање обавештења и вршење увиђаја. Уз то, лице места неретко представља и просторни оквир вршења других мера и радњи криминалистичке обраде: показивања односно препознавања лица места, реконструкције догађаја, испитивања сведока, ситуационог и других вештачења, криминалистичког експеримента и претресања.

21.1.Обезбеђење места кривичног догађаја

Основни циљ обезбеђења места кривичног догађаја представља очување затеченог стања до доласка екипе која ће вршити увиђај. Реализација тог циља подразумева, пре свега, спречавање делимичног или потпуног уништења постојећих предмета и трагова, промене њиховог положаја и међусобног односа, односно спречавање проузроковања и остављања нових. Поступак обезбеђења лица места обухвата низ међусобно повезаних активности - одређивање ширине круга лица места, његово обележавање, поступање са присутним лицима и онемогућавање дејства различитих реметилачких фактора. Циљеви чије се остварење мора ускладити са основним циљем обезбеђења лица места су, пре свих, пружање помоћи повређеним лицима, омогућавање рада различитим спасилачким службама, посебна заштита појединих предмета и трагова, трагање за одбеглим учиниоцем уз употребу службених паса, односно предузимање мера непосредног гоњења учиниоца затеченог на делу, односно у близини места извршења.

Одређујући ширину круга лица места, службено лице уважава просторну распрострањеност видљивих предмета и трагова, исказе лица о околностима битним за конкретну ситуацију, и закључке мисаоне реконструкције коју је на основу претходног знања и анализе конкретне ситуације само извело. Лица затечена на том простору се удаљавају са њега, а сам простор се означава. Међу грађанима затеченим на месту догађаја је неопходно пронаћи оне који могу дати обавештења о току догађаја и околностима, лицима, предметима и траговима који су са њим у вези. Уколико их у конкретном случају има, утврђује им се идентитет, а затим се предузимају мере којима ће им бити онемогућено да међусобно коментаришу околности случаја, и да се договарају о садржини исказа које ће дати полицији. Посебну пажњу треба посветити учесницима у догађају, како својим изјавама и поступцима не би деловали сугестивно на остала присутна лица. Уз то, треба их спречити у активностима којима би изменили или оправдали психофизичко стање које је код њих постојало у тренутку догађаја (тобожњим, односно стварним конзумирањем алкохола, наркотика, узимањем лекова ради смирења и сл.). Лице за које је утврђено да располаже значајним сазнањима о догађају, а постоји бојазан да се његово касније саслушање у својству сведока неће моћи обавити, односно да ће бити скопчано са тешкоћама, ради давања исказа може бити упућено истражном судији или задржано до његовог доласка, а најдуже до шест сати (чл. 231 ст. 1 ЗКП).

У ситуацијама када је потребно да се и пре доласка увиђајне екипе уђе у круг лица места (нпр. ради пружања помоћи повређеном лицу које је затечено у кругу лица места, његовог транспортовања до здравствене установе, прекривања тела настрадалог лица, односно ради предузимања других мера које за непосредни циљ имају заштиту људских живота и имовине), службено лице које врши обезбеђење мора водити рачуна да својим кретањем и поступањем, односно усмеравањем рада других лица, у најмањој могућој мери измени затечено стање, односно оштети и уништи предмете и трагове који могу послужити као доказ, као и да запамти, и на одговрајући начин истакне и фиксира изазване промене. Ради спречавања нехотичног уништења посебно значајних, а не баш лако уочљивих предмета и трагова, неке од њих, већ у овој фази поступања, треба видно обележити, односно заштитити на одговарајући начин.

22.**УВИЂАЈ**

22.1.Појмовно одређење и циљеви увиђаја

Уколико се посматра као криминалистички и кривичнопроцесни институт, увиђај представља систем радњи којима се, у складу са одредбама Законика о кривичном поступку, опажају, стручно обрађују и у увиђајној документацији региструју предмети, трагови и друге околности значајне за разјашњење кривичног догађаја. Увиђај омогућава да се утврди стварна природа и механизам настанка и одвијања догађаја поводом кога се поступа, то јест, да се утврди непостојање, односно постојање кривичног дела одређене врсте, место, време, начин, средства и мотив његовог извршења, као и друге чињенице које могу да послуже као основ за претпоставку, или као доказ о извршилаштву једног или више лица. С друге стране, увиђајем се обезбеђују квалитетни полазни подаци, односно материјали за накнадна криминалистичко-техничка, саобраћајно-техничка, медицинска и друга вештачења.

22.2.Тактика вршења увиђаја

По изласку на лице места руководилац увиђајне екипе се информише о свим радњама које су до тада предузете, и свим променама које су настале на лицу места до тог тренутка. После пријема поменутих информација и личног увида у затечено стање, руководилац увиђајне екипе доноси одлуку да ли ће уопште да приступи вршењу увиђаја, а ако хоће, да ли ће то урадити одмах или ће сачекати погоднији тренутак (бољу видљивост, адекватнија средства, долазак стручњака одређене специјалности и сл). Након добијања информација о догађају и његовим актерима, и непосредног опажања спроведеног у складу са општим криминалистичким знањима и правилима поступања поводом догађаја одређене врсте, руководилац увиђајне екипе врши просторну и временску орјентацију лица места и утврђује природу догађаја, а потом упућује криминалистичког техничара, односно заједно са њим улази у круг лица места, водећи рачуна да не уништи постојеће предмете и трагове, и да не наруши затечено стање лица места.

Током статичке фазе увиђаја утврђује се затечено стање лица места, и положај и величина појединих предмета и трагова. Успешност поступања у овој фази увиђаја, као и у току каснијег ангажовања, претпоставља квалитетну мисаону реконструкцију тока и механизма догађаја. Она треба да омогући да се утврде битне околности и редослед дешавања у време кривичног догађаја, након чега би требао да уследи проналазак релевантних трагова и предмета на одређеним сегментима и објектима на лицу места, као и њихово довођење у логичну међусобну везу. Док криминалистички техничар, проналази и обележава релевантне трагове и предмете догађаја, припрема их за фотографисање, узима потребне мере за израду скице (ситуационог плана) лица места, и на крају фотографише лице места и све трагове и предмете према правилима криминалистичке технике, руководилац увиђајне екипе надгледа и усмерава рад криминалистичког техничара и прикупља, и у записнику о увиђају, односно у белешкама на основу којих ће накнадно сачинити записник, фиксира податке о свим кривично правним и криминалистички релевантним околностима догађаја.

Током динамичке фазе криминалистички техничар, не само што утврђује постојање одређених трагова, већ и тумачи њихов значај, односно механизам настанка и њихову везу са самим догађајем, те их фиксира и припрема као материјал за даљу анализу. Предмете који могу

да послуже као доказ техничар узима пажљиво у руке (са рукавицама) и разгледа их, изазива и фиксира невидљиве трагове, а потом их, по потреби пакује и припрема за даљу анализу.

Одредбе ЗКП које се односе на записник уопште, примењује се и на записник о увиђају, а одредбама чл. 175 ст. 4 ЗКП детаљније је регулисано уношење у записник података који су важни с обзиром на природу увиђаја, односно потребу утврђивања истоветности појединих предмета (опис, мере и величина предмета или трагова, стављање ознаке на предметима и др.). Ако су током вршења увиђаја направљене скице, цртежи, планови, фотографије и филмски снимци они ће се прикључити записнику.

23.ПРЕТРЕСАЊЕ

23.1.Појам, циљ и врсте

Претресање је радња доказивања (истражна радња) која се предузима првенствено у циљу проналажења предмета, трагова и учинилаца кривичних дела. Претресањем се могу пронаћи и друга лица (нпр. жртве кривичног дела и нестала лица), и предмети (предмети погодни за напад, самоповређивање и тајно договарање), као и лешеви, односно делови лешева. Криминалистичка пракса је показала да се претресањем најчешће траже предмети: припремљени за извршење или коришћени приликом извршења кривичног дела (то могу бити специјално израђени алати, предмети за свакодневну употребу, разна оруђа, материјали узети из природе и сл.); прибављени кривичним делом (украдене ствари, новац и вредности које је лице проневерило или примило као мито и сл.); настали кривичним делом (разни облици фалсификата, наркотици и сл.); на којима се налазе трагови кривичног дела (нпр. одећа учиниоца и сл.); који указују на - везу лица са учињеним кривичним делом, односно на његове навике, сколности, активности и сл. (нпр. писма, фотографије, белешке, дневници и сл.).

С обзиром на специфичности објекта претресања, криминалистичка пракса познаје претресање стана и других просторија (помоћне просторије, викендице, канцеларије, радионице, ресторани, хотелске собе итд.), претресање лица, претресање моторних возила и претресање отвореног простора. Према обиму могу се разликовати потпуно и делимично претресање (при опредељењу за први, односно други облик претресања, пресудан утицај има величина предмета који се тражи и природа места где се радња предузима). Према томе да ли се конкретно претресање предузима независно од претресања на другим објектима или усклађено са њима, разликују се појединачно и групно или истовремено претресање (предузима се у исто време на више различитих објеката - нпр. у становима саучесника).

23.2.Основна тактичка правила вршења претресања

С обзиром да се претресање предузето у склопу криминалистичке обраде обавља у моменту њене финализације, тј. када се обезбеђењем доказа утврђује или још више учвршћује основаност сумње да је извесно лице извршило кривично дело, неретко се у циљу, односно поводом њеног успешног предузимања, врши и лишење слободе учиниоца кривичног дела. Стога су и тактичка правила вршења ове радње готово истоветна оним која се морају поштовати приликом лишења слободе. Ипак, уз податке који се о лицу прикупљају и у ситуацијама када се припрема његово лишење слободе, приликом припреме за вршење претресања потребно је прикупити и податке о његовој професији и специјалним знањима и вештинама које могу да определе и омогуће избор начина сакривања, као и предузимање мера које имају за циљ да се осујети вршење претресања (нпр. постављање мина изненађења и сл.).

Поред наведеног, веома је битно да се наступом у изабрано време и начином приступа, онемогуће покушаји уништења доказа (нпр. лице се може пратити до улазних врата стана, а потом ће се интервенисати и у стан ући заједно са њим). Уопштено, наступ службених лица на месту предузимања претресања треба да буде изненадан, а поступање зналачко, ауторитативно, опрезно, методично, темељно и упорно. Опрезност мора бити заступљена и стога што приликом претресања, које се најчешће предузима у присуству учиниоца кривичног дела, уз максималну усредсређеност на проналажење онога што се претресањем тражи, истовремено, пажња мора бити усмерена и на његово понашање (како би се осујетило бекство и напад, одбацивање и уништење доказа, односно како би се уочио неки од знакова самоодавања), као и на понашање осталих присутних лица (да се не удаље, да не униште премете и трагове који се

траже, да друга лица не обавесте о наступу полиције, да не предузму радње којима ће изазвати панику и омогућити бекство учиниоцу - нпр. напад на службено или неко друго присутно лице, гашење светла у ноћним часовим, изазивање пожара и сл.).

23.3.Претресање стана и других просторија

Претресање стана и других просторија је радња која се врши, по правилу, у склопу криминалистичке обраде сваког појединачног случаја, ради проналажења предмета и трагова кривичног дела, као и њихових учинилаца. Посебно је значајно да се, притом, поштују општа тактичка правила припреме, планирања и вршења претресања, као и поступања у циљу лишења слободе учинилаца кривичних дела у затвореним просторијама. Приликом припреме за овај облик претресања пажњу треба посветити и прикупљању података о карактеристикама објекта на којем претресање треба извршити, о околности да ли је објекат намењен становању или је у питању неки други објекат (магацин, радионица, шупа, штала, и сл.), о спратности, времену и начину градње, односно адаптирања, броју и распореду просторија, улаза и излаза, положају у односу на околне објекте, њиховом броју и сл.

Наступ на месту вршења радње треба прилагодити околностима случаја. У појединим ситуацијама (нпр. када код прикривача треба пронаћи и одузети ствари које је купио ради употребе у домаћинству, а није му познато да је извршилац крађе откривен), службено лице полиције ће, након провере који су укућани присутни, доћи до улазних врата и, уз предузимање мера предострожности, позвонити или на други начин позвати укућане, представити се и затражити од њих да отворе врата. Наступу, најчешће, претходи и предузимање мера које имају за циљ онемогућавање бекства и уочавање евентуалног одбацивања предмета из објекта. То се чини прикривеним прилажењем објекту, блокирањем свих улаза и излаза из објекта и осматрањем оних страна објекта на којима се налазе прозори и други испусти из стана који треба претрести. У циљу спречавања бекства у вишеспратним стамбеним зградама, људство се распоређује спрат изнад и испод оног спрата где претресање треба извршити, а надзиру се и противпожарене степенице, односно блокира се лифт. Уколико претресање траба обавити у више различитих објаката који су просторно везани и припадају или су били доступни истом лицу (нпр. кућа са окућницом, радионице са магацинима и сл.), пре почетка детаљног претресања сваког од њих, потребно је цео простор блокирати и извршити преглед свих објеката, издвојити и пасивизирати затечена лица, а током даљег поступања непрестано осматрати све објекте и сва лица. Уколико се претпоставља да укућани неће отворити врата службеним лицима полиције, наступ при уласку у објекат налаже предузимање опсежнијих мера предострожности и коришћење лукавства ради навођења лица да отвори врата.

Начин прегледа просторија мора бити прилагођен околностима случаја и може се спровести изненадним наступом и ефикасним и брзим деловањем или, пак, прегледом при којем ће држалац стана ићи испред службених лица и отварати једна по једна врата и показивати унутрашњост просторија. Лицима која су пронађена у стану, односно другим просторијама, утврђује се идентитет, а, по потреби, се врши и њихово лично претресање и задржавање док траје претресање. Ако се процени да је такво поступање нецелисходно, нека од затечених лица ће, како би се изашло у сусрет њиховим потребама бити пуштена (нпр. лекар који је био у кућној посети, дете које треба да иде у школу и сл.), док ће се друга пустити како би се праћењем могле уочити њихове даље активности и контакти (нпр. обавештавање саучесника, склањање на другим местима сакривених предмета и сл.).

Редослед поступака према држаоцу стана, односно другом одраслом укућанину који је затечен у стану, подразумева утврђивање његовог идентитета, лично претресање у случају потребе, и позивање да добровољно изда лице, односно предмете који се траже. Уколико до тога не дође, приступа се детаљном претресању. Организација његовог вршења мора бити таква да се држаоцу стана (односно лицу које заступа његове интресе), и сведоцима омогући да континуирано и несметано прате рад екипе која врши претресање. Након проналаска траженог предмета, односно неког другог који може бити доказ на суду, исти се, као и само место где је пронађен, показује сведоцима, и омогућава им се да у потпуности запазе и региструју његова индивидуална обележја.

Понашање осталих лица, издвојених на одређено место, треба надзирати и онемогућити њихово неконтролисано кретање по стану, међусобно комуницирање, као и обављање телефонских разговора и предузимање других активности ради сакривања или уништења доказа, изазивања ексцесних ситуација, односно напада на службена лица како би се учиниоцу, односно његовим саучесницима, омогућило бекство. Подела улога и деловање службених лица морају бити такви да припадницима полиције ангажованим на непосредном проналажењу предмета, гарантују потпуну безбедност и омогуће максималну концентрацију.

Потреба да држалац стана и сведоци имају непрекидан увид у рад службених лица, која са своје стране, поступају у складу са криминалистичким начелом методичности, подразумева да се претресање стана врши одређеним редом (просторија за просторијом). Претресене просторије се затварају, а да би се избегао случајан превид неке од просторија, треба сачинити скицу објекта и на њој означавати које су просторије претресене. Унутар просторија се претресање, такође, мора вршити одређеним редоследом. Најчешће се полази од улазних врата и креће у десну, односно леву страну (претресају се најпре зидови, предмети на њима или уз њих, остали намештај, под, па плафон). Премда редослед наступања, прилагођен околностима просторије и врсти предмета који се тражи, може бити и другачији, увек се мора испоштовати захтев да претрес буде обављен стрпљиво, систематично и темељно.

Предмете треба тражити на местима на којима би они, с обзиром на своју природу, могли бити сакривени као једна целина, односно растављени на делове. За сакривање се могу користити и посебно изграђена, односно адаптирана скровишта у грађевинској конструкцији објекта, односно у појединим деловима намештаја (дупло дно фиока, оплате ормана, замрзивача, фрижидера и сл.). Предмети, лица, лешеви и делови лешева се могу сакрити и у другим деловима објекта, на његовом тавану, у подруму, поду, плафону, међу старим и одбаченим стварима, и на другим за то погодним местима. У случају проналажења предмета који могу да послуже као доказ у кривичном поступку, односно других предмета и трагова, неопходно је од лица чији се стан претреса затражити објашњење одакле потичу ти предмети и, по потреби захтевати да растумачи значење неких чињеница, односно околности (нпр. бројева телефона, скица и сл.).

23.4.Претресање превозних средстава

Премда се предузима са истим циљем и у односу на исте објекте, важно је истаћи да се претресање превозних средстава битно разликује од прегледа тих истих средстава. Основна разлика између ове две поменуте радње је у томе што је претресање превозних средстава истражна (радња доказивања), а преглед превозних средстава општа оперативно тактичка мера и радња која се предузима у складу са одредбом чл. 225 ст. 2 ЗКП. Одлуку да изврши само преглед, а не и претресање превозних средстава, службено лице доноси када нема довољно података о индивидуално одређеном превозном средству у којем би се могао наћи предмет, траг, односно лице или леш који се тражи (нпр. познати су само подаци о врсти и марки возила, правцу из којег долази, орјентационо време наиласка, али не и његов регистарски број и друге индивидуалне карактеристике - оштећења и сл., подаци о возачу и сапутницима итд.). Уколико је отпочело са прегледом неког возила, службено лице полиције може, сагласно законским одредбама, приступити његовом претресању уколико утврди да постоје неке карактеристике возила, односно лица затечених у њему које указују да се само истражном радњом (радњом доказивања), могу пронаћи предмети и трагови кривичног дела, односно лица или лешеви.

Путници из заустављеног возила, чије понашање мора бити будно праћено како би се спречио напад, бекство или одбацивање предмета, морају напустити возило, које се потом издваја на мање прометно место, а ако је то потребно, и одвози на погодно место (нпр. ауто сервис или радионицу ОУП-а), где се из њега износи сав пртљаг, алат и опрема. Уз обезбеђено присуство познаваоца конструкцијских особина конкретног возила, сведока и потребне опреме, врши се разгледање возила ради уочавања неких знакова преправке у циљу сакривања, а потом, и детаљно прегледање које подразумева и демонтирање појединих делова возила.

Ради сакривања предмета у путничким возилима се користе или преуређују постојеће конструкцијске шупљине, као и посебно изграђена скровишта. Тактика претресања других превозних средстава је још сложенија, и то како због величине, тако и због специфичности

њихове конструкције која садржи већи број места на којима се предмети могу сакрити (код аутобуса и возова проблем могу представљати и "ничије ствари" – власник се открива тако што се током путовања, као и на крајњем одредишту предузима радња специјалног осматрања односно заседа, како би се ухватило лице које дође да преузме предмете). Посебне тешкоће везују се за претресање већих пловних објеката (велики путнички, теретни и рибарски бродови), и то како због њихове величине, тако и због отежаног приступа свим деловима пловила, специфичности њихове конструкције са веома великим празним просторима, као и просторима за смештај терета различите врсте. И претресању авиона се увек мора прићи крајње професионално и обазриво, с обзиром да се авиони користе не само за илегални транспорт робе и лица, већ су и честа мета подметања експлозивних и других материја, односно напада наоружаних лица (отмичара). У одређеним ситуацијама је битно да претресању присуствују и поједина стручна лица (авиомеханичари, пилоти), како би овлашћеним радницима омогућили приступ појединим местима и како би се избегла непотребна оштећења авиона.

23.5.Претресање лица

Уз претресање лица као истражну радњу (радњу доказивања), пракса познаје и такво поступање са сумњивим лицима (нпр. приликом спровођења рације, прегледа превозних средстава, путника и пртљага, претресања стана и других просторија, и сл.), које се предузима ради откривања предмета намењених извршењу кривичног дела, оружја и опасног оруђа, и врши се визуелним путем, односно опипавањем појединих делова одеће и тела на којима се они могу сакрити. Ово, тзв. делимично претресање, може да представља и претходну радњу у односу на накнадно, тзв. потпуно претресање, које из објективних разлога није могуће извршити на месту где је поступак према лицу започет. У појединим ситуацијама, када је природа предмета који се траже таква, и претресање које се спроводи као истражна радња (радња доказивања) по одредбама ЗКП (поступање од стране службеног лица истог пола, као што је то и лице према којем се поступа, предаја наредбе, позивање лица да добровољно преда предмете који се траже, присуство два пунолетна лица истог пола као и претресано лице, сачињавање записника, итд.), може бити по своме обиму делимично (претресање само одређених делова одеће, обуће, односно тела лица и његових личних ствари). То, наравно, не значи да се оно може вршити супротно општим тактичким правилима, тј. површно и несистематично. Напротив, и оно мора бити извршено крајње темељно.

Поступање са лицима која треба претрести мора бити крајње опрезно и праћено адекватним мерама предострожности које се примењују и приликом лишења слободе опасног делинквента (захтев лицу да укаже на то где се налазе предмети погодни за напад, учешће најмање двојице полицајаца од којих један непосредно врши претресање лица, док је други са удаљености од три до пет корака, спреман да брзо и ефикасно интервенише, прати ситуацију). С обзиром на положај у којем се налази лице приликом претресања разликују се тзв. класично и тзв. зидно претресање лица. Приликом спровођења "класичног" претресања, лице се поставља тако да буде окренуто леђима припадницима полиције који предузимају радњу, доводи се у лабилну равнотежу ширењем ногу, а наређује му се и да подигне руке изнад главе, односно да их постави у други положај како би их службено лице које врши претресање могло контролисати. Након тога се приступа систематском претресању, тј. прегледу одеће и обуће лица и опипавању његовог тела. Код "зидног" претресања је положај у који се лице поставља још лабилнији. Лицу које је доведено у положај као и код претходног начина поступања се наређује да се, са одстојања од око једног метра од препреке (зида, аутомобила и сл.), наслони врховима прстију руке на њу. У односу на овако постављено лице, службено лице заузима такав положај да истовремено може да врши преглед одеће и обуће лица, опипавање његовог тела и да, по потреби, повлачењем, односно притискањем ноге или леђа претресаног, осујети покушај напада и бекства.

Независно од тога у који је положај за претресање лице доведено, службено лице које врши радњу му увек мора прићи и поступати с леђа, односно с бока, тако да претресано лице не може у потпуности уочити његово кретање и усмереност и степен пажње са којом поступа. Током претресања се, најпре, на местима погодним за њихово сакривање, траже предмети који

могу да послуже за напад или за самоповређивање, а потом и остали предмети, односно трагови.

Претресање се врши одређеним редоследом, што значи да се лицу скида и прегледа оно што носи на глави, потом се прегледа и опипава коса, наређује му се да окрене главу и отвори уста, а затим се визуелно и опипавањем прегледа најпре горњи, а потом и доњи део тела и одећа на њему, односно обућа. Приликом прегледа одеће потребно је прегледати све џепове и све њене делове који могу послужити за сакривање предмета одређене врсте, односно на којима могу остати трагови. С обзиром да су учиниоци кривичних дела веома вешти у одбацивању предмета приликом првог контакта са овлашћеним службеним лицем, уз пажљиво праћење њихових покрета, посебно треба прегледати и место где су примећени, заустављени или лишени слободе, односно где је претресање почело и завршено.

Потпуно претресање лица се, по правилу, врши у затвореној просторији. Уз службена лица и сведоке чије је присуство обавезно (сви морају бити истог пола као и лице које се претреса), у вршењу потпуног претресања, ако је процењено да је ради проналажења предмета, односно трагова одређене врсте потребно извршити и телесни преглед, односно преглед телесних шупљина, може учествовати и лекар. С обзиром да се предмети и трагови могу сакрити у одећи, обући, на телу и у телу, на почетку потпуног претресања, а након претходно извршеног визуелног прегледа и опипавања, лице које треба претрести лагано и под надзором службеног лица скида део по део одеће, односно изува обућу. Све се то, у мери коју диктира врста предмета, односно трага који треба пронаћи, детаљно прегледа. Предмети и трагови се могу пронаћи и у/на личним стварима и опреми коју лице има са собом (ташни, спортској торби, штапу, кишобрану, новчанику, роковнику, преносном рачунару, књизи, музичком инструменту, кутији цигарета, муштикли, лули, кеси за дуван, бочицама и кутијама за лекове, накиту, пудријери и сл.), животињи коју води са собом итд.

Поједини предмети се могу сакрити и у коси, испод перике, стискањем у шаци, причвршћивањем за тело (најчешће испод пазуха, испод дојки код жена, у подребарном луку, у пределу слабина, препона, испод колена), помоћу канапа, лепљиве траке, фластера, специјално израђених појасева, завоја, стављањем гипсаних облога, као и испод, односно унутар појединих ортопедских помагала.

Предмети се, ради сакривања, у тело најчешће уносе гутањем, а нису тако ретки ни случајеви њиховог сакривања у појединим телесним шупљинама (устима, ушима, ноздрвама, чмару и вагини). У пракси су забележени чак и случајеви хируршког уношења вредних предмета у организам ради њиховог кријумчарења. У циљу проналажења овако сакривених предмета, у појединим ситацијама је потребно ангажовати и лекара одређене специјалности, односно извршити рендгенско снимање лица које се претреса.

24.ПРЕПОЗНАВАЊЕ ЛИЦА И СТВАРИ

24.1.Појам, циљ и врсте

Препознавање је поступак којим се у форми истражне, односно опште оперативно тактичке мере и радње врши идентификација лица, предмета, лешева, односно места кривичног догађаја. Препознавање лица и предмета је радња доказивања (истражна радња) предвиђена у ЗКП (чл. 92 и чл. 104). У оквиру одредби које регулишу материју саслушања окривљеног, ЗКП говори само о препознавању предмета који су у вези са кривичним делом или који служе као доказ. Када је реч о препознавању које врши сведок, ЗКП познаје препознавање лица и препознавање предмета. Ако је потребно да се утврди да ли сведок препознаје одређено лице или предмет које је описао, показаће му се то лице, заједно са другим њему непознатим лицима чије су основне особине сличне онима какве је описао, односно тај предмет, заједно са предметима исте или сличне врсте, након чега ће се затражити да изјави да ли лице или предмет може да препозна са сигурношћу или са одређеним степеном вероватноће и да, у случају потврдног одговора, на препознато лице или предмет укаже (чл. 104 ст. 1 ЗКП). У преткривичном поступку препознавање лица се обавља у присуству јавног тужиоца (чл. 104 ст. 2 ЗКП). Препознавање као неформална, општа оперативно-тактичка радња врши се у смислу одредаба члана 225 став 2 ЗКП.

24.2.Препознавање лица

Пре него што му одређена лица буду предочена ради препознавања, од препознаваоца (очевица, оштећеног, жртве која се у поступку појављује у својству сведока), биће затражено да детаљно опише лице чији се идентитет, а уједно, и учешће у извршењу кривичног дела треба утврдити. Уз нужно поштовање и прилагођавање основних правила за вођење разговора, посебна пажња се мора посветити описивању недостатака или деформитета појединих делова тела учиниоца кривичног дела, евентуалној разрокости или буљавости очију, ожиљцима, младежима, тетоважима и сл. Након тога се врши одабир лица чији лични опис одговара личном опису који је дао препознаваоц, односно чији је изглед сличан личном опису окривљеног лица. Лица која ће бити предочена ради препознавања се, у склопу припреме, инструишу о томе како да се понашају, а да својим држањем не изазову реакцију лица и погрешну идентификацију. Поменута лица се предочавају истовремено у врсти од пет до седам људи, односно у броју који омогућава да препознавалац, не померајући главу, у свом видном пољу има сва лица. Након извршеног препознавања, поступак предочавања лица још се једном понавља, тако што лица заузимају другачија места, с тим да лице које је показано као лице чији је идентитет утврђен овај пут само бира место на које ће стати.

Уколико је при извршењу кривичног дела учинилац нешто изговорио, током препознавања се може затражити од предочених лица да кажу одређене фразе, односно изразе од којих су неки употребљени током вршења кривичног дела. Након спроведеног препознавања, од препознаваоца се тражи да објасни околности и особине на основу којих је препознао показано лице.

Осим директног препознавања лица које се реализује као истражна радња (радња доказивања), пракса познаје и директно препознавање која се реализује као општа оперативно-тактичка мера и радња. Директно препознавање које нема значај истражне радње (радње доказивања), могу вршити овлашћена службена лица ОУП-а, при чему начин поступања може бити сличан, али и прилично различит, у односу на препознавање које се врши као истражна радња (радња доказивања). Разлике су нарочито видљиве у ситуацијама када се лица излажу дискретним погледима препознаваоца, а притом, уопште нису упозната да се предочавају.

Индиректно препознавање се не врши директним предочавањем лица, већ показивањем њихових фотографија, филмских снимака, цртежа, односно фото-робота. Поред идентификације лица, овај облик препознавања има значајно место у релизацији потражне делатности за несталим лицима, односно учиниоцима кривичних дела, као и у поступку расветљавања серије кривичних дела лица лишених слободе (јавно објављивање фотографија).

24.3.Препознавање ствари

Препознавање ствари се, такође, може вршити као радња доказивања (истражна радња) и као општа оперативно-тактичка мера и радња. Практичан поступак њеног извођења подразумева претходно описивање предмета, а посебно његових индивидуалних карактеристика, а потом, предочавање више предмета исте врсте у броју који омогућава избор, односно показивање фотографија и филмских снимака одређених предмета. Успех у препознавању ствари је неупоредиво већи од успеха у препознавању лица, с обзиром да се као препознаваоци најчешће јављају власници ствари које су предмет кривичног дела. Важно је још истаћи да се препознавању често приступа и ради провере истинитости исказа одређених лица, па и учиниоца који је одређено кривично дело признао као своје.

24.4.Препознавање лешева

Овај облик препознавања се спроводи првенствено у фази криминалистичке обраде кривичног дела - убиства, али и у другим случајевима када буде пронађен непознати леш. Реч је о препознавању које се сматра најсложенијим, и то из више разлога. Најпре, стога што леш поприма одговарајуће специфичности и уз то, подложан је лешним променама које могу бити различите врсте и степена. Препознавање отежавају и разне друге околности везане за сам начин узроковања смрти (нпр. паљење и раскомадавање леша). Вршење ове радње може отежати и сама околност да се препознаје леш, јер то, по правилу, изазива одређену непријатност. Посебан проблем представља и то што се као препознаваоци најчешће јављају

лица која су претходно веома добро познавала лице чије се тело предочава, и која најчешће, тешко доживљавају његову смрт. Близина леша код великог броја људи изазива нелагодност, језу, страх, гађање и друга непријатна осећања, због чега лица не задржавају дуго поглед на лешу, те често, олако и без детаљног разгледања врше препознавање. Проблеми се могу јавити и зато што се леш показује у хоризонталном положају. На погрешно препознавање могу утицати и гласине односно констатације да је пронађен леш одређеног лица, међусобно комуницирање лица која се појављују као препознаваоци и сл. Због свега тога је изузетно важно извршити припрему леша и његово довођење у стање што сличније изгледу живог лица (тоалетирање леша), што подразумева зашивање рана, њихово шминкање, стављање вештачких очију и сл. У циљу поуздане идентификације леша, са његовим препознавањем се комбинује и препознавање ствари пронађених у одећи леша, у личном пртљагу усмрћеног, или пак, у близини места где је тело пронађено. И у овом случају се, ради успешног препознавања, тражи од препознаваоца да претдходно детаљно опише лице које треба препознати или да достави његове фотографије, филмске снимке, медицинску документацију и сл.

24.5.Препознавање места кривичног догађаја

Потреба за препознавањем места кривичног догађаја може настати након пријављивања кривичног дела од стране оштећеног, или још чешће, од стране жртве, као и ради провере истинитости исказа лица које је признало извршење кривичног дела. Од препознаваоца се тражи да претходно детаљно опише место догађаја и његову ближу и даљу околину, прилазне путеве, и да потом, одведе службена лица до њега. У ситуацијама када се препознавање успешно изврши, на месту догађаја могу бити извршене бројне радње (прикупљање обавештења од грађана, обезбеђење лица места, увиђај или реконструкција догађаја, претресање, криминалистички експеримент и вештачење). У ситуацијама када је жртва одведена на место извршења дела, а притом, није могла визуелно да запази његове карактеристике, тј. пређени пут, поступак препознавања се мора извести на другачији начин. Тако се, нпр. од лица које је вожено моторним возилом, тражи да опише колико је вожња трајала, какав је био интензитет саобраћаја у околини, којом брзином се возило кретало, да ли се том приликом заустављало на семафорима, да ли је прелазило преко пружних прелаза, да ли је било учесталих скретања, да ли се том приликом чула нека бука, сигнализација или су се могли осетити неки мириси. То све може да помогне при стварању претпоставке о локализацији места где је дело извршено, односно при провери одрживости претпоставке о одређеном лицу као учиниоцу.

25.ПОЈАМ И ПОДЕЛА КРИМИНАЛИСТИЧКЕ ТЕХНИКЕ

Криминалистичка техника подразумева примену метода и средстава фундаменталних и примењених наука за регистрацију и идентификацију лица, лешева и предмета као и проналажење, фиксирање и тумачење трагова кривичних дела, а све у циљу идентификације извршиоца и расветљавања кривичних дела и догађаја као и сузбијања криминалитета. Практични проблеми, за чије решавање се примењује криминалистичка техника, углавном се односе на трагове кривичних дела и догађаја и то на могућности настанка трагова на месту догађаја и избор адекватне методе и средства за проналажење и фиксирање[202] трагова, а који касније могу прерасти у материјалне доказе. Понекад се на месту догађаја налазе трагови који су слабо видљиви, те се јавља потреба да се они најпре учине видљивим (нпр. поступак изазивања латентних трагова папиларних линија) како би се могли фиксирати. Такође, могу се јавити проблеми у вези са идентификацијом лица, животиња или предмета, те се у оквиру криминалистичке технике изучавају и методи и средства за криминалистичку регистрацију и идентификацију као и теорија криминалистичке идентификације уопште. Како се криминалистичка техника бави и спречавањем и сузбијањем криминалитета, то се у оквиру криминалистичке технике изучавају методи и средства за превенцију (нпр. примена детектора за дроге, експлозиве, металдетектори исл.)

[202] Поступак којим се откривени трагови региструју и обезбеђују за криминалистичко и процесно коришћење. Алексић Ж., Шкулић М., Жарковић М. (2004) Лексикон криминалистике, Београд, стр.412

Основна подела криминалистичке технике је на **регистрациону** (подразумева криминалистичку регистрацију и идентификацију лица, лешева, предмета и догађаја), **оперативну** (подразумева проучавање средстава и метода за криминалистичко техничку обраду места догађаја и друге оперативне радње, као и трасологију - проналажење, обезбеђење, фиксирање и тумачење трагова кривичног дела/догађаја) и **истражну** криминалистичку технику (лабораторијска обрада/вештачење трагова кривичног дела/догађаја).

26. РЕГИСТРАЦИОНА КРИМИНАЛИСТИЧКА ТЕХНИКА

Основни циљ криминалистичке регистрације је идентификација лица/лешева и предмета, али и растветљавање кривичног дела/догађаја. Криминалистичка регистрација се бави проналажењем, прилагођавањем и усавршавањем најподеснијих метода фундаменталних и примењених наука за регистрацију лица, лешева, предмета и догађаја, а као област криминалистичке технике, обухвата две целине: криминалистичку регистрацију и криминалистичку идентификацију (регистрација се јавља као средство идентификације - да би објекат идентификације могао бити идентификован подразумева се да је претходно регистрован и да се налази у одговарајућој збирци).

Криминалистичка регистрација подразумева: 1) регистрацију по субјекту (извршилаца кривичних дела, сумњивих лица и лица интересантна за полицију – нпр. због спровођење криминалистичке контроле и обраде); 2) регистрацију по објекту (средства која су коришћена за извршење или су прибављена извршењем кривичног дела, предмета који су остављени на месту извршења кривичног дела, непознатих лешеве и објеката напада извршилаца кривичних дела); 3) регистрацију кривичних дела по начину извршења.

26.1. Криминалистичка идентификација и обележја криминалистичке идентификације

Етимолошки гледано, реч идентификација потиче од речи идентитет, грчког, односно латинског порекла, а везује се и за француску реч "identité" (истоветност, подударност). Сагласно реченом, идентификација подразумева поступак утврђивања истоветности поређених објеката, док криминалистичка идентификација подразумева криминалистички поступак утврђивања идентитета објеката (лица, лешева и предмета) према непоновљивом скупу обележја који припадају посматраном објекту. Овај поступак може имати два исхода - елиминацију (утврђивање неидентитета) и идентификацију (утврђивање идентитета).[203]

Обележја објеката идентификације која се током поступка идентификације пореде неретко се дефинишу као општа (групна, заједничка), односно коа индивидуална. Општа обележја су сва она обележја једног објекта која се могу наћи и код других сличних објеката. Њихова подударност је предуслов идентификације, али она не подразумева и то да је идентификација извршена (нпр. у случају идентификације обуће, подударност бројева или марке обуће не значи да је идентификација извршена). Утврђивање идентитета неког објекта подразумева утврђивање индивидуалних обележја објекта којима се тај објекат разликује од других.

Истовремено истиче се и то да је подела обележја на општа и индивидуална неодржива, због тога што не постоји ни апсолутно опште обележје, које припада свим објектима, ни потпуно индивидуално обележје које карактерише само један објекат.[204] У овом контексту истиче се и релавантност теорије вероватноће којом се свако обележје дефинише кроз вероватност да ће се такво исто обележје појавити код неког другог објекта.

Утврђивање идентитета објекта на основу трага, који је објекат идентификације оставио на месту догађаја, врши се преко индивидуалних карактеристика које су се у процесу настанка трага (контакту) пресликале на траг. Пре процеса идентификације потребно је направити експериментални (пробни) траг и поредити траг са трагом.

Основне карактеристике индивидуалних обележја су променљивост са временом и непоновљивост (таква обележја не могу да се нађу код других објеката идентификације).

[203] Бусарчевић М. (2001) Основи криминалистичких вештачења, Београд, МУП РС

[204] Митровић В., Ступар Љ. (2002) Криминалистика техника, Београд, ВШУП, стр. 28

Индивидуална обележја се стичу рођењем особе (израдом када су у питању предмети – нпр. систематске или случајне грешке при производњи предмета), повредама (оштећењима током употребе предмета), хируршким интервенцијама (занатском обрадом предмета) и старењем.

При утврђивању идентитета лица/лешева и предмета утврђују се сва обележја по којима се то лице/леш разликује од других лица/лешева, одн. предмета. Обележја идентификације лица и лешева могу се груписати у три основне групе:

1. Фактичка (стварна) обележја – то су обележја која лице стиче фактом рођења и нису променљива са временом (нпр. датум рођења, матични број, место рођења, име родитеља, националност исл.).

2. Правна обележја – то су обележја која лице стиче на основу правних прописа и променљива су са временом (нпр. име, презиме, пребивалиште, боравиште, држављанство исл.).

3. Физичка (телесна) обележја - су она обележја која се односе на изглед особе (лица) са индивидуалним карактеристикама (особеним знацима). Ова обележја визуелно карактеришу објекат идентификације и могу бити променљива (нпр. боја косе, коврџавост, дужина исл. могу да се промене фризерским третманом, висина човека се смањује са временом, јављају се боре, коса опада исл.) и непроменљива (код човека цртежи папиларних линија, боја очију исл.).

На основу наведеног може се закључити да извршити идентификацију неког лица (особе) или предмета значи утврдити она обележја (индивидуална / правна, фактичка и физичка) која посматрано лице (особу) или предмет једнозначно дефинишу, односно по којима се може разликовати од свих других лица (особа) или предмета.

У полицијској пракси се јављају случајеви када су позната правна и фактичка обележја неког лица, али се не знају физичка (нпр. када полицајац има испред себе лице које има код себе документ без фотографије као што је здравствена књижица) или да су позната физичка а непозната правна и фактичка обележја. Једино истовремена подударност правних, фактичких и физичких обележја неког лица подразумева његову идентификацију.

26.2.Савремене методе регистрације и идентификације лица

Кад је у питању историјски развој идентификације лица важно је поменути методе сакаћења, жигосања, параде идентификације и антропометрије као методе које су се користиле раније у криминалистичко-техничкој пракси[205]. У данашње време у свету и код нас најчешће се примењују лични опис, регистрациона фотографија, папилароскопија (дактилоскопија), фоторобот, фоноскопија и ДНК анализа као методе за регистрацију и идентификацију лица.

26.2.1. Лични опис као метод за регистрацију и идентфикацију лица

Овај метод се сматра првим методом за регистрацију и идентификацију лица, који је заснован на научним принципима. Алфонс Бертијон је још 1885. године објавио овај метод под називом "Portrait parlé" (говорни портрет, слика лица изражена речима), а који подразумева уређено описивање физичког изгледа неког лица (особе). Описивање изгледа лица није произвољно, већ примена овог метода подразумева придржавање правила: дефинисани су делови тела се описују; дефинисан је редослед којим се описују делови тела; дефинисане су особине делова тела које се описују; дефинисани су термини који се користе за описивање.

Сва описивања физичког изгледа се изражавају одређеним описним речима тако што се бирају понуђени термини подвлачењем или означавањем у зависности од тога је ли формулар класичан – папирни или електронски – АФИС (Automated Fingerprint Identification System). Бројчано се једино изражава висина тела. При састављању личног описа полази се од описивања општег изгледа лица (навођење општих карактеристика) па редом до описивања особених знакова (индивидуалне карактеристике које се не сусрећу код свих људи, нпр. ожиљци трајне природе, младежи, пеге, тетоваже идр.). У савременим формуларима личног описа налазе се: висина [cm], развијеност, лице, коса, ћелавост, чело, очи, нос, уши, уста, усне, подбрадак, врат, понашајне

[205] Опширније о овим методама у Радоњић З., Ступар Љ. (1998) Криминалистичка регистрација и идентификација, Београд, ВШУП

карактеристике (говор, држање тела и ход) и особени знаци. Понуђене термине треба подвући/означити у складу са физичким изгледом лица које се описује, а када су у питању особени знаци треба извршити детаљно описивање. Лични опис треба да се ради у добро осветљеној просторији, а лице које је предмет описивања треба да је босо и у стојећем ставу. При регистрацији несталих лица лични опис је допуњен описом одеће, обуће и других ствари, које је лице имало код себе кад је последњи пут виђено.

26.2.2. Регистрациона фотографија као метод за регистрацију и идентификацију лица

Метода регистрационе фотографије (тропозна фотографија, сињалетичка фотографија, криминалистичка фотографија) примењује се, како у свету тако и код нас, за идентификацију лица и непознатих лешева, за расписивање потерница и објава и уопште за трагање за лицима, за специјалне криминалистичке оперативне евиденције идр. Творац ове методе је Алфонс Бертијон. Фотографисање лица се врши увек у истим условима – у затвореној просторији и под вештачким осветљењем, у три позе (десни профил, анфас и леви полупрофил) у размери – 1:10 што омогућава и израчунавање појединих димензија на лицу и представља зачетак биометрије. Ретуширање или било каква друга обрада фотографије строго је забрањено. Фотографије десни профил и анфас се користе за упоређење при идентификацији па је неопходно да се пре фотографисања лице припреми тако да се уклони коса са чела и ушију, скине капа, марама, наочари, шал исл. Фотографија леви полупрофил је намењена препознавању лица у пролазу тј. онако како се оно може срести на улици (нпр. лице се фотографише са свим додацима које иначе носи на глави). Данас је за фотографисање потребно имати дигитални фотоапарат, статив, специјалну столицу, таблицу са подацима о регистрацији лица, четири рефлектора и платно – позадину сиве или неке друге неутралне боје.

26.2.3. Дактилоскопија као метод за регистрацију и идентификацију лица

Дактилоскопија[206] (dactilos - прст, skopein - посматрати, проучавати) представља метод криминалистичко-техничке регистрације лица на основу цртежа који остављају отисци папиларних линија формираних на кожи прстију. Папиларне линије, тачније испупчења у облику бразди која су настала повезивањем великог броја Малпигијевих квржица (папила), у чијем се средишту налазе отвори канала знојних жлезди (поре) налазе се на на површини коже прстију, дланова и табана човечијег тела. Папиларне линије поседују одређене карактеристике на којима се заснива научни основ дактилоскопије (папилароскопије) и које нам омогућавају да их сматрамо апсолутно сигурним средством за идентификацију лица и лешева. Те карактеристике су:

а) *Непроменљивост* - цртеж који формирају папиларне линије, још док је човек у стадијуму фетуса (након три месеца од зачетка) се не мења током живота па и после смрти, док кожа не почне да се распадања коже (формирани цртеж папиларних линија се растом човека само пропорционално увећава). Регенерацијом коже након мањих повреда (огреботина, опекотина, посекотина исл.) регенеришу се и папиларне линије.

б) *Индивидуалност* – цртеж папиларних линија је на сваком прсту, длану или табану код једне особе другачији и непоновљив (садржи другачије и на другом месту лоциране индивидуалне и непоновљиве карактеристике). Уз то, на свету не постоје две особе са идентичним цртежима папиларних линија (ни једнојајчани близанци који имају идентичан ДНК профил немају идентичне цртеже папиларних линија).

в) *Могућност груписања* – цртеж папиларних линија се могу груписати у одређене типове цртежа папиларних линија (сагласно облицима цртежа папиларних линија који се појављују код већег броја људи).

г) *Могућност пресликавања* (*преносивост*) - како се на површинском слоју коже налазе поре кроз које се непрестано лучи зној, то су папиларне линије мање или више стално

[206] Дактилоскопија је термин који се задржао у криминалистичко-техничкој пракси иако се увелико врши и идентификација на основу цртежа папиларних линија на кожи дланова (хеироскопија) и табана (педоскопија). Развојем класификације цртежа папиларних линија створила се нелогичност да се дактилоскопија дели на дактилоскопију, хеироскопију и педоскопију, па се отворио простор за увођење новог термина *папилароскопија*.

прекривене знојем. Зато увек постоји могућност њиховог пресликавања на додирнуту површину.

Дактилоскопија је једна од области папиларoскопије, поред хеироскопије (метод регистрације и идентификације лица на основу цртежа папиларних линија дланова) и педоскопије (метод идентификације лица на основу цртежа папиларних линија табана). Да би идентификација лица могла да се изврши коришћењем метода дактилоскопије, потребно је прво дактилоскопирати лице за криминалистичко-техничку збирку (у папирној или електронској форми као базу података). Под дактилоскопирањем лица подразумевамо радњу којом се цртежи папиларних линија са површине прстију, дланова, а понекад и табана неког лица или леша уз коришћење посебно одабраниха средстава (гумени ваљак за наношење боје, глатке плоче - најчешће од стакла, специјалне дактилоскопске боје) преносе на одговарајуће обрасце (дактилоскопске фишеве). Дактилоскопирање лица може се извршити и скенирањем папиларних линија (за ову врсту дактилоскопирања није потребна дактилоскопска боја). Ако се регистрација лица обавља на аутоматском систему за идентификацију АФИС (Automated Fingerprint Identification System), разумљиво је да је потребан компјутерски систем са скенером за узимање отисака папиларних линија. За дактилоскопирање на терену користе се специјални несесери са прибор за дактилоскопирање лица (фолије за једнократно дактилоскопирање, јастучићи са бојом, ваљци, фишеви).

Након класичног дактилоскопирања лица, када се узму отисци свих десет прстију израђује се декадактилоскопска формула, која се пише у облику разломка, и то тако што се на место бројиоца тј. изнад разломачке црте уписују ознаке за отиске прстију десне руке, а испод разломачке црте се уписују ознаке за отиске прстију леве руке, а све у складу са Вучетићевим системом класификације отисака прстију. Према Вучетићу ознаке за отиске су: 1 – лучни отисци, 2 – петљани отисци са петљом улево, 3 - петљани отисци са петљом удесно, 4 – кружни отисци, X_1 - сложени отисци, X – оштећени отисци и 0 – ампутиран прст. У продужетку разломачке црте пише се део формуле који се односи на поткласификацију отисака.

Декадактилоскопија (десетопрсна дактилоскопија) се бави идентификацијом лица уопште и непознатих лешева на основу истовременог упоређивања отисака свих десет прстију лица чији се идентитет утврђује. Увођењем АФИС она губи на значају, а све више на значају добија монодактилоскопија.

За утврђивање идентитета лица које је оставило одређен траг папиларних линија на месту догађаја, треба располагати појединачним отиском папиларних линија за поређење који је у виду цртежа папиларних линија. Када се у пракси јави потреба за утврђивањем идентитета лица или непознатог леша, изврши се њихово дактилоскопирање и врши се провера у смислу да ли се ти отисци већ налазе у збирци отисака или збирци трагова папиларних линија непознатих извршиоца. Ако је лице раније регистровано, његови отисци ће се наћи у збирци и биће брзо идентификовано. *Монодактилоскопија* се бави регистрацијом познатих учинилаца кривичних дела и идентификацијом непознатих учинилаца на основу упоређивања трагова папиларних линија пронађених на месту извршења кривичног дела са отисцима прстију одређених лица из монодактилоскопских збирки. Свака монодактилоскопска збирка садржи збирку отисака прстију познатих учинилаца кривичних дела и збирку трагова папиларних линија прстију непознатих учинилаца кривичних дела. У данашње време су те збирке дигитализоване, те је и поступак идентификације убрзан (рачунар не врши идентификацију, већ само селектује одређени број отисака са блиским координатама минуција).

Да би се два цртежа папиларних линија међусобно упоредила у циљу утврђивања његове истоветности, морају се пажљиво проучити и упоредити њихова идентификациона обележја – минуције, које се морају међусобно слагати по облику одн. врсти минуције и положају. Подразумева са да је претходно утврђена групна припадност, тј. да отисци припадају истој групи цртежа папиларних линија (подударност општих обележја као предуслов за идентификацију). Идентификациона обележја су анатомска обележја на отиску или трагу која су одраз индивидуалних обележја папиларних линија прста. Јединствена и непоновљива (по облику и положају на папиларним линијама не могу се наћи код друге особе) индивидуална обележја су и преносива и као таква се, у својој јединствености, сваки пут кад се остави отисак прста или траг пресликавају. Идентификациона обележја тј. минуције су: почетак папиларне

линије, завршетак папиларне линије, делта, острвце, рачвање папиларне линије, кукица, мостић врх слободног штапића у центру отиска, разни ожиљци идр.

27. ТРАГОВИ КРИВИЧНИХ ДЕЛА

Трагови су предмет проучавања у дисциплини криминалистичке технике - трасологији. Проучавањем и коришћењем законитости које владају у процесу настанка трагова понекад се може предвидети постојање трагова на одређеним локацијама на месту кривичног догађаја при мисаоној реконструкцији догађаја, али и извршити реконструкција догађаја који је створио пронађене трагове.

27.1. Појам и значај трага кривичног дела/догађаја

У ширем смислу речи траг је последица неког догађаја (неми, објективни и веродостојни сведоци догађаја који говоре истину и од великог су значаја за расветљавање кривичних дела), тј. свака промена настала у вези са неким кривичним делом. Како је основна научна поставка да је материја у сталном кретању, то сваки објекат у стању непрекидног кретања и као такав делује на све објекте око себе. Према закону акције и реакције (трећи Њутнов закон) дејство свих објеката је узајамно и изазива одређене промене (трагове) код њих. Основна одлика свих трагова је та што они настају и егзистирају према законима природних наука. Како су природни закони јасни и увек исти, трагови настају увек када се за то стекну одређени услови и увек на исти начин. Познавањем природних закона, може се извршити мисаона реконструкција догађаја. Већина аутора слаже се са дефиницијом трага кривичног дела као *свака видљива или голим оком невидљива материјална промена која је настала у вези са кривичним делом*.

Трагови се могу манифестовати у виду различитих промена и сходно томе разврстати у групе:

а) Промене облика предмета на који је извршено дејство силе (разна утиснућа услед дејства неке силе нпр. рељефни трагови стопала, оруђа, деформација возила услед саобраћајне незгоде идр.);

б) Преношење супстанције са једног на други предмет (нпр. трагови папиларних линија, трагови пнеуматика при кочењу, трагови боје у контакту два возила, трагови прљаве обуће, трагови излучевина идр.);

в) Постојање предмета или његових делова, остатака, а који су остављени приликом вршења кривичног дела (нпр. остављено средство извршења на месту кривичног догађаја – нож, ломилица исл., отпали делови са возила при саобраћајноји незгоди, парчад стакла, оружје и делови оружја, муниција или делови муниције, делови браве, длаке, влакна идр.);

г) Промене положаја предмета у простору, њихово распарчавање или нестанак (нпр. одбачени предмети услед експлозије, оборена столица, отворена књига, поцепан лист из свеске, поцепан документ на ситне делиће, недостатак робе у магацину идр.);

д) Промене хемијског састава или структуре предмета (нпр. изгорели, истопљени или нагорели предмети, брисани текстови писани мастилом идр.);

ђ) Промене стања електричног и магнетног поља (нпр. електростатичка слика ђонова након гажења по чистој подлози као што је паркет, итисон, папир, електростатичка слика рељефног трага писања по папиру исл.).

27.2. Врсте трагова кривичних дела

Трагови кривичних дела се могу класификовати на разне начине, па су и у домаћој стручној литератури присутне поделе трагова према следећим критеријумима:

а) *величини*: микротрагови и макротрагови (микротрагови су трагови малих димензија који задржавају особине супстанце у макрооблику, као и они трагов супстанције, чија је концентрација у одређеном простору мала да су неуочљиви - нпр. трагови мириса, трагови експлозива у кратеру, трагови коже у поднокатном садржају, микропримесе у боји идр.).

б) *броју значајних димензија:* запремински (рељефни) и површински трагови (иако се подразумева да сваки траг има три димензије и одређену запремину, с обзиром да се налази у простору, у реалним ситуацијама нека димензија може бити израженија у односу на другу, при

чему релевантна обележја трага могу бити таква да је за њихово коришћење довољно знати само две димензије).

в) *уочљивости:* видљиви и невидљиви (невидљивим траговима сматрају се они трагови које је готово немогуће уочити без коришћења оптичких уређаја зато што су малих димензија - нпр. микротрагови, или у малој концентрацији, зато што су без боје - нпр. трагови зноја, зато што су исте боје као и подлога на којој се налазе исл.)

г) *пореклу*:

- биолошки трагови (трагови људског порекла - нпр. трагови папиларних линија, трагови стопала, зуба, крви, длака, излучевина исл.; трагови животињског порекла - нпр. трагови ногу, длака, зуба, крви идр.; трагови биљног порекла - нпр. лист, стабло, корен, цвет, семе, плод, влакна, полен, идр.),
- трагови предмета (возила, оруђа, хладног и ватреног оружја идр.),
- трагови дејства силе (трагови пожара, експлозије идр.).

д) *начину настанка*: статички трагови (додирне површине два објекта се не крећу једна у односу на другу) и динамички трагови (бар један од објеката се креће у време настанка трага).

ђ) *значају информација коју траг садржи* (постојање кривичног дела, идентитет учиниоца, идентитет саучесника, идентитет оштећеног, начин, средства, место, време и мотив извршења кривичног дела).

У литератури се могу наћи и друге класификације трагова, нпр., на: трагове обличја, трагове хемијских супстанци, трагове које чине делове целине и биолошке трагове[207].

27.3. Обрада трагова кривичних дела

Фиксирање и обезбеђивање трагова кривичних дела пронађених приликом вршења увиђаја, прегледања или претресања мора се обавити тако да задовоље и процесни и криминалистичко-технички захтеви. Како је записник о увиђају једини документ са процесним значајем, то је његово постојање уз опис карактеристика трага основни процесни захтев. Такође, мора се водити рачуна да се при фиксирању затеченог стања на лицу места (вербални метод, фотографски метод, мерно-графички метод - скицирање и метод изузимања), подизању (дактилоскопска фолија, одливак) и паковању сачувају докази о истоветности трага који приказују, са трагом описаним у записнику (мора бити испоштован *ланац кретања доказа* који искључује могућност злоупотребе).

Криминалистичко-технички захтеви подразумевају примену свих метода фиксирања затеченог стања на лицу места и израду фотодокументације, скице лица места, ситуационог плана и службене белешке о криминалистичко-техничком прегледу лица места. Сваки траг или предмет на коме се налази траг, уколико има потребе за даљим испитивањем у криминалистичко-техничкој лабораторији треба изузети са лица места. Пожељно је фотографисање сваке фазе изузимања и паковања трага ради података за ланац кретања доказа и елиминацију могућности злоупотребе. Лабораторији мора бити достављен и неспоран траг или предмет којим се може направити неспоран траг (нпр. у случају идентификације обуће обавезно треба доставити спорну обућу, код вешштачења трагова алата треба доставити алат исл.) ради поређења. На фотографији трага (мисли се на детаљ фотографију са размерником) ће се увек сачувати бар неки подаци који се другим методима фиксирања не могу обезбедити.

27.3.1.Трагови папиларних линија

Трагови папиларних линија могу дати одговор на кључно питање криминалистике – ко је учинилац кривичног дела. Према начину настанка трагови папиларних линија се деле на: видљиве и невидљиве трагове.

Видљиви трагови папиларних линија могу бити обојени (дводимензионални - површински) и рељефни (тродимензионални) трагови. Обојени трагови настају наслојавањем тј. наношењем обојене супстанције (крв, мастило, фарба, чоколада исл.) на површину предмета додиром са папиларних линија и одслојавањем – одношењем обојене супстанције са

[207] Бусарчевић М., идр. (2001) Основи криминалистичких вештачења, Београд. стр.36

додирнутог предмета. Рељефни траг „утисак“ настаје услед притиска, тј. при додиру папиларних линија са пластичном деформабилном подлогом (блато, глина, загрејана чоколада, восак, пластелин, путер исл.). Фиксирање видљивих трагова врши се фотографским путем, а рељефни трагови се и изливају (мулажирају) силиконском масом (микросил исл.), гипсаном кашом или супстанцама које се користе у протетици (Dental stone исл.), али и описивањем у записнику.

Невидљиви (латентни) трагови папиларних линија су трагови које извршилац оставља додиром неког предмета чистим рукама, при чему се излучени зној са папила преноси на површину додирнутог предмета и тако пресликава цртеж папиларних линија. Проналажење невидљивих трагова врши се употребом косог светла или извора светлости са ултраљубичастим зрачењем. Проналажење оваквих трагова подразумева мисаону реконструкцију тока догађаја и (разматра се могуће кретање извршиоца и постављају претпоставке које је предмете могао да додирне и на којим местима). Да би се овакав траг могао фиксирати неопходно је да се претходно доведе у видљив облик кроз поступак изазивања (применом физичких и хемијских метода).

Примена физичких метода подразумева коришћење разних врста прашкова (аргенторат, златни прах, графитни прах, магнетни прах, флуоресцентни прах) који се лепе за зној на папиларним линијама и не изазивају хемијске реакције између прашка и неке од супстанци из зноја. Прашкови се бирају у складу са принципом светао прах за тамну подлогу и обрнуто, а њихово наношење се врши специјалним четкицама или распршивачем. Изазвани трагови са подлоге подижу се дактилоскопским фолијама (постоје црне, беле и провидне фолије као и самолепљиве и желатинске) са којих се фоторепродукују (како би могли да се користе за дактилоскопска вештачења). Поступак фоторепродукције трага папиларних линија, који је у време коришћења класичне фотографије (подешавање правилне оријентације и боје трага) био доста компликован, значајно је поједностављен у условима примене програма за обраду слике Photoshop.

Код примене хемијских метода за изазивање латентних трагова папиларних линија евидентна је хемијска реакција између коришћеног хемијског реагенса и појединих супстанци из зноја излученог кроз поре на кожи.[208] Тада се, одмах, или уз примену неког катализатора, као продукти реакције стварају обојена једињења, чинећи траг видљивим. Најчешћи хемијски реагенси који се користе за изазивање латентних трагова папиларних линија су: јодне паре, водени раствор сребро-нитрата, ацетонски раствор нинхидрина, паре цијаноакрилних естара, реагенси амидоцрни, wet powder, SPR, DFO, basic yellow идр.

Идентификација изазваних трагова папиларних линија врши се директним методом, тј. поређењем са отисцима прстију осумњиченог особе, или помоћу монодактилоскопске збирке/АФИС у којој се налазе отисци прстију дактилоскопираних лица извршилаца кривичних дела. Понекад се претрагом кроз збирку може установити да је исти траг остављен приликом извршења неког другог кривичног дела и на тај начин повезати серију кривичних дела извршених од стране истог извршиоца.

27.3.2.Трагови крви

Трагови крви, као биолошки трагови људског или животињског порекла, се јављају на разним локацијама на месту кривичног догађаја, на жртви, на предметима – средствима извршења кривичног дела исл. и то код крвних деликата, деликата са елементима примене насиља над жртвом, саобраћајних деликата и др. Трагови крви на лицу места се могу јавити у виду видљивих трагова и то: у чврстом или течном стању (сасушени или свежи) у зависности од времена настанка; као статички или динамички (у виду млазева, сливања, капи, локви, мрља, прстотина, брисотина исл.); као микротрагови (голим оком једва видљиви или невидљиви трагови).

Након што је траг крви пронађен и обележен бројем приступа се фиксирању које се изводи фотографским путем, као и уцртавањем положаја и димензија трага у скицу. Изузимање

[208] Према хемијском саставу зној је смеша у којој највећи процентуали удео чини вода (око 99%) док се остатак односи се на остале састојке (натријум хлорид, беланчевине, масне киселине идр.).

и паковање трага мора бити примерено стању крви (уолико је течна узорак крви се може узети стерилним штапићем, док се сасушена крв може и састругати и спаковати у папирне кесице). Веома је важно да се биолошки трагови не пакују у херметичкој амбалажи да се не би контаминирали бактеријама или гљивицама. На амбалажи у којој су запаковани трагови крви треба да се упишу основни подаци о трагу (место проналажења, редни број под којим су описани у записнику о увиђају и другим елементима увиђајне документације), ради могућности праћења ланца кретања доказа. Руковање са траговима крви обавезно је са заштитном одећом, заштитним рукавицама, назувцима, како се трагови не би контаминирали, али и ради сопствене безбедности (крв може бити заражена вирусима, бактеријама - нпр. вирусом сиде, хепатитиса идр.).

Испитивање трагова крви врши се са судско-медицинског/биолошког аспекта и криминалистичког аспекта. Судско-медицинска испитивања дају одговор на питања: да ли је траг уопште крв, ако је крв ког је порекла – да ли је људска или животињска, ако је људска које је крвне групе, из ког дела тела потиче, да ли је од женске или мушке особе, може се одредити ДНК профил, ако је животињска од које врсте животиња исл. У АБО систему крвних групе разликују се 0, А, Б, АБ крвне групе. Ако се крвна група осумњиченог не подудара са крвном групом трага, онда је то сигуран доказ да тај траг не потиче од датог лица. Подударност крвне групе је подударност на нивоу општих карактеристика и не подразумева идентификацију већ само индицију да траг потиче од одређене особе. Од 1985. године, у свету се примењује метода за идентификацију лица преко одређивања генетског кода, а која се заснива на одређивању распореда 4 базе у дезоксирибонуклеинској киселини (ДНК) као основног састојка хромозома. Сваки ген, као носиоц генетских особина код људи, има 46 хромозома. Вероватноћа да две особе имају исти генетски код је врло мала, што је и омогућило његову примену за идентификацију. Свака ћелија неке особе има исти геном, те се сваки траг који у себи садржи људске ћелије може испитивати ДНК анализом.

Криминалистичко тумачење трагова крви подразумева анализу дешавања са крвљу када она напусти тело, тј. тумачење трагова крви посматрањем трагова крви са аспекта реконструкције њиховог настанка анализом физичких карактеристика крвних мрља на лицу места (нпр. анализом крвних мрља може сазнати и то да ли је жртва убијена на месту где је нађена или је ту донесена). Након прскања или шикљања из артерија крв се понаша по законима спољашње балистике (попут пројектила по изласку из цеви ватреног оружја), па је и тумачење настанка трагова крви блискије некоме ко се бави балистиком и физиком него медицином и биологијом. Са овим у везу могу се истаћи бројне правилности. Нпр.: крвна прскотина код човека који стоји при паду са мање висине не распрскава се док се при паду са веће висине распрскава; када је особа у кретању, прскотина крви се при паду издужује у правцу кретања - ако пада са мање висине док, а ако пада са веће висине такође се издужује у правцу кретања, али се и распрскава. На основу изгледа крвних прскотина може се одредити да ли је крв капала са мање или веће висине, у ком положају се налазила жртва, а у ком извршилац тј. да ли је особа трчала, ходала, стајала, клечала или лежала у моменту настанка трагова крви; да ли су трагови крви настали услед тупог ударца, убода, удара пројектила; да ли су трагови крви настали услед директног ударца или услед кретања уназад употребљеног оружја тзв. одбачена крв; да ли је био један или више удара о жртву; да ли је жртва померана са места на ком је ударена; да ли је између жртве и површине на којој су уочени трагови крви било препрека у смислу указивања на којим површинама се још може наћи крв, нпр. на телу или одећи/обући извршиоца; да ли је било капања крви у крв, као и одређивање положаја изворишта крви у простору. Облик и димензије крвне прскотине су у тесној вези са углом под којим је пала свака кап крви, а израчунавање тог угла, као и положаја изворишта крви у простору врши се применом тригонометријских функција.

27.3.3.Трагови људских излучевина

У трагове излучевина човека убрајају се трагови сперме, секрета, зноја, урина, фецеса, избљувка исл. Ови трагови имају велики значај јер се могу користити за идентификацију особе од које потичу.

Трагови сперме и вагиналног секрета могу послужити за доказивање кривичног дела убиства са сексуалним мотивом, силовања и других сексуалних деликата. Трагове сперме треба тражити првенствено на жртви (на гардероби посебно на доњем вешу, на подручјима око полних органа, бутинама, стомаку, лицу, дојкама, леђима идр.), на извршиоцу (на гардероби посебно на доњем вешу, панталонама посебно у зони око шлица, чарапама, обући, подручјима око полних органа), на месту догађаја (постељини, лежајима, седиштима, пресвлакама аутомобила, столицама, теписима и другим подним облогама). Општа карактеристика трагова сперме је да флуоресцирају када се осветле УВ зрацима, па их, као и остале трагове других људских излучевина, треба тражити УВ лампом да би се узели узорци са адекватних места.

Пљувачка је такође траг који може да упути на оставиоца трага - излучивача. Микротрагове пљувачке треба тражити на опушцима цигарета, лулама, муштиклама, рубовима чаша и шоља, поштанским маркицама и ковертима исл.

На месту кривичног догађаја могу се наћи и трагови урина, измета, избљувка, гноја, зноја. У измету одраслог човека могу се наћи и трагови крви и ћелије епитела које могу послужити за ДНК идентификацију, али и разни цревни паразити (метиљи, глисте, пантљичара исл.) који могу бити добра индиција у процесу идентификације извршиоца. Хемијски састав зноја као смеше разних једињења (вода, со, беланчевине, масне киселине идр.) је променљива карактеристика и као таква не може послужити за идентификацију.

Руковање са траговима људских излучевина треба да је опрезно и уз максималне заштитне мере, и због тога што они могу бити носиоци разних опасних вируса и бактерија. Трагови људских излучевина могу послужити за утврђивање крвне групе као опште карактеристике, али и ДНК идентификацију оставиоца трага.

27.3.4. Трагови супстанци (земља, прашина, стакло, експлозиви, дроге ...)

Ови трагови могу настати приликом извршења кривичног дела, током доласка и одласка учиниоца на место кривичног догађаја. Трагови земље су највише присутни код кривичних дела из области угрожавања безбедности јавног саобраћаја, али могу се наћи и код убистава, разбојништава, крађа, тешких крађа идр. Трагови земље и прашине су посебно значајни ако се пронађу на жртви кривичног дела (обући, одећи), јер се њиховим вештачењем може утврдити да ли је место где је жртва пронађена и место извршења кривичног дела. Стога, потребно је обезбедити адекватне узорке за поређење у лабораторији (испитивање хемијског састава земље, величине честица просејавањем кроз специјална сита). Трагови прашине на газећој површини обуће могу се пресликати на подлогу (паркет, ламинат, итисон исл.) и подићи уређајима за подизање трагова прашине који раде на бази електростатичке силе (dust lifter, vacuum box) при чему се третирају као трагови обуће. Трагови стакла се могу наћи код саобраћајних деликата, убистава, крађа и могу се испитивати у смислу одређивања карактеристика стакла (индекс преламања исл.), одређивања смера и редоследа проласка пројектила кроз стакло (реконструкција путање пројектила), смера дејства силе на стакло, да ли су испитивани трагови делови целине (механоскопско уклапање). Трагови експлозива такође могу указати на врсту коришћеног експлозива (ТНТ, пентрит, хексоген, амонекс исл.). Да би се написала кривична пријава за недозвољену производњу, стављање у промет и држање опојних дрога, мора се прецизно утврдити да је спорна супстанца заиста дрога.

Трагови супстанци се могу наћи у виду три агрегатна стања (чврсто, течно и гасовито). Хемијски састав и др. идентификационе карактеристике супстанци одређују се разним физичко-хемијским методама анализе, у зависности од тога је ли супстанца органског или неорганског порекла (спектралне анализе, као што су емисиона спектрална анализа, ласерска микроспектрална анализа, атомска апсорпциона спектрофотометрија, инфрацрвена спектрофотометрија, неутронска активациона анализа, масена спекрометрија, луминисцентна спектрална анализа, рентгенска дифракциона анализа, електрофореза, танкослојна хроматографија, течна хроматографија, гасна хроматографија идр.)[209]. Постоје и тзв. спот тест методе анализе (које дају брзи резултат на лицу места) код којих је, углавном, појава

[209] Шире о методама анализе видети у: Максимовић Р., Тодорић У. (1995) Криминалистика техника, Београд, Полицијска академија; Митровић В., Ступар Љ. (2002) Криминалистика техника, Београд, ВШУП; Машковић Љ. (2010) Криминалистичка техника, Београд, Криминалистичко-полицијска академија.

карактеристичне боје индиција да је реч о одређеној супстанци. Међутим, ове методе испитивања не представљају доказ за суд. Да би утврђивање врсте супстанце (хемијска идентификација) било признато као доказ на суду потребно је да анализа буде урађена у лабораторији акредитованој према стандарду ИСО 17025 (подразумева стандардизацију метода, опреме и рад од стране сертификованог особља).

27.3.5.Трагови ватреног оружја

Ватрено оружје може да се појави као предмет или средство извршења кривичног дела и стога је његов значај у криминалистици, односно криминалистичкој техници велики. Као средство извршења кривичног дела ватрено оружје може нанети неком лицу смртне последице (убиство, самоубиство, задесна смрт), тешке или лаке телесне повреде (рањавање).[210] Ручна ватрена оружја се деле на оружја са глатким цевима (ловачка оружја) и оружја са олученим цевима. Оружја са глатким цевима се разликују по муницији коју користи (патроне - садрже сачму тј. оловне куглице разних величина), док олучено оружје користи метак чији су саставни делови чаура, пројектил (оловно зрно са или без кошуљице) и барутно пуњење. Након испаљења на глаткој цеви и сачми нема трагова поља за разлику од пројектила на којем остају трагови поља цеви. Захваљујући жљебовима у цевима ватреног оружја пројектил бива стабилисан на путањи ротацијом. Код пиштоља лежиште метка и цев представљају једну целину, док се код револвера меци налазе у тзв. буренцету, а сама цев је физички одвојена.

Пуцањем из ватреног оружја настају трагови на пројектилу приликом проласка кроз цев оружја, на чаури, односно на њеном данцету - каписли остају специфични трагови услед удара ударне игле, али и трагови од лежишта метка, извлакача, чела затварача, избацивача, од оквира за метке, као и трагови барутних гасова, барутних честица (сагорелих, полусагорелих и несагорелих), као и трагови пламена услед сагоревања барута. Ови трагови су карактеристични за свако оружје, што даје могућност идентификацију оружја из ког је нпр. испаљен метак од ког потиче чаура пронађена на лицу места (уз употребу компаративног микроскопа). Трагови ватреног оружја се могу наћи и на препреци на коју пројектил наиђе, као и на рукама и одећи особе која пуца услед повретнног дејтва барутних гасова.

Као последица постојања жљебова у цеви и дејства ударне игле, али и повратног дејства барутних гасова (код полуаутоматског и аутоматског оружја) јављају се трагови који су специфични за свако оружје. Олучена цев оставља трагове на зрну у виду уздужних бразди, које су карактеристичне за сваку цев услед грешки при машинској обради цеви, употребе и чишћења оружја, поправки и старења.

Питања која се постављају вештаку балистичару су: техничка и функционална исправност ватреног оружја; из које је врсте ватреног оружја пуцано; из ког је конкретног ватреног оружја испаљен метак од ког потичу достављен пројектил, односно чаура; из кога је правца пуцано; са које даљине је пуцано; ко је пуцао (утврђивање руке која је пуцала); положај извршиоца у моменту пуцања; положај жртве у моменту када је погођена пројектилом; време када је извршено испаљење (старост пуцања).

Утврђивање техничке и функционалне исправности ватреног оружја врши вештак балистичар који детаљно прегледа оружје и испитује све његове функције и на основу тога даје налаз и мишљење. На нека питања вештак може одговорити са великом вероватноћом (нпр. из кога је оружја испаљен пројектил нађен у телу жртве, односно чаура која је нађена на лицу места), док на одређена питања зависо од околности (нпр. правац путање пројектила одрђује се само онда кад постоје две сигурне тачке које је пројектил додирнуо на свом путу). Кад је у питању одређивање даљине пуцања, као прво важно је утврдити из ког оружја је пуцано. Ако је у питању ловачко оружје тада се даљина одређује на основу растурања сачменог снопа након изласка из цеви и упоређењем тако растуреног снопа са пробно испаљеним патронама.

---

[210] Као посебан део криминалистичке технике, *балистика* (наука о опаљењу, кретању пројектила) се бави траговима насталим употребом ватреног оружја у смислу утврђивања техничке исправности ватреног оружја, идентификације оружја из којег је пуцано на основу трагова на чаури или пројектилу, реконструкције путање пројектила, одређивање времена када је пуцано оз оружја, одређивања даљине пуцања.

Када су у питању оружја са олученим цевима даљина се одређује на основу растурања барутних честица након изласка из цеви и упоређењем распореда барутних честица на спорној одећи са пробно извршеним испаљењима (даљина до око 1,5метар). За одређивање даљине пуцања код олученог оружја може се користити и метода заснована на чињеници да се на првој препреци кроз коју је прошао пројектил налазе специфични елементи баријум, антимон и олово чија се концентрација смањује са растојањем (до удаљености од око 5 метара). Одређивање концентрације ових специфичних елемената врши се веома осетљивим физичко-хемијским методама. Подразумева се да је неопходно имати оружје из кога је пуцано, одећу кроз коју је пројектил прошао (осушену од крви), као и муницију. Положај жртве, односно извршиоца кривичног дела у тренутку извршеног испаљења врши се на основу одређивања даљине пуцања и правца путање пројектила.

Утврђивање чињенице да ли је одређена особа пуцала врши се испитивањем постојања трагова барутних честица на руци која је пуцала применом дифениламинског теста на нитрате (тзв. "парафинска рукавица"), што није апсолутни доказ за суд (јер је то посредна метода детекције барута преко нитрата који се иначе налазе и у другим супстанцама - нпр. азотна ђубрива, конзервирана храна исл.). Позитиван резултат овако добијен представља само индицију. Барутне честице се у новије време испитују скенирајућом електронском микросскопијом са енергетским дисперзивним додатком са X зрацима (SEM/EDX). SEM - методом се, помоћу скенирајућег електронског микроскопа, врши детекција и проучава морфологокија честица које потичу из иницијалне каписле метка, док се EDX - методом одређује хемијски састав честица.

Време испаљења из ватреног оружја одређује се на основу трагова барутне гарежи у цеви оружја који остаје оружја након опаљења, а која мења боју са протоком времена. Уколико је атмосфера влажнија ове промене су брже, јер промене на барутној гарежи настају упијањем влаге. Зато радник криминалистичке технике у захтеву за вештачење треба да наведе и све околности у којима је нађено оружје. Преглед цеви ватреног оружја врши се, или специјалним уређајем (интерноскопом), или чишћењем цеви помоћу памучне вате. Старост пуцања се одређује до 7 дана од испаљења.

Криминалистички аспект свих наведених трагова код ватреног оружја имају за циљ да открију околности под којима је дошло до опаљења, али и да открију особу која је пуцала. Који ће трагови ватреног оружја бити одлучујући за утврђивање ових околности зависи од тога који су трагови пронађени на месту догађаја, жртви или осумњиченом.

27.3.6. Трагови алата

Ови трагови су присутни код кривичних дела као што су крађе, тешке крађе идр. Они се могу јавити у виду површинских или рељефних трагова и настају услед чињенице да је подлога на којој су остављени мекша. Фиксирају се као и остали трагови фотографски, уношењем у записник, изузимањем/изливањем. Они могу послужити за идентификацију алата који је коришћен критичном приликом, при чему се подразумева да вештак располаже компаративним микроскопом и да му је достављен спорни алат. Уколико је траг алата настао услед вишеструких контаката алата и подлоге (нпр. да је реч о трагу сечива) идентификација је отежана. Идентификација алата подразумева подударност идентификационих карактеристика на спорном и неспорном трагу (неспоран траг прави вештак спорним алатом на оловним плочицама у лабораторији). Важно је да се што пре достави спорни алат да његовом даљом употребом не би биле уништене индивидуалне карактеристике које су се пресликале на спорни траг.

Не треба занемарити ни трагове подлоге (боја, дрво, метал исл.), а који су услед контакта настали на алату. У том случају се хемијском анализом састава честица утврђује подударност материјала подлоге и трагова на алату ради доказивања контакта.

27.3.7. Трагови возила

Трагови возила су веома значајни са аспекта криминалистике. Они се могу наћи код разних кривичних дела као нпр. када се возило користи за извршење кривичног дела, превоз предмета прибављених кривичним делом, за напуштање места извршења кривичног дела, за

бекство из затвора исл. Такође, возило може бити предмет (крађа возила, крађа из возила) или средство извршења кривичног дела (убиство или кривична дела против безбедности јавног саобраћаја). Возило може бити и место извршења кривичног дела (нпр. силовање, убиство, разбојништво идр.).

Са криминалистичко техничког аспекта трагови возила деле се на:

- трагове који потичу од возила која су напустила лице места (трагови на подлози као трагови кочења, клизања, заношења, отпали делови са возила, љуспице боје идр.),
- трагови на жртви саобраћајне незгоде (пешаку – трагови прегажења отисци пнеуматика, трагови боје исл.),
- трагови на возилу које је учествовало у саобраћајној незгоди (разна оштећења на возилу, трагови боје другог возила, трагови крви пешака, трагови длака пешака
- трагови унутар возила (трагови крви, трагови сперме, длака идр.).

Специфичност саобраћајних деликата је у томе што се огроман број ових дела дешава на путевима, дакле на веома великом простору, па су и трагови подложни уништењу од стране других учесника у саобраћају. Због тога од изузетног значаја правилно и благовремено обезбеђење лица места. Обрада трагова се на уобичајени начин проналажењем, обележавањем, маркирањем, записничким фиксирањем, фотографисањем, уношењем положаја и димензија трага у скицу и изузимањем са лица места, односно мулажирањем.

Криминалистичко тумачење ових трагова, првенствено, подразумева да се на основу нађених трагова идентификује возило, као и да се утврде све околности саобраћајне незгоде. Због тога се на основу трагова одмах траже први подаци о одбеглом возилу (нпр. на основу видљивих трагова пнеуматика на коловозу може се утврдити да ли је реч о путничком или теретном возилу, на основу отпалих љуспица боје које је боје одбегло возило, на основу растојања између завршетака трагова кочења и на основу отпалих делова са возила као нпр. украсне лајсне, раткапна, део фара или мигавца идр. може се утврдити и тип возила.). Све напред набројано односи се и на трагове на жртви, односно на возилу које страда у саобраћајној незгоди. На основу ових првих сазнања трага се за одбеглим возилом. Када се нађе возило за које се сумња да је учествовало или изазвало саобраћајну незгоду возило се прегледа и траже трагови на том возилу. Ако се констатују отпале љуспице боје (на тим местима покушавају се механоскопски уклопити љуспице боје са лица места). На овај начин могуће је брза и сигурна идентификација возила. Сличан је поступак са другим пронађеним траговима.

Остали трагови који служе за идентификацију возила су нпр. брисотина боје возила које је страдало у саобраћајној незгоди (уколико је нађена на одбеглом возилу узоркује се за хемијску анализу). Трагови влакана и длака обореног пешака могу након морфолошке и ДНК анализе потврдити контакт пешака и возила. За сва остала кривична дела у којима учествује возило поступа се на потпуно идентичан начин (уз водећење рачуна о специфичности самог кривичног дела).

28. КРИМИНАЛИСТИЧКО-ТЕХНИЧКА / ФОРЕНЗИЧКА ОБРАДА МЕСТА ДОГАЂАЈА

Криминалистичко-техничка/форензичка обрада места догађаја је један од сегмената увиђаја од стране радника криминалистичке технике који се ангажује у својству стручног лица од стране суда.

28.1.Методе фиксирања затеченог стања на месту догађаја

У првој фази фиксирања затеченог стања на месту догађаја радник оперативне криминалистичке технике (криминалистички техничар/форензичар) се упознаје са местом догађаја и самим кривичним догађајем и стиче груби увид у место догађаја, да би касније пронашао, обележио и евентуално маркирао све трагове који су релевантни за догађајем. Пре него што се започне са поступком проналажења трагова треба направити бар једну фотографију ненарушеног изгледа места догађаја.

Трагови се проналазе визуелним прегледом места догађаја и коришћењем разних светлосних уређаја (неки трагови се боље виде када се осветле УВ светлошћу). Уколико неки трагови нису довољно уочљиви (нпр. чаура у трави, почетак трага кочења на коловозу исл.), они се маркирају (нпр. белим стрелицама или кружним прстеном око чауре, писањем кредом у

зони почетка трага кочења исл.) ради лакшег препознавања на фотографијама. За маркирање трагова користе се креде и други маркери. За означавање трагова се користе бројеви који су исписани на правоугаоним плочама са постољем или на купама, пирамидама, самолепљивим папирима исл. Бројеви и маркери су спаковани и специјалним несесерима за увиђаје. Ознаке морају бити тако постављене да су на фотографијама уочљиве и не смеју се дуплирати – сваки траг треба да има своју бројчану ознаку која га прати у свим елементима увиђајне документације (записник о увиђају, скица, ситуациони план, службена белешка о криминалистичко-техничком/форензичком прегледу места догађаја идр. белешке). Подразумева се примена начела свеобухватности, објективности и усаглашености.

За фиксирање затеченог стања на месту догађаја користе се следећи методи: *вербални метод фиксирања затеченог стања на месту догађаја* (подразумева описивање речима и писање записника о увиђају, службених белешки - о криминалистичко-техничком прегледу места догађаја идр.); *фотографски метод фиксирања затеченог стања на месту догађаја* (подразумева израду фотодокументације и видео снимка); *мерно-графички метод фиксирања затеченог стања на месту догађаја/ скицирање* (подразумева израду скице и ситуационог плана уз претходно мерење димензија и положаја трагова у односу на репере мерења) и *изузимање трагова са лица места и израда одливка (мулажирање).*

Вербални метод фиксирања затеченог стања на месту догађаја је обавезан, законом предвиђен метод фиксирања лица места. Поред детаљног описа пронађених трагова и предмета кривичног дела, са криминалистичко-техничког/форензичког становишта записник мора да садржи и детаљан опис терена на коме се догађај одиграо и објеката који се на њему налазе. Сви остали елементи увиђајне документације представљају прилог записнику о увиђају.

Метод фотографисања на месту догађаја подразумева израду фотографија и слагање у фотодокументацију, али и видеоснимање. Не може се прецизно исказати број потребних фотографија са места догађаја, али увек је боље направити више фотографија с тим да је потребно нагласити да се међу њима морају наћи и оне које илуструју сваки опис (лица места, трага или предмета) дат у записнику. Фотографисање се врши уз поштовање принципа од општег ка посебном (најпре се слажу фотографије ширег изгледа лица места, затим ужег изгледа лица места, фотографије делова лица места, а које повезују поједине трагове, да би се на крају поређале фотографије детаља уз обавезно стављање размерника у равни трага ради каснијег евентуалног мерења димензија трага са фотографије). Такође, све ознаке и маркирне линије траба да буду јасно видљиве на фотографијама. Ради поштовања ланца кретања доказа, потребно је фотографисати траг и при процесу изузимања са места догађаја, паковања и транспорта. Непосредно пре напуштања места догађаја потребно је направити бар једну фотографију изгледа лица места. Задатак увиђајне фотографије је да потпуно верно и прегледно документује сва запажања увиђајне екипе, како би суд могао стећи праву представу о кривичном догађају. Поред тога, треба имати на уму да свака фотографија са увиђаја може послужити као основ за вештачење, реконструкцију догађаја и за извођење материјалних доказа. Фотографисање на лицу места треба извршити тако да се током судског процеса не може поставити питање аутентичности фотографија, тј. да ли је фотографисање извршено баш на том лицу места, а не на неком другом.

Потреба за мерно-графичким методом фиксирања затеченог стања на месту догађаја јавила се због тога што се из записника, бележака и фотографија не виде димензије и међусобна растојања између појединих трагова на лицу места, а која су битна за разјашњавање околности извршења кривичног дела. На фотографијама ширег изгледа лица места (нарочито уколико су рађене коришћењем широкоугаоног објектива) долази до деформација простора у виду перспективне деформације. Сем тога, дешава се да неки предмети заклањају друге на фотографији (у случају хоризонталног снимка одн. ертикалне пројекције), а снимање из птичје перспективе је обично тешко изводљиво. Такође, на фотографији се види и мноштво објеката који немају значаја за расветљавање кривичног дела, а одвлаче пажњу посматрача и тиме чине неуочљивим значајне трагове и предмете (на фотографији се види све што се налази у снимљеном простору - није раздвојено важно од неважног). Ово су само неки од разлога због којих се приступа изради скице, односно ситуационог плана лица места. Скица лица места се ради слободном руком на папиру, на самом лицу места (скицирају се најпре саобраћајне површине и објекти око пута, ако ако се ради увиђај саобраћајне незгоде или унутрашњост

стана са намештајем ако је у питању увиђају у затвореном простору - стану, затим се уцртавају лица, предмети и трагови, врше се неопходна мерења у вези са димензијама и координатама положаја у односу на репере мерења). Положај предмета и трагова на лицу места може се приказати применом ортогоналне (репери мерења су фиксна тачка, оријентирна тачка и оријентирни правац[211] и мере се растојања карактеристичних тачака дуж оријентирног правца и растојања под правим углом од оријентирног правца) или троугаоне методе (положај карактеристичне тачке трага дефинисан је растојањима између трага и два репера мерења тако да траг и репери мерења чине троугао). Измерене димензије морају бити котиране онако како су и мерене. Уколико се уцртава траг који се налази у вертикалној равни, потребно је извршити тзв. обарање равни. На основу мера са скице израђује се ситуациони план – цртеж у размери, који се може израдити ручно коришћењем прибора за цртање или помоћу неког од програма за цртање (MS Visio, 3D EyeWitness, ScenePD, AutoCAD исл.). Веома је важно да се у свим елементима увиђајне документације користе исте ознаке за трагове.

На крају, приступа се изузимању и паковању трагова који захтевају даљу обраду у лабораторији. Изузимање и паковање трагова зависи од врсте трага (нпр.биолошки трагови се пакују у папирну амбалажу док се трагови експлозија и пожара пакују у херметичи затворену амбалажу). Сваки запаковани траг је пропраћен својом картицом на којој је иста ознака којом је обележен у увиђајној документацији, са основним елементима где је траг пронађен и како је фиксиран. Како неке трагове није могуће изузети са места кривичног догађаја (нпр. рељефни трагови пнеуматика или обуће на подлози од блата, трагови алата на дрвеном рагастову врата исл.) они се мулажирају (израђују се њихови одливци који се шаљу у лабораторију).

Додатна фаза увиђаја подразумева накнадно фиксирање трагова који могу да се нађу на лицу места након померања предмета и трагова (нпр. након уклањања леша може се испод леша наћи оружје којим је убијен, проналажење пројектила унутар јастука, душека или других делова намештаја). Посебна специфичност вршења криминалистичко-техничке обраде лица места је обрада латентних трагова који захтевају превођење у видљиво. Наконон тога, обрада ових трагова врши се на потпуно идентичан начин као и свих осталих (фотографско фиксирање, уношење димензија и положаја трага у скицу и ситуациони план, уношење података о томе где су нађени, којом методом изазвани, како су одвојени од подлоге у записник, а затим одвајају од подлоге дактилоскопском фолијом, пакују и шаљу у дактилоскопску лабораторију).

29. КРИМИНАЛИСТИЧКО - ТЕХНИЧКЕ КЛОПКЕ

Криминалистичко-техничке клопке се постављају у случајевима расветљавања одређених врста кривичних дела (крађе, примање и давање мита исл.) у ситуацијама када се очекује извршење кривичног дела. Да би се поставила криминалистичко-техничка клопка услов је да се крађе често понављају на местима где дуже време борави ограничен број истих људи, а где је мала могућност боравка других лица. Најчешће су то ситуације учестале крађе новца, вредносних папира или других вредних ствари у службеним посторијама - канцеларијама, магацинима предузећа, школама, школским и студентским интернатима, болницама, хотелима, при чему се односи већа или мања количина робе, а што се не уочава одмах. Како се сумња да је извршилац кривичног дела лице које легално борави у тим просторијама, затицање извршиоца на месту крађе не може да представља сумњу, осим ако се он не затекне у самом вршењу кривичног дела. Откривање извршиоца таквих кривичних дела (тзв. „домаће крађе“) могуће је постављањем криминалистичко-техничких клопки.

Постављање криминалистичко-техничких клопки представља врло озбиљан и конспиративан посао оперативних и криминалистичко-техничких радника. Логично је да се

[211] Фиксна тачка је тачка на фиксном и уочљивом објекту близу места догађаја (нпр. угао куће, електрични стуб, међа, километар стуб, семафор исл. - у случају да је место догађаја екстеријер или угао собе, предсобља, димњак исл. - у случају да је место догађаја ентеријер). Орјентирни правац је права линија – координатна оса у зони трагова, а оријентирна тачка, она тачка на оријентирном правцу која представља координатни почетак односно тачку у односу на коју се приказује положај неке друге тачке (трага или тачке на трагу/предмету). Растојање између фиксне и оријентирне тачке се увек треба измерити.

онај који зна да је клопка постављена неће „упецати“. Неопходан предуслов постављања клопке је постојање званичног захтева упућеног полицији од стране оштећеног физичког или правног лица за постављање клопке (правни критеријум). Са аспекта криминалистичке технике, клопке су средства којима се на индиректан начин откривају извршиоци крађа. Клопкама се маркирају предмети за које се очекује да ће извршилац додирнути да би остварио свој циљ, а са којих се постављено средство (клопка) преноси на прсте, руке, па чак и на одећу и обућу извршиоца који тако бива обележен, а да тога није свестан. Како извршилац не треба да примети постављену клопку пре додииривања, количина супстанце за клопку не сме да буде велика и лако уочљива. Такође, клопка се не може поставити и у тако малој концентрацији да не може да остави јасно обележени траг. Најчешће постављане криминалистичко-техничке клопке су: *механичке* (алармни уређаји), *хемијске* (подразумевају коришћење супстанци које хемијски реагују са супстанцама из људског зноја – натријум хлоридом, α - амино киселине, као и супстанце које остављају видљиве или голим оком невидљиве трагове) и *специјалне*.

За постављање класичних хемијских клопки најефикаснија средства су сребро нитрат ($AgNO_3$) и нинхидрин. Сребро нитрат реагује са натријум хлоридом из зноја стварајући сребро хлорид који се на светлости разлаже до елементарног сребра. На кожи неколико дана остају тачкасти трагови црне боје. Као доказ користи се детекција сребра из бриса узетог са руке. Нинхидрин реагује са α - амино киселинама из зноја, што резултује појавом ружичастих трагова на кожи. Код видљивих клопки користе се средства веома растворљива у води из зноја (нема хемијске реакције већ само бојења коже). На пример, фуксин оставља црвене трагове, кристал виолет љубичасте, метилен плаво плаве, флуоресцин жуте итд. Документовање видљивих клопки поред записничке констатације и фотографисањем у боји врши се и хемијском анализом брисева са контаминираних делова тела. Постављање невидљивих клопки подразумева обележавање предмета флуоресцентним прашковима, пастама и оловкама (средства постају видљива при осветљавању ултраљубичастом светлошћу услед флуоресценције).

Специјална (дактилоскопска) клопка се поставља остављањем неког предмета глатких спољних површина (на којима лако остају трагови папиларних линија као нпр. чаша, шоља, кутија, лењира исл.) који учинилац мора преместити да би дошао до објекта који жели противправно да присвоји, види садржај његове унутрашњости, прочита исл.

30. ИСПИТИВАЊЕ ДОКУМЕНАТА, ВЕШТАЧЕЊЕ РУКОПИСА И ПОТПИСА

Са аспекта криминалистичке технике документима се сматрају све врсте јавних (личне карте, пасоши, возачке и саобраћајне дозволе, чековне идр. картице) и приватних исправа (тестаменти, писма исл.). У вршењу многих кривичних дела наилази се на фалсификовање докумената (неовлашћена измена садржаја документа делимично или у целини, стварање новог, лажног или преиначеног документа) које се може јавити као радња извршења кривичног дела или начин прикривања кривичног дела. Зато се кроз поступак графоскопије врши испитивање аутентичности документа, односно вештачење докумената (утврђивање старости документа, да ли су сви делови текста настали у исто време одн. да ли је неки део текста накнадно додат, мењан, испитивање средстава за писање, исправности печата, штамбиља, жигова, рукописа, потписа, парафа исл.). Вештаку треба доставити материјал за поређење спорног и неспорног документа. Вештак сумира резултате свог рада у записнику о вештачењу кроз налаз (описује које је методе и инструменте користио исл.) и мишљење у ком конкретно одговара на питања уз употребу степена вероватноће колико је сигуран у свој налаз користећи изразе 100% сам сигуран да је..., највероватније је..., не могу да се изјасним..., највероватније није..., 100% сам сигуран да није... исл.

Вештачење рукописа подразумева утврђивање порекла рукописа, односно идентификацију лица које је писало текст или утврђивање чињенице да неко лице није писало одређени текст. Испитивање рукописа се врши кроз анализу општих (нагиб слова, степен исписаности рукописа, калибар слова, правац писања, уједначеност рукописа, везаност слова, притисак писања, употреба стручних термина исл.) и идентификационих (детаљи у вези са начином формирања слова који одступају од школског начина писања, као нпр. кукице при почетку или завршетку слова, специфични потези при писању слова) карактеристика рукописа.

Вештачење потписа подразумева утврђивање аутентичности потписа као рукописног облика имена и презимена аутора текста применом истих метода као и код вештачења рукописа, с тим да је поступак мало сложенији и због релативно мале дужине (понекад је потпис само у виду иницијала или у виду линија које немају словно значење). Ако се утврди да је инкриминисани потпис фалсификован приступа се идентификацији лица које га је написало кроз испитивање општих и идентификационих карактеристика.

31.УБИСТВО

31.1.Кривично-правно одређење дела

У домаћем кривичном праву кривично дело убиство припада у групу кривичних дела против живота и тела, а одређено је последично, као лишење живота другог лица (чл. 113. КЗ). Поред поменутог основног облика, као посебно кривично дело предвиђено је тешко убиство (чл. 114. КЗ). Квалификаторне околности које чине убиство тешким дате су алтернативно, и могу бити: 1) лишење живота на свиреп или подмукао начин, 2) лишење живота при безобзирном насилничком понашању, 3) лишење живота другог лица уз умишљајно довођење у опасност још неког лица, 4) лишење живота при извршењу кривичног дела разбојништва или разбојничке крађе, 5) лишење живота из користољубља, ради извршења или прикривања другог кривичног дела, из безобзирне освете или других ниских побуда, 6) лишење живота службеног или војног лица при вршењу службене дужности, 7) лишење живота судије, јавног тужиоца, заменика јавног тужиоца или полицијског службеника у вези с вршењем службене дужности, 8) лишење живота лица које обавља послове од јавног значаја, извршено у вези с пословима које то лице обавља, 9) лишење живота детета или бремените жене, 10) лишење живота члана породице који је претходно злостављан од стране учиниоца дела и 11) умишљајно лишење живота више лица, уколико се не ради о убиству на мах, убиству детета при порођају или лишењу живота из самилости.

Посебну категорију чине тзв. привилегована убиства, претходно поменута у т. 11., код којих постоје околности које делу дају привилегован карактер. Ради се, дакле, о убиству на мах (чл. 115. КЗ), убиству детета при порођају (чл. 116. КЗ) и лишењу живота из самилости (тзв. утаназија, чл. 117. КЗ). Убиство учињено из нехата предвиђено је као посебно кривично дело (чл. 118. КЗ).

31.2.Начин извршења, начин сазнања и мотиви извршења

Најчешћи начини извршења убиства који се срећу у криминалистичкој пракси су убиства ватреним и хладним оружјем. Као средства извршења могу се појавити пиштољи, пушке, различите врсте ловачког наоружања, а од хладног оружја ножеви, бодежи или друга сечива или оштри предмети (скалпели, одвијачи, шила) подобни да нанесу такву врсту повреда која може довести до лишења живота. Убиство може бити извршено и физичком снагом, (задављење рукама, ударцем, бацањем с велике висине) или комбинацијом физичке снаге и одговарајућих средстава (нпр. задављење употребом канапа, каиша или другог приручног предмета, ударци тупим предметима као што су металне шипке, ланци и сл.). У пракси се могу срести и убиства учињена тровањем, гушењем, моторним возилом и сл. Експлозивне направе такође се јављају као средство извршења убиства, с тим што се овакав начин извршења најчешће сусреће код обрачуна међу криминалним групама.

За извршено кривично дело убиства може се сазнати непосредно по извршењу дела, када пријава долази од стране очевидаца, породице или пријатеља убијеног, а може се десити да се учинилац и сам пријави по извршењу дела. Кратко време од извршења до сазнања за дело омогућава брзу и правовремену реакцију надлежних органа и обезбеђење одговарајућих доказа који могу знатно олакшати каснији криминалистички рад и идентификовање и проналазак непознатог учиниоца. Насупрот томе, уколико је моменат извршења временски знатно удаљен од тренутка сазнања, нпр. када се за дело сазна проналаском леша или анонимном пријавом, обично долази до такозваног доказног дефицита, што захтева интензивније криминалистичко поступање у циљу расветљавања околности случаја.

Мотиви за извршење убиства могу бити различити, од освете, мржње, љубоморе и користољубља, преко увреде части, до прикривања другог кривичног дела или уклањања

конкуренције из криминалних послова. Поменутим набрајањем није исцрпљена листа могућих мотива за извршење убиства. Значај правилног утврђивања мотива за растветљавање околности извршеног убиства је огроман. Наиме, готово неограничен број људи може имати мотив да изврши крађу од неког лица, али је релативно мали број људи који могу имати интерес да такво лице лише живота. То значи да ће, уколико је мотив правилно утврђен прикупљањем довољног броја индицијалних чињеница, бити знатно сужен и број осумњичених лица која би имала интерес да изврше ово дело.

31.3.Обезбеђење места догађаја

Једна од првих мера које се предузимају по сазнању о извршеном убиству јесте обезбеђење места на којем је оно извршено. Начело брзине и оперативности требало би код ових кривичних дела доћи до пуног изражаја. На место извршења убиства, по правилу, први стижу униформисани припадници полиције. Њихово поступање на месту извршења делом зависи од протока времена од извршења до сазнања за дело, поготово када је у питању поступање с оштећеним који даје знаке живота и поступање с присутним лицима, која се могу затећи на месту извршења дела. Ове околности, наиме, изостају у случају када је дело извршено много пре сазнања за дело. У осталим сегментима поступање је углавном идентично.

У најкраћем, поступање полицајаца на месту извршења убиства могло би се описати у неколико њихових основних задатака. Пре свега, потребно је да утврде да ли оштећени још увек даје знаке живота, те, уколико је одговор потврдан, омогуће служби хитне медицинске помоћи пружање прве помоћи, односно позову ову службу, уколико то раније није учињено. Алтернатива описаном је омогућавање хитног транспорта повређеног лица у здравствену установу возилом некога од присутних, а поступање у појединачном случају зависи од конкретних околности. У мери у којој је то могуће, треба водити рачуна и о очувању места догађаја у изворном облику.

Уколико су се на лицу места затекли очевици потребно их је извести изван обележеног круга и спречити њихов међусобни разговор, како препричавањем дешавања не би сугестивно утицали на касније исказе других лица. Уколико постоји ризик од уништења трагова услед деловања атмосферских утицаја, неопходно је заштитити их приручним средствима. Следи прикупљање обавештења од очевидаца и обавештавање осталих учесника о подацима који су прикупљени о учиниоцу, смеру његовог доласка и удаљавања и другим околностима које могу бити значајне за његово евентуално брзо проналажење и каснији криминалистички рад. По доласку увиђајне екипе, полицајац који је вођа патроле извештава руководиоца увиђајне екипе о предузетим мерама и радњама.

31.4. Предмети и трагови на месту догађаја

Који ће се предмети и трагови пронаћи на месту извршења убиства фактичко је питање које зависи од бројних околности, као што су средство, начин и место извршења, број учинилаца, проток времена од извршења до сазнања за дело, атмосферски утицаји итд. У домаћој криминалистичкој теорији трагови и предмети који се проналазе на месту извршења обично се деле у три категорије. У прву би се могли сврстати трагови који потичу од учиниоца (трагови обуће, трагови стопала, трагови папиларних линија, трагови крви, зноја или других излучевина, длака, затим трагови зуба, ноктију, влакна с одеће учиниоца итд.), односно предмети учиниоца (кутија цигарета, накит, часовник, капа, рукавице или неки други лични предмети). У другу групу сврставају се трагови средства извршења, као што су чауре, пројектили, трагови барутне гарежи, трагови возила употребљеног за долазак и одлазак с лица места, или сама средства извршења која могу бити остављена или одбачена на месту извршења или у његовој непосредној близини (пиштољ, пушка, нож и сл.). На крају, у трећу групу припадали би трагови и предмети који припадају оштећеном (крв, пљувачка, урин, документа или друге личне ствари).

31.5.Специфичности вршења увиђаја

Анализом трагова и предмета пронађених на месту догађаја, уз прикупљање обавештења од очевидаца требало би установити да ли лишење живота заиста представља убиство, или је можда у питању самоубиство или задесна смрт, од чега ће зависити даље поступање надлежних субјеката. Такође, треба имати у виду и да учиниоци кривичног дела убиства могу предузети радње како би онемогућиле откривање идентитета убијеног и разјашњавање околности извршеног дела (нпр. може бити премештање и сакривање леша после извршеног дела, његово спаљивање и сл). Због тога је неопходно утврдити идентитет убијеног лица, као и чињеницу да ли је место проналаска леша уједно и место извршења дела. Ако је одоговор на друго питање одричан, потребно је утврдити стварно место извршења и на том месту такође извршити увиђај.

Увиђају поводом убиства требао би присуствовати и вештак судскомедицинске струке, као и други вештаци за чијим се присуством покаже потреба, имајући у виду средство и начин извршења и друге околности извршеног дела. Изузетно је битно да у ужи круг лица места могу улазити само криминалистички техничари, односно вештаци, како би се релевантни, раније поменути трагови и предмети очували у изворном стању. У статичкој фази вршења увиђаја детаљно се описује затечено стање леша и сачињава његов лични опис, по правилима која у криминалистици иначе важе за сачињавање личног описа. Врши се обележавање и фиксирање трагова и предмета фотографисањем, у циљу сачињавања пратеће фотодокументације и записничко констатовање места проналаска и односа према локацији других, раније пронађених трагова и предмета. Сачињава се и скица места убиства с тачним означењем пронађених трагова или предмета.

У динамичкој фази леш се помера како би се извршио детаљан преглед и установиле повреде, односно пронашли трагови или предмети који су њиме били заклоњени. Повреде на лешу обавезно се фотографишу и детаљно описују у записнику. Такође, врши се изузимање раније уочених трагова, уз записничко констатовање примењених криминалистичко-техничких мера и радњи, као и изазивање латентних трагова, а затим и њихово фиксирање одговарајућим методама, као и паковање свих релевантних предмета и трагова (видљивих и касније пронађених), ради транспортовања, односно предузимања вештачења. Целокупан поступак прати и фотографисање и констатовање предузетих радњи у записнику о увиђају.

31.6.Разјашњавање дела, обезбеђење доказа и откривање учиниоца

Криминалистички рад на разјашњавању околности дела и откривању учиниоца добрим делом одређен је протоком времена од извршења до сазнања за дело. Уколико је полиција одмах обавештена о извршењу дела уследиће мере тзв. првог захвата, у циљу проналаска учиниоца кривичног дела, по претходно прибављеном опису учиниоца датом од стране очевидаца. У том смислу предузима се блокада ширег подручја или дела града у којем је извршено дело, појачава се контрола саобраћаја, путника и пртљага и полицијска активност на безбедносним секторима и позорним линијама, покривају се главни путни правци за улаз и излаз из места, аутобуске и железничке станице и сл. О догађају се обавештава надлежна линија рада у седишту МУП-а. Значајно је да се о извршеном убиству обавесте и суседне полицијске управе, као и гранични прелази, нарочито уколико се располаже прецизним описом учиниоца овог кривичног дела, или уколико се зна његов тачан идентитет. Ако ове мере не дају резултате, као и у ситуацијама када је од извршења до сазнања за дело прошло више времена приступа се криминалистичком раду који се базира на прикупљању индиција и стварању могућих верзија о ранијим догађајима.

Криминалистички рад на расветавању кривичног дела убиства обично подразумева прикупљање обавештења од широког броја људи који су раније били у контакту с оштећеним, као и увид у његове личне ствари, попут именика, бележница, рачунара, мобилних телефона и сл. У криминалистичкој теорији овакав начин рада назива се биографским методом и поред увида у набројане личне ствари, подразумева разговоре у циљу прикупљања обавештења од чланова породице, пријатеља и познаника, пословних партнера оштећеног и других лица с којима је долазио у контакт, како би се утврдили сви детаљи везани за његов породични, брачни, емотивни и пословни живот, односно утврдиле његове навике, склоности, евентуални сукоби и несугласице, пороци или друге релевантне

околности. Применом овог метода обично се може установити круг осумњичених лица, из којег би могао потицати учинилац или налогодавац извршења дела.

Од криминалистичких радњи и радњи обезбеђења доказа потребно је поменути полиграфско тестирање осумњичених лица и проверу њиховог алибија, односно претресање лица и стана у циљу прибављања материјалних доказа, као што су средства извршења дела, трагови извршења дела (нпр. гардероба коју је учинилац носио у време извршења дела на којој се налазе трагови крви оштећеног лица, трагови влакна који потичу с одеће оштећеног) или други предмети који повезују осумњиченог с жртвом и местом извршења (нпр. новац или други предмети прибављени од оштећеног по извршењу убиства из користољубља).

32.УБИСТВО ДЕТЕТА ПРИ ПОРОЂАЈУ

Убиство детета при порођају (у криминалистичкој пракси "детеубиство" или "чедоморство") припада у групу тзв. привилегованих убистава. Специфичност овог дела проналази се у чињеници да га може извршити само мајка која лиши своје дете за време порођаја или непосредно после порођаја, док код ње траје поремећај изазван порођајем (чл. 116. КЗ). Друга лица која су учествовала или јој помагала у извршењу дела одговарају за кривично дело убиство из чл. 113. КЗ. Убиство детета при порођају може бити извршено само над живорођеним дететом, а постојање поремећаја код мајке, помињаног у кривично-правном одређењу дела, фактичко је питање које се утврђује психијатријским вештачењем.

У пракси се појављују два модалитета извршења овог кривичног дела. У првом мајка, обично током поодмакле трудноће доноси одлуку о убиству детета након порођаја, те предузима активности како људи из њеног окружења не би приметили знаке трудноће. У друом случају мајка одлуку о убиству детета доноси ситуационо, у тренутку самог порођаја или непосредно након тог чина, услед деловања фактора који је доводе у посебно психофизичко стање. За оваква дела чешће се сазнаје, с обзиром на чињеницу да је трудноћа била позната већем броју лица. Начини извршења могу бити различити, од угушења, задављења, наношења повреда тупим предметом, до тровања, бацања с велике висине и сл.

За кривично дело могуће је сазнати пријавом здравствених установа, јавним поговарањем, анонимним пријавама, самопријавом мајке, као и проналаском леша. У пракси се често дешава да се леш новорођенчета пронађе на градским депонијама и другим забаченим местима, те је потребно утврдити ко је мајка детета, а утврђивањем ове чињенице уједно се долази и до учиниоца кривичног дела. На месту проналаска леша обавезно се врши увиђај, уз обавезно фотографисање леша и записничко констатовање свих битних чињеница, на начин претходно већ описан када је било говора о вршењу увиђаја код убиства. Након вршења увиђаја леш се транспортује у одговарајућу медицинску установи ради вршења обдукције. Обдукцијом треба утврдити а) да ли је дете живо рођено, б) да ли је било способно за живот, в) колика је дуго живело и в) време и узрок смрти.

Након проналаска мајке неопходно је установити околности које су преходиле извршењу кривичног дела, као и чињеницу да ли јој је неко помагао током извршења дела и на који начин. Мајку детета потребно је упутити на гинеколошки преглед, како би се установиле чињенице везане за постојање трудноће и порођаја, а треба прибавити и ранију медицинску документацију која говори о постојању поменутих околности. Такође, уколико је могуће, треба обезбедити и материјалне доказе о извршењу дела (нпр. употребљено средство), па, у том смислу, може бити неопходно и предузимање претресања стана или других просторија мајке или саучесника. У контексту обезбеђења доказа код кривичног дела убиства детета при порођају неопходно је поменути и метод ДНК анализе, којим се, уз утврђивање других битних околности, на несумњив начин констатује мајчинство над убијеним дететом.

33. НЕДОЗВОЉЕН ПРЕКИД ТРУДНОЋЕ

Недозвољени прекид трудноће (чл. 120. КЗ) сврстано је у групу кривичних дела код којих је групни заштитни објекат живот и тело. Основни облик недозвољеног прекида трудноће постоји уколико се изврши побачај бременитој жени, или започне вршење побачаја или јој се помогне да изврши побачај, с њеним пристанком, а противно прописима о вршењу прекида

трудноће (чл. 120. ст. 1. КЗ). Тежи облици овог кривичног дела постоје а) уколико се неко бави вршењем овог дела (чл. 120. ст. 2. КЗ), б) уколико се дело врши без пристанка бремените жене, а ако је млађа од 16 година и без писане сагласности њеног родитеља, усвојиоца или стараоца (чл. 120. ст. 3. КЗ) и в) ако је услед извршења неког од претходних дела наступила смрт, тешко нарушавање здравља или друга тешка телесна повреда жене над којом је вршен прекид трудноће (чл. 120. ст. 4. КЗ).

Најчешћи мотиви за вршење недозвољеног побачаја произлазе из чињенице да је истекло време у којем је побачај дозвољено извршити на правом дозвољен начин, у одговарајућој медицинској установи, тј. у случајевима у којима се ради о поодмаклој трудноће, услед чега се одлучује на прекид трудноће код лица која не располажу одговарајућим дозволама за вршење ове медицинске делатности, или их и поседују, али је врше супротно прописима. Осим тога, као разлози могу се јавити нежељена малолетничка трудноћа, тј. страх од реакције родитеља или ванбрачна трудноћа, недостатак новца за вршење побачаја у одговарајућој здравственој установи итд.

За дела ове врсте није лако сазнати, с обзиром на чињеницу да се недозвољена активност у највећем броју случајева врши у обостраном интересу. Ипак, за недозвољене прекиде трудноће могуће је сазнати анонимним пријавама или јавним поговарањем, нарочито ако су у питању лица која се баве прекидима трудноће у виду заната или занимања. За појединачна дела најчешће се сазнаје пријавама од стране здравствених установа којима су се жене обратиле након здравствених компликација узрокованих нестручним обављањем прекида трудноће.

Као отежавајућа околност у криминалистичком раду на расветљавању дела недозвољеног абортуса често се јавља некооперативност оштећене. Због тога је криминалистичку делатност потребно усмерити у првом реду на проналазак материјалних доказа о извршењу дела. У том смислу оштећену је потребно упутити на гинеколошки преглед, како би се установило да ли је и када извршен насилни прекид трудноће. У склопу обезбеђења доказа треба прибавити и ранију медицинску документацију о трудноћи оштећене, уколико постоји, као и ону насталу поводом медицинских интервенција у вези компликовања здравственог стања услед нестручно обављеног прекида трудноће. Уколико се пронађе плод потребно је извршити обдукцију и утврдити његову старост, способност за ванматерични живот и узрок изумирања.

Након идентификације осумњиченог лица врши се претресање стана и других просторија, у циљу проналаска средстава којима је извршено дело (медицински инструменти и опрема), као и биолошких трагова (крв, зној, длака и сл.), чијом се каснијом анализом може доказати присуство оштећене у простору учиниоца, или и само вршење недозвољеног побачаја над тачно одређеним лицем (биолошки трагови оштећене на медицинским инструментима учиниоца). Могуће је применити и друге криминалистичке методе, као што је утврђивање алибија, полиграфско тестирање и сл.

34.СИЛОВАЊЕ

34.1.Кривично-правно одређење дела

Кривично дело силовање (чл. 178. КЗ) припада у групу кривичних дела против полне слободе, а чини га онај ко принуди другог на обљубу или с њом изједначен чин, употребом силе или претњом да ће непосредно напасти на живот или тело тог или њему блиског лица (чл. 178. ст. 1. КЗ). За разлику од ранијих законских решења, пол и брачни статус немају значаја за појам дела, те силовање може бити извршено над женом и над мушкарцем, и без обзира на то да ли су учинилац и жртва у браку или не. Под "с обљубом изједначеним чином" подразумева се анално, односно орално општење са жртвом кривичног дела.

Поред основног, постоји и један лакши и два тежа облика извршења овог дела. Тако, у питању је лакши облик силовања (чл. 178. ст. 2. КЗ) уколико је основно дело учињено претњом да ће се за то или њему блиско лице открити нешто што би шкодило његовој части или угледу или претњом другим тешким злом. Тежи облици одређени су наступелом последицом и околностима везаним за начин извршења. Први од наведених постојаће уколико је услед извршења основног или лакшег облика дела наступила тешка телесна повреда лица према којем је дело извршено, или ако је дело извршено од стране више лица, или на нарочито свиреп или нарочито понижавајући начин, или према малолетнику, или је имало за последицу трудноћу

(чл. 178. ст. 2. КЗ). Други тежи облик (чл. 178. ст. 4. КЗ) постоји ако је услед извршења основног или лакшег облика силовања наступила смрт лица према којем је извршено дело, или је такво дело учињено према детету.

34.2.Специфичности извршења, начини сазнања и лажно пријављивање силовања

Силовање се најчешће врши над женама, али су у пракси забележени и случајеви извршења дела у којима су жртве били мушкарци. Када су у питању силовања извршена над женама, силователи обично користе предности снажније физичке конституције, или прете употребом неког средства, најчешће ножа или пиштоља. Могући су и други модалитети, као што је употреба омамљујућих средстава како би се спречио отпор жртве, или истовремено деловање више саизвршилаца, чиме се елиминише могућност пружања озбиљнијег отпора и тсл. Силовања се најчешће врше под окриљем мрака, у касним вечерњим сатима, а као уобичајена места извршења јављају се станови, куће, аутомобили, помоћне просторије, хаустори, лифтови, мрачније улице или паркови и сл.

Најчешћи извор сазнања о извршеном силовању је пријава жртве. Ипак, у неким случајевима жртве се не усуђују да пријаве дело због срамоте, из страха од освете, осуде од стране супружника или средине или неких других разлога, па се у улози пријавиоца могу појавити њихови блиски сродници или пријатељи. Поменуте околности значајно утичу и на статистичко стање у овој области криминала, те се процењује да је код ових кривичних дела изузетно висока тамна бројка.

Приликом пријављивања разговор са оштећеном, пре подношења кривичне пријаве на записник, треба да обави искусан криминалистички полицајац. Разлоге за такво поступање треба тражити у две чињенице. Као прво, жртва се налази у специфичном стању трауме изазваном нападом и повредом психофизичког интегритета, због чега је у већем броју случајева опортуно да прикупљање обавештења од силоване жене обави жена-криминалистички полицајац. Друга битна околност је да се у пракси често јављају лажна пријављивања силовања, па је потребно обратити посебну пажњу на нелогичности које се могу јавити у излагању наводне жртве. Најчешћи разлози за лажно пријављивање проналазе се у љубомори, освети због нежељеног раскида везе, оправдању трудноће ван брака, бекства малолетница од куће, скретању пажње на себе итд. Околности које могу говорити у прилог лажног пријављивања су непостојање одбрамбених повреда иако је од стране жртве сугерисано физичко насиље током извршења дела, пријављивање познатог лица с којим је наводна жртва претходно била у емотивној вези и постојање дужег временског периода од извршења до пријављивања дела.

34.3.Пријем кривичне пријаве на записник и даље поступање с жртвом силовања

Након обављеног разговора, пријава за силовање констатује се записнички. Током предузимања ове радње криминалистички полицајац наводи излагање жртве у одговарајућем смеру, тако да оно обухвати све битне детаље који би касније могли послужити у криминалистичком раду на идентификовању учиниоца и његовом проналажењу, односно обезбеђењу одговарајућих доказа.

Током подношења пријаве жртва би требала да дâ кратак опис дешавања који обухвата чињенице које се односе на: а) околности које су претходиле контакту с учиниоцем; б) лични опис и особене знакове непознатог учиниоца односно, уколико познаје учиниоца, његов детаљан опис уз објашњење природе њиховог ранијег односа; в) облик примењене силе или претње, односно употребљено средство у циљу спречавања или савладавања отпора; г) локација и интензитет евентуалних повреда нанетих учиниоцу од стране жртве; д) информације о простору у/на којем је извршено дело; ђ) информације о предметима с којима је учинилац могао доћи у контакт; е) начин доласка и одласка учиниоца с места извршења; ж) то да ли се жртва окупала након извршења кривичног дела, да ли је већ била код лекара и колико је времена прошло од силовања до лекарског прегледа.

Преглед жртве у циљу установљавања да ли је дошло до обљубе по правилу врши лекар специјалиста гинеколог, када су у питању жене, односно лекар специјалиста хирургије или урологије, када су у питању мушкарци. Поред тога, потребно је констатовати физичке повреде које су током извршења дела нанете на телу жртве, што по правилу врши лекар судскомедицинске струке. Уколико жртва претходно није била код лекара потребно је упутити је на преглед и при чему је пожељно да јој

се пружи сва неопходну помоћ како би се ова стандардна процедура обавила без додатне виктимизације (транспорт, улазак на посебан улаз у здравственој установи, како не би била изложена погледима других људи у чекаоници и сл.).

34.3.Разјашњавање дела и обезбеђивање доказа

Предузимањем неких од претходно поменутих радњи већ је отпочето прибављање индицијалних чињеница и обезбеђење доказа који ће послужити у каснијем криминалситичком раду, односно у судском поступку који ће тим поводом уследити. Ту се у првом реду мисли на прибављање података о личном опису учиниоца, односно података о његовом идентитету, као и на лекарске прегледе којима се утврђује да ли је било обљубе, односно врста и тежина нанетих повреда. Важно је напоменути да се приликом прегледа од жртве силовања узимају и брисеви (вагинални, анални или орални, зависно од начина извршења дела), чијом се каснијом анализом утврђује присуство сперме или других телесних течности осумњиченог и директно обезбеђује доказ о вршењу обљубе или с њом изједначеног чина.

Осим тога, неопходно је извршити увиђај на месту силовања. На том месту обично се може пронаћи низ трагова или предмета који већ на први поглед говоре о природи дешавања (нпр. разбацане ствари у стану које указују на активно пружање отпора од стране жртве). Важност правилног фиксирања и изузимања појединих врста трагова још је већа када се има у виду њихов идентификациони значај (трагови папиларних линија, трагови телесних течности, крви, сперме, зноја, уз могућност утврђивања ДНК профила), поготово у случајевима негирања присуства на месту силовања од стране осумњиченог за извршење овог дела. Неопходно је и изузети гардеробу коју је жртва кривичног дела носила на себи у тренутку извршења дела, с обзиром да се ту по правилу могу пронаћи релеватни биолошки трагови.

Правило је да се у случајевима извршења силовања од стране непознатог учиниоца жртва не замара интензивним прикупљањима обавештења. Уколико је потребно, треба јој оставити неко време да се одмори после подношења кривичне пријаве и медицинских испитивања, а након тога наставити с утврђивањем чињеница везаних за идентитет осумњиченог. Значајну помоћ у том смислу могу пружити албуми фотографија раније регистрованих учинилаца сексуалних кривичних дела, с обзиром да се често дешава да силоватељи врше кривична дела у серијама и у мање-више правилним временским интервалима, све док не буду лишени слободе и притворени, односно упућени на издржавање казне затвора. У том смислу и пуштање на слободу напасника који је издржао казну затвора може бити интересантан сегмент криминалистичких провера.

Када се сузи круг осумњичених лица неопходно је извршити њихов медицински преглед како би се установило да ли на њиховом телу постоје одбрамбене повреде и да ли место проналаска таквих повреда одговара ономе што је у погледу њиховог наношења исказало оштећено лице. Предузима се и претресање стана и других просторија осумњиченог како би се пронашла гардероба осумњиченог. На његовим одевним предметима врло често могу се пронаћи трагови биолошког порекла жртве, чиме се неспорно доказује природа њиховог физичког контакта. Полиграфско тестирање осумњиченог такође може бити од велике користи, као и провера његовог алибија.

35. КРАЂА

35.1.Појам и врсте крађа

Крађа је кривично дело против имовине и једно од најраспрострањенијих кривичних дела. У нашем кривичном праву крађа је одређена у Глави XX Кривичног законика (кривична дела против имовине), као присвајање туђе покретне ствари у намери да се прибави противправна имовинска корист за себе или другога (чл. 203. ст. 1. КЗ). Осим овог, основног облика, у кривичном праву постоје и тешка крађа (чл. 204. КЗ), разбојничка крађа (чл. 205. КЗ) и ситна крађа (чл. 210. КЗ). Обична (проста) крађа разликује се од претходно набројаних дела по томе што изостају било какве околности који би јој дале квалификовани или привилеговани облик. Предмет интересовања у наставку биће у џепне крађе као посебна врста обичних крађа и провалне крађе као један од чешћих модалитета извршења тешке крађе.

36.ЏЕПНА КРАЂА

36.1.Појам џепне крађе

Џепне крађе представљају одузимање туђе покретне ствари из одевних предмета и пртљага оштећеног (ташни, торби и сличних предмета) док се он налази на оштећеном или у његовим рукама. Криминалистички назив ове врсте крађа потиче од чињенице да учиниоци одузимају новац или друге вредне предмете који се најчешће налазе у џеповима оштећеног. Џепна крађа је у кривичноправном смислу најчешће крађа (чл. 203. КЗ), с тим што може прерасти и у тешку крађу (чл. 204. КЗ) или разбојничку крађу (чл. 205. КЗ), услед постојања квалификаторних околности.[212] Џепна крађа по правилу не може бити ситна крађа (чл. 210. КЗ), с обзиром да код ситне крађе учинилац зна да краде ствар мале вредности, те иде за тим да прибави малу имовинску корист, што код џепароша није случај.[213]

36.2.Специфичности учинилаца и начина извршења

Код џепних крађа специфични су вештина и спретност учинилаца, која им омогућава да ствар одузму иако се она налази у џепу оштећеног или стварима који оштећени носи уз себе. Сами учиниоци ових дела могли би се врстати у посебну категорију, а најчешће немају друге изворе прихода, односно баве се овом активношћу професионално, у виду заната или занимња. Они пажљиво изграђују свој *modus operandi*. Врло су покретљиви, лукави и опрезни и сами стварају погодну прилику за извршење дела. Због тога се најчешће крећу ~~и~~ на местима где се окупља велик број људи, као што су вашари, пијаце, сајмови, спортске или друге јавне манифестације, аутобуске и железничке станице, или гужве приликом уласка у средства јавног превоза. Џепарењем се углавном баве мушкарци, док се жене чешће појављују у улози саучесника.

Начин извршења у највећој мери зависи од интелигенције учиниоца и његове способности савлађивања препрека и у том циљу увежбане технике. Могуће је разликовати више техника непосредног одузимања ствари од оштећеног, као и више начина извршења, зависно од броја учинилаца. Тако, спрам првог критеријума разликују се а) одузимање ствари из спољних џепова оштећеног, б) одузимање из унутрашњих џепова, в) одузимање просецањем унутраших џепова, као и г) одузимање из торби и цегера оштећеног. Први и последњи од наведених начина најчешће се срећу у криминалистичкој пракси, други врло ретко, док се просецање унутрашњих џепова у данашње време готово ни не појављује у домаћој криминалистичкој пракси.

У пракси се срећу случајеви појединачног и извршења џепних крађа од стране више лица. Појединачно извршење подразумева да један учинилац предузима све неопходне радње како би од оштећеног одузео ствар. То значи да он сам ствара или користи повољну ситуацију и врши реализацију, тј. криминални напад. Довољно спретни учиниоци могу и сами створити прилику за извршење дела, тако што нпр. уоче потенцијалну жртву, а затим фингирају нехотично сударање с њом, које може бити сасвим довољно да изврше своју намеру, или тако што примете пијано лице, а затим успостављају с њим контакт глумећи да су такође у алкохолисаном стању, чекајући погодан тренутак да га оџепаре, итд. Када појединачно врше џепну крађу, учиниоци по правилу у левој руци држе неки предмет који може сакрити од погледа других људи рад (десне) руке којом извлаче новчаник. Најчешће су то новине или неки одевни предмет пребачен преко подлаткице.

У актуелној криминалистичкој пракси, ипак, преовладава вршење џепних крађа од стране више лица. Највећи број џепних крађа свакодневно се врши у возилима јавног градског превоза, од стране два учиниоца или групе сачињене од три или четири лица. Уколико су у

---

[212] Џепна крађа може бити у кривичноправном смислу тешка крађа ако су заступљене неке од околности, као што су нпр. извршење од стране групе, или од стране лица које је при себи имало какво оружје или оруђе ради напада или одбране, или коришћење беспомоћности или другог тешког стања оштећеног, или околност да причињена штета прелази законом одређен износ. Случајеви у којима (џепна) крађа прераста у разбојничку врло су ретке, с обзиром да учинилац који је ухваћен на делу најчешће одриче било какву везу с његовим извршењем.

[213] Теоријски, извршилац би манифестовао намеру стицања мале користи уколико би нпр. одузео новчаник у којем се налази 20000динара, а затим вратио 5000 динара, што се, мора се признати, у пракси никада не дешава.

питању два учиниоца, први, који представља "живи зид," прилази оштећеном отпозади и гура га руком у леђа, представљајући ту своју активност последицом гужве. Ова улога у извршењу дела може бити поверена и жени, с обзиром да ће на тај начин побудити мање сумње. Згодна околност која даје оправдање за гурање може бити и наводни покушај уласка у возило које је већ пуно путника. Други учинилац налази се непосредно иза првог, те руком заклоњеном телом првог може да врши џепарење, а да то не буде видљиво осталим присутним лицима. Након одузимања новчаника учинилац напушта возило на првој следећој станици, док саизвршилац који је представљао параван не мора то одмах учинити, с обзиром да се код њега не налазе никакви инкриминишући предмети (новчаник с новцем или неки други предмети). Након што напусти возило, учинилац који је непосредно извршио џепарење настоји одмах да се ослободи сувишних предмета, односно одбацује новчаник с личним документима, а задржава новац.

Исти начин примењују се и у случајевима извршења џепне крађе од стране три или више лица. Улога претходно описаних саизвршилаца је мање-више иста и уколико се јављају три лица, с тим што се трећи саизвршилац обично налази у непосредној близини лица које извлачи новчник из џепа, да би га након извршеног одузимања преузео и удаљио се далеко од оштећеног. Постојање трећег учиниоца може бити изузетно корисно за криминалну групу уколико оштећени примети да је покраден, те алармира остале путнике у возилу или другом месту где је извршена крађа. Сумња би у том случају, логично, пала на лица која се налазе у његовој непосредној близини, код којих, ипак, неће бити пронађени предмети прибављени извршењем крађе, у случају евентуалног грађанског лишења слободе и каснијег претресања од стране полицијских службеника. Четврти саизвршилац може се јавити такође у циљу прављења додатне "заштите" за џепароша приликом извршења дела или стварања гужве након извршења дела.

36.3.Начин сазнања, разјашњавање дела и прибављање доказа

За извршење конкретног дела џепне крађе по правилу се сазнаје пријавом оштећеног лица или хватањем учиниоца на делу. За џепарење као делатност којом се бави лице из криминалног миљеа могуће је сазнати и из других извора информација, као што су информатори, или путем криминалистичке контроле лица и објеката. Уколико оштећени пријављује дело најчешће неће моћи дати много корисних информација, често ни прецизно одредити време ни место извршења џепне крађе. Наиме, оштећени у највећем броју случајева није ни свестан да је оџепарен, те постаје свестан ове чињенице тек када му први пут затреба новчаник или друга ствар која му је одузета (нпр. мобилни телефон). Тек накнадном мисаоном реконструкцијом кретања и догађања, оштећени може доћи до највероватније претпоставке о битним околностима извршеног дела значајним за даљи криминалистички рад. Ипак, ни тада не мора бити извесно да ће оштећени моћи указати на вероватни изглед учинилаца кривичног дела, што представља додатну отежавајућу околност за полицијске службенике. Уколико је оштећени, ипак, уочио присуство сумњивих лица, корисно је предочити му албум фотографија раније регистрованих лица, учинилаца кривичних дела џепних крађа, ради евентуалног посредног препознавања.

Други начин сазнања за дело, уз истовремено откривање и лишење слободе учинилаца, представља њихово хватање на делу. Ово је најбољи вид сазнања, који отвара могућност да се одмах прибаве и лични и материјални и докази, али је зато за полицијске службенике један од сложенијих и захтевнијих видова делатности. Учиниоци, наиме, по правилу добро познају полицијске службенике ангажоване на сузбијању џепних крађа, те су стално на опрезу, што је околност која захтева додатно ангажовање и крајњу посвећеност у раду на откривању њихове активности и прикупљању доказа. Због тога полицијски службеници распоређени на овим пословима морају долазити из реда искуснијих кадрова, у знатној мери преданих извршавању таквих задатака. Уколико се учиниоци желе ухватити на делу мора се прибегавати и различитим довијањима, попут честог мењања личног описа полицијских службеника (нпр. пуштање косе или браде и бркова, ношење качкета и сл.), како не би били препознати од стране џепароша, што би унапред водило ка неуспеху.

Хватању на делу претходи праћење џепароша који су до раније познати по вршењу таквих дела. Број полицијских службеника који раде на овом задатку мора бити прилагођен броју чланова криминалне групе која се бави џепарењем, како приликом извршења задатка не

би била угрожена лична безбедност полицајаца. У погодном тренутку, када уоче прилазак оштећеном и извршење дела, полицајци реагују тако што лишавају слободе учиниоце, а након тога врше њихово претресање и одузимање предмета. Лица затечена на извршењу приводе се у полицијске просторије ради детаљног претресања, прикупљања обавештења, те евентуалног саслушања, задржавања и привођења надлежним правосудним органима. Неопходно је да у полицијске просторије дође и оштећени како би поднео кривичну пријаву на записник и дао друга неопходна обавештења, а корисним се може показати и присуство очевидаца, који се у каснијем судском поступку могу појавити као сведоци.

Поред наведених, у пракси се користе и други начини откривања дела и прибављања доказа. Тако, полицијски службеници могу пратити од раније познате џепароше, уочавати њихов улазак у возила градског превоза, те кретати се службеним возилом без полицијских ознака иза таквих возила. У тренутку када напуштају возило јавног превоза прибегава се изненадном прегледу лица, те уколико се пронађу предмети за које је очигледно да потичу из крађе, прибегава се заустављању возила и идентификацији оштећеног, а потом предузимању и других претходно поменутих мера.

Некада и сам проналазак предмета код учиниоца, уз одсуство рационалног објашњења о његовом пореклу може указати на извршење џепне крађе (нпр. проналазак код осумњиченог новчаника који припада њему непознатом лицу). Због тога учиниоци и настоје да се одмах по извршењу крађе реше свих предмета који их могу повезати с његовим извршењем. У пракси, то су најчешће новчаници с личним документима. Као активности корисне за прикупљање информација о извршеним делима и њиховим учиниоцима могу се јавити и осматрање места на којима се најчешће врше џепне крађе, криминалистичка контрола лица (џепароша) и објеката у којима се окупљају ова лица, као и организовање рација у таквим и сличним објектима.

37.ПРОВАЛНЕ КРАЂЕ

37.1.Појам провалне крађе

Провална крађа представља криминалистичку синтагму, а да би се она одредила неопходно је најпре указати на кривичноправну дефиницију тешке крађе. Тешка крађа представља посебно кривично дело (чл. 204. КЗ), које постоји уколико је основно дело крађе (чл. 203. КЗ)[214] извршено под околностима које учињеном делу дају тежи карактер. Ове околности могу бити везане за а) начин извршења дела, б) посебну опасност учиниоца, в) коришћење посебне ситуације за извршење дела, или г) вредност украдених ствари. У складу с тим, у Кривичном законику предвиђени су следећи облици тешке крађе: (1) крађа извршена обијањем или проваљивањем затворених зграда, станова, соба, каса, ормана или других затворених простора или савлађивањем механичких електронских или других већих препрека, (2) крађа извршена од стране групе, (3) крађа извршена на нарочито опасан или нарочито дрзак начин, (4) крађа извршена од стране лица које је при себи имало какво оружје или опасно оруђе ради напада или одбране, (5) крађа извршена за време пожара, поплаве, земљотреса или другог удеса, (6) крађа извршена искоришћавањем беспомоћности или другог тешког стања неког лица, као и (7) крађа ствари чија вредност прелази четристопедесет хиљада динара или ствари које представљају културно или природно добро, односно добро које ужива претходну заштиту.[215]

Од свих тешких крађа (у кривичноправном смислу), у пракси су најчешће крађе извршене обијањем или проваљивањем затворених зграда, станова или соба. У криминалистичкој пракси се за овај вид крађа користи назив провалне крађе, а за њихове учиниоце термин провалници. Крађе извршене обијањем и крађе извршене проваљивањем припадају у исту категорију провалних крађа, али је термине обијање и проваљивање потребно разликовати. Обијање

[214] У ранијој кривичноправној теорији постојала је недоумица око тога да ли ситна крађа (чл. 210. КЗ) може прерасти у тешку, уколико постоје специфични начини извршења или друге околности кojеделу дају наизглед тежи карактер. Ипак, она је отклоњена доношењем актелног КЗ, који изричито предвиђа да само крађа (чл. 203. КЗ) може прерасти у тешку крађу, уколико су испуњене околности предвиђене у чл. 204. КЗ.

[215] Поред наведених, предвиђен је и квалификовани облик тешке крађе, који постоји уколико је неки од шест првонабројаних облика извршен од стране организоване криминалне групе, или ако вредност украдених ствари прелази износ од милион и петсто хиљада динара.

подразумева продирање у затворени простор савладавањем препреке механичком силом која је усмерена на њено уклањање, оштећење или довођење у такво стање да више не може служити својој намени, односно да више не може заштити простор од неовлашћеног улажења.[216] С друге стране, проваљивање је неовлашћено улажење у затворени простор без насилног деловања на препреку која такав простор штити од напада. У овом случају деловање није насилно, али само улажење у заштићени простор мора бити недозвољено, тј. неовлашћено.[217]

37.2.Објекти напада

Објекти провалних крађа могу бити станови, куће, викендице, трговинске радње, гараже, магацини, подрумски простори, угоститељски и други слични објекти, моторна возила, бензинске пумпе, поште, банке, мењачнице или други видови пословних простора, попут канцеларија итд. У оквиру неких од ових објеката могу се јавити и напади на челичне касе, сефове или ормане, односно канцеларијске столове или дрвене ормане. То значи да је учинилац обијањем или проваљивањем претходно савладао препреку да би ушао у заштићени објекат, а затим је поново применио обијање или проваљивање како би дошао до вредности закључаних у касама, сефовима, орманима, фиокама столова и сл.

Поред поменутих објеката провалних крађа у општем смислу речи, објектима провалних крађа могу се сматрати и препреке на које учинилац делује како би омогућио приступ заштићеном простору, односно улазак у тај простор. У том случају говори се о непосрендом објекту напада. У домаћој криминалистичкој литератури непосредни објекти провалних крађа већ се деценијама деле у неколико категорија, у које их је својевремено сврстао проф. Водинелић, и то:напади на браве, резе и катанце; напади на прозоре и решетке; напади на дрвене предмете; напади на плафоне и кровове; напади на касе, челичне ормане и трезоре (Водинелић, 1976: 461).

37.3. Специфичности начина извршења и учинилаца

Извршењу провалних крађа по правилу претходе припремне радње. Оне подразумевају предузимање активности које имају за циљ да учиниоцу омогуће лакше и "успешније" извршење дела и умање ризик од откривања. С том намером учиниоци обично претходно осматрају објекат који ће бити мета напада, те прикупљају информације о његовом обезбеђењу, броју и распореду просторија и прозора у њима, месту у оквиру објекта на којем су смештени вреднији предмети, најлакшем начину приласка и могућностима неопаженог удаљавања од објекта, лицима која уобичајено бораве у њима и времену када у објектима нема никога итд. Поред тога, припремне радње обухватају и прибављање одговарајућих средстава којима ће бити извршено обијање или проваљивање (провалнички алат), уколико их учинилац не поседује од раније, као и евентуално обезбеђење превозног средства за долазак и одлазак са места извршења, обезбеђење места на којем ће бити остављени украдени предмети, односно проналажење купца за робу која ће бити украдена или другог начина протурања украдене робе итд.

Извршиоци провалних крађа могу припадати различитим категоријама. То могу бити васпитно запуштени малолетници, који на овај начин улазе у свет криминала, или ређе млади авантуристи, који настоје показати да имају "петљу" да учине нешто што је за друге незамисливо. Ту су и различите категорије пунолетних учинилаца. Наркомани – провалници из нужде, гледају на провалну крађу као релативно лак начин доласка до средстава за куповину наркотика, а у складу са овом намером прилагођавају и објекат напада. Наиме, они најчешће обијају трафике, мање продавнице или возила ради крађе акцизне робе, односно CD плејера, других техничких ствари или личног пртљага (торбица, новчаника и сл.), да би одмах потом украдене предмете продали далеко испод тржишне цене и обезбедили новац неопходан за куповину психоактивних супстанци.

---

[216] Нпр. ударац ногом у улазна врата стана у пределу браве, што доводи до ломљења учвршћивача у пределу довратка и омогућује улазак у стан, или деловање металном полугом – пајсером између врата и довратка, у пределу браве, чиме се постиже исти ефекат итд.

[217] Такво је нпр. деловање подесним кључем, или откључавање браве украденим оргиналним кључем.

Ипак, међу свим категоријама провалника несумњиво су најопаснији професионални учиниоци, који се овом активношћу баве интензивно, дуги временски период. По правилу, професионални учиниоци се специјализују за један начин извршења, односно употребу одређеног алата, којим врше серије провалних крађа. Након извршења већег броја провалних крађа уобичајено застају неко време с даљим вршењем дела, а када им понестане на овај начин зарађеног новца, настављају с истом праксом. Посебно отежавајућу околност представља мобилност учиниоца, који могу извршити на десетине провалних крађа у другом граду, а затим се вратити у место пребивања, где неће побудити пажњу локалне полиције, што намеће императив добре сарадње међу подручним полицијским управама, уз одговарајућу координацију надлежне линије рада у МУП. У савременој криминалистичкој пракси најчешће се срећу серије провалних крађа из станова, кућа или пословних простора и то нападом на браве, катанце, прозоре и решетке.

37.4. Начини сазнања и обезбеђење места догађаја

Као и код других кривичних дела из области имовинског криминала, сазнање о извршеном делу тешке крађе најчешће долази од оштећеног лица. Осим од оштећеног, за дело се може сазнати и на друге начине. То може бити пријава грађана који су видели ток извршења дела или приметили његово извршење пре него је за то сазнао оштећени, вршење позорничке или патролне полицијске делатности или сазнање добијено током криминалистичке обраде учинилаца ових и сличних кривичних дела.

Пријава оштећеног о извршеном делу најчешће се упућује путем телефона. У првом (телефонском) контакту с оштећеним потребно је прибавити основне информације о његовом идентитету, месту и начину извршења дела и стварима за које је на први поглед установио да му недостају. У таквим случајевим оштећеном је потребно саветовати да на месту извршења ништа не дира, односно да без преке потребе не улази у просторије у којима је боравио учинилац. На овај начин лако се може обезбедити место догађаја, и пре доласка полицијске патроле и екипе за вршење увиђаја. Осим тога, оваквим саветовањем оштећеног избегавају се ситуације у којима он може знатно изменити изглед лица места и уништити релевантне трагове. Оштећени ређе пријављују извршење тешке крађе доласком у полицијске просторије. У таквим ситуацијама прикупиће се раније поменуте основне информације о учињеном делу и идентитету оштећеног, а потом ће се заједно с полицијском патролом упутити на место извршења ради његовог обезбеђења и предузимања других неопходних радњи.

По изласку на место догађаја следи детаљнији разговор с оштећеним, нарочито о околностима које се тичу времена и начина извршења дела и украденим стварима, односно њиховом опису и другим карактеристикама по којима се могу издвојити од других сличних ствари. Оштећеног треба питати и да ли су вредности биле додатно обезбеђене или сакривене и на који начин. Након тога потребно га је питати да ли је он лично или неко од комшија приметио сумњива лица у близини и затражити да опише њихов изглед и евентуални правац удаљавања с места догађаја, као и да саопште друге околности за које сматра да могу бити у вези с извршењем тешке крађе, односно од значаја за откривање извршиоца и потпуно расветљавање дела. Такође, потребно је утврдити и да ли оштећени сумња на некога као потенцијалног учиниоца и на чему заснива своју сумњу. Приликом вођења разговора посебну пажњу треба посветити симптоматској слици оштећеног, с обзиром да евентуалне нелогичности, контрадикторности или празнине у излагању могу указивати на фингирање дела. Паралелно с прикупљањем почетних сазнања приступа се и обезбеђењу места догађаја.

37.5. Најзначајнији трагови и вршење увиђаја

Трагови алата или средства извршења могу бити различити. Међутим, заједничка карактеристика примене алата или средстава извршења јесте механичко деловање на врата, прозоре или одговарајући део заштитног механизма, које за собом оставља углавном видљиве трагове. У питању су нпр. трагови деловања ломилице, специјалног обијачког алата, који оставља специфична облежја на телу улошка и металном поклопцу браве, затим трагови деловања металне полуге – пајсера, који оставља трагове на вратима (или прозору) и довратку у подручју деловања, трагови деловања специјалних алата за обијање металних каса и сефова или

нпр. трагови маказа за сечење арматурног гвожђа који настају приликом сечења катанца, решетака и сл.

Код сваког од поменутих алата или средстава извршења провалних крађа могуће је постојање специфичних, само њима својствених (индивидуалних) обележја (оштећења, односно других карактеристика које не поседују други алати исте врсте), што омогућава каснију идентификацију у случају проналаска алата или средства за који се претпоставља да је коришћено приликом извршења конкретног кривичног дела. Неопходан предуслов за каснију идентификацију јесте правилно фиксирање затечених оштећења (трагова), односно изузимање предмета – носиоца трагова, њихово правилно паковање и транспорт.

Трагови папиларних линија представљају једне од најзачајнијих трагова код провланих крађа, као и код широког круга других дела, првенствено због њихове идентификацоне природе. Трагови ушне шкољке такође имају значајну улогу у савременој криминалистичкој пракси. Наиме, учиниоци често пре обијања стана наслањају уво на улазна врата, како би "ослухнули" да ли се у стану неко налази, а затим, уколико се у стану не чују никакви шумови, гласови и сл. који указују на боравак укућана, крећу у извршење дела. Трагови ушне шкољке фиксирају се на исти начин као и отисци папиларних линија, а касније се може вршити њихово морфолошко вештачење.

Трагови обуће и стопала такође могу имати известан криминалистички значај у расветљавању провалних крађа и проналаску учиниоца. У пракси се врло ретко проналазе трагови стопала, с обзиром на чињеницу да су учиниоци ових дела по правилу обувени.

Трагови одеће учиниоца и трагови на одећи учиниоца чине две посебне категорије трагова које могу бити значајне у расветљавању провалних крађа и проналаску њихових учинилаца. Заједничка карактеристика ових трагова проналази се у чињеници да указују на присуство осумњиченог лица на месту извршења.

Посебна категорија трагова који се могу пронаћи на месту извршења провалних крађа јесу биолошки трагови. С напретком науке и технологије и њене употребе у криминалистици, нарастао је и значај ове врсте трагова, нарочито у светлу ДНК вештачења. Ипак, релативно високи трошкови везани за материјална средства и каснија вештачења условили су да се ДНК вештачења предузимају само у најтежим случајевима тешких крађа.

На месту извршења могу бити пронађени трагови крви и ткива (нпр. уколико се учинилац повредио приликом савлађивања препреке), трагови зноја, пљувачка, урин, длака итд.

Основна криминалистичка питања на која би требало да одговори увиђај код кривичних дела тешке крађе су: да ли је крађа стварно извршена; када и где је извршена крађа; начин извршења и употребљена средства; шта је украдено и вредност украдених ствари; да ли је крађу извршило једно или више лица; како је учинилац пришао објекту и како се удаљио; да ли је неко видео или чуо учиниоца; ко је учинилац.

37.6. Откривање учиниоца

Након пажљиво и стручно извршеног увиђаја, а често и паралелно с овом фазом истражног деловања, следи прикупљање битних информација и обавештења, уз утврђивање МОС учиниоца и одговарајуће провере у оперативним полицијским евиденцијама, како би се утврдиле прве, прелиминарне верзије о извршеном делу и сачинио план рада на откривању учиниоца.

С обзиром на претходно изнето, може се рећи да индицијални метод заузима посебно место у расветљавању кривичних дела тешке крађе и проналаску њихових учинилаца. Као индиције које се најчешће користе у пракси могу се поменути: а) начин извршења, б) присуство на месту извршења кривичног дела, в) познавање околности места догађаја, г) поседовање предмета кривичног дела, д) знања, вештине и навике и ђ) физичко, психичко и материјално дејство кривичног дела на учиниоца. Поред индицијалног метода, у криминалистичком раду на расветљавању провалних крађа и проналажењу учинилаца користе се и друге расположиве методе, попут полиграфског тестирања, претресања стана и лица, прегледа и вештачења пронађених трагова, праћења и контроле лица, трагања за одузетим предметима, провере алибија, препознавања лица или предмета, заседе, контроле превозних средстава, путника и пртљага и сл.

38.РАЗБОЈНИШТВО И РАЗБОЈНИЧКА КРАЂА

38.1. Кривично-правно одређење дела и основне карактеристике

Кривично дело разбојништво чини лице које употребом силе или претњом да ће напасти на живот или тело неког лица одузме туђу покретну ствар, у намери да на тај начин себи или другом прибави противправну имовинску корист (чл. 206. ст. 1. КЗ РС). Ради се о сложеном кривичном делу, које се састоји из истовременог вршења принуде и крађе, при чему се принуда јавља као средство којим се постиже одузимање ствари. Принуду треба схватити у кривичноправном смислу, као силу или претњу, при чему сила треба бити усмерена према лицу (најчешће држаоцу ствари, али и неком другом лицу), док претња мора бити квалификована, тј. мора представљати непосредни напад на живот или тело (в. Стојановић, 2007: 506).

Поред претходно поменутог (основног), постоје и два тежа и један лакши облик дела. Први квалификовани облик (чл. 206. ст. 2. КЗ РС) постоји уколико је основно дело извршено од стране групе, или је неком лицу са умишљајем нанета тешка телесна повреда или ако вредност одузетих ствари прелази Закоником одређен износ (1,5 милион динара), а други уколико је основни облик дела учињен од стране организоване криминалне групе (чл. 206. ст. 3. КЗ РС).[218] Насупрот овим, лакши облик дела постоји ако вредност одузетих ствари приликом извршења основног облика дела не прелази петнаест хиљада динара, уз неопходан услов да је намера учиниоца била усмерена ка прибављању мале имовинске користи. Покушај лакшег облика дела кажњив је иако се ради о запрећеној казни (затвор до три године) која је испод минимума неопходног за примену општих правила о кажњавању за покушај. Наиме, покушај је у овом случају кажњив на основу изричите законске одредбе (чл. 206. ст. 5. КЗ РС).

Слично разбојништву је кривично дело разбојничка крађа (чл. 205. КЗ РС), која постоји уколико је учинилац кривичног дела крађе (чл. 203. КЗ РС) на делу затечен, па у намери да украдену ствар задржи, употреби силу против неког лица или претњу да ће напасти на живот или тело. Оба кривична дела састоје се из крађе и принуде, а разлика је у временском следу њихове примене. Код разбојништва принуда се користи да би се до ствари дошло, а код разбојничке крађе учинилац је претходно извршио крађу ствари, те користи принуду да би је задржао. Садржинска сличност поменутих дела оправдава њихово заједничко проучавање. И код разбојничке крађе постоји више тежих облика дела. Први је одређен на основу вредности украдених ствари (1,5 милион динара, чл. 205. ст. 2. КЗ РС), а друга два на основу организационе повезаности учинилаца, односно наступеле последице. Тако, тежи облик постоји и ако је дело учињено од стране групе, или је приликом извршења дела неком лицу с умишљајем нанета тешка телесна повреда (чл. 205. ст. 3. КЗ РС), односно ако је било које од претходно наведених дела извршено од стране организоване криминалне групе (чл. 205. ст. 4. КЗ РС).

Разбојништво представља бруталан акт насиља из користољубља. Оно је најгрубљи вид одузимања туђе имовине и најдиректнији напад на личну и имовинску сигурност грађана, што га сврстава у најтеже деликте против имовине (Бошковић, Бановић, 2001: 124). Оно се заснива на употреби принуде, тј. силе или претње, при чему сила може бити физичка или механичка, уз често коришћење хладног или ватреног оружја. У највећем броју случајева није неопходно да се оно заиста и употреби према оштећеном, довољно је стављање у изглед озбиљне намере да ће се то учинити, што у комбинацији с изненадним препадом најчешће доводи до испуњења циљева разбојника и присвајања туђе покретне ствари. С друге стране, супротстављање разбојнику понекад може бити веома рискантно, нарочито уколико поседује оружје, с обзиром да је он унапред припремљен за евентуални физички обрачун и да рачуна на фактор изненађења, своје наоружање и надмоћ која из тога произлази (Симоновић, 2004: 601).

[218] Појмове групе и организоване криминалне групе треба схватити онако како су одређени у чл. 112. ст. 22. и ст. 35. КЗ РС.

38.2. Средства и начин извршења и објекти напада

Да би се извршило кривично дело разбојништва извршилац не мора поседовати готово никаква средства, с обзиром на могућност чињења дела употребом физичке силе. Ипак, да би умањили ризик од неуспеха и олакшали себи извршење дела, у највећем броју случајева учиниоци прибављају средства за која процењују да ће произвести довољан ефекат застрашивања на будућу жртву, онемогућити њихову идентификацију по извршеном делу или им на други начин помоћи током предузимања ове криминалне активности.

Извршењу разбојништва најчешће претходне прирпемне радње. То је прва фаза, која претходи фази реализације самог разбојничког напада. Изузетак у том погледу могу бити тзв. "улична разбојништва" код којих учинилац доноси одлуку о извршењу дела у тренутку уочавања згодне прилике, *ad hoc*. У осталим случајевима учиниоци брижљиво планирају своју активност, не препуштајући ништа случају. Приликом планирања нарочиту пажњу обраћају на прибављање претходно поменутих средстава неопходних за извршење дела. Поред тога, проучавају објекат напада, његов положај и могућност несметаног удаљавања по извршењу дела, време доласка и одласка власника или запослених у објекту, уобичајене трасе кретања лица која носе новац и сл. Такође, учиниоци настоје сазнати у којем тренутку у објекту има највише новца. С тим циљем улазе у трговинске радње као купци и плаћају неки од артикала како би остварили увид у регистар касу, мењају новац у мењачницама или прате кретање власника с циљем уочавања времена у којем уобичајено односи пазар итд. Уколико је објекат штићен физичким или техничким обезбеђењем учиниоци настоје да сазнају све неопходне детаље који им могу послужити у савлађивању ових препрека, а с тим циљем често посматрају објекат напада извесно време пре извршења дела.

Објекти напада могу бити физичка или правна лица, а као непосредни објекти јављају се банке, поште, трговинске радње, мењачнице, златаре, бензинске пумпе, угоститељско-туристички објекти итд. Од физичких лица разбојнички напади најчешће су усмерени ка лицима који у склопу своје радне обавезе врше пренос новца или других драгоцености, као што су благајници, поштари, златари, продавци, пословође продавница, радници обезбеђења транспорта новца, али поред набројаних то могу бити и таксисти, возачи теретних возила, малолетници (најчешће на путу до школе и назад), као и грађани у својим кућама или становима. У нашој савременој криминалистичкој пракси доминирају разбојништва извршена у трговинским радњама, мењачницама, банкама, улична разбојништва, као и разбојништва чији су објекти напада транспорти новца.

38.3.Начин сазнања и прве мере по сазнању и вршење увиђаја

У највећем броју случајева за извршено разбојништво сазнаје се од оштећеног. Ово кривично дело се по том питању не разликује од других дела имовинског криминала. Поред оштећеног, као основног извора сазнања, за дело се може сазнати и од стране грађана који су присуствовали извршењу дела (очевици) или током вршења позорничке или патролне делатности. Уколико оштећени из неког разлога није пријавио дело, могуће је до овог сазнања доћи и путем анонимне или псеудонимне пријаве, или током расветљавања раније криминалне делатности учиниоца који је предмет криминалистичке обраде.

Оштећени представља један од најбитнијих извора информација о извршеном разбојништву. С обзиром да је непосредни судионик извршења кривичног дела, он може дати обиље информација о учиниоцима и другим детаљима који могу бити значајни у расветљавању догађаја и откривању учинилаца. Ипак, у обављању разговора треба водити рачуна да је оштећени био изложен великој количини стреса услед препасти изазване нападом, тако да је и моћ опажања у време извршења дела била значајно умањена. Осим тога, исказ који даје оштећени може бити у великој мери субјективан, тако да приликом сагледавања добијених информација треба бити обазрив, нарочито у првим фазама криминалистичког поступања по конкретном догађају, све док се оне не потврде и из других извора.

Но, без обзира на изнете резерве у погледу исказа оштећеног, овај је драгоцен, између осталог и због тога што садржи прве, а некада и једине информације о извршеном делу и

његовим учиниоцима. У ери мобилних комуникација оштећени већину разбојништва пријављују телефоном. Након пријављивања дела полицијска делатност иде у два смера. Први обухвата прикупљање основних информација о учињеном делу и учиниоцима, и то од оштећеног док је још на телефонској вези, како би се предузеле мере првог захвата и евентуално пронашао учинилац кривичног дела. У разговору с оштећеним потребно је сазнати што је могуће више детаља, а нарочито следеће: а) начин, време и место извршења и употребљена средства, б) опис учиниоца или учинилаца, и њихову појединачна улога у извршењу дела, в) карактеристике у изгледу, говору или кретању учинилаца, г) смер из којег су учиниоци дошли и у којем су се удаљили, д) да ли је било физичког контакта и пружања отпора током извршења дела, као и ђ) вредност одузетих ствари и њихов опис. Уколико се као предмет разбојништва појављује новац, пожељно је сазнати спецификацију одузетих новчаница.

Мере првог захвата подразумевају блокирање ужег и ширег подручја око места догађаја, појачану позорничку и патролну делатност и контролу саобраћаја, као и непосредно трагање за учиниоцем разбојништва уколико је он уочен по извршењу дела, било од стране грађана или полицијских службеника. Потребно је обратити појачану пажњу и на аутобуске и железничке станице, с обзиром на могућност удаљавања овим видовима превоза, и, имајући у виду тежину дела и наступеле последице, формирати *ad hoc* контролне пунктове на путним правцима који воде из града. О извршеном делу потребно је обавестити и друге полицијске управе, као и полицијске станнице на граничним прелазима.

Други правац полицијске делатности обухвата излазак на место догађаја, његово обезбеђење, а потом и вршење увиђаја. Предузимање ових радњи не значи истовремено обустављање мера трагања за учиниоцима на терену. Напротив, претходно поменуте мере и даље остају на снази, а информације које су на месту догађаја прикупљене од оштећеног и евентуалних очевидаца или добијене тумачењем видљивих трагова затечених на месту догађаја, могу значајно допринети успешнијем трагању.

У случајевима у којима је оштећени претходно пријавио дело телефоном, од њега се настоје сазнати детаљније околности о делу и учиниоцима које претходно није било могуће сазнати у телефонском разговору. У контакту уживо требало би обратити пажњу на тзв. симптоматску слику оштећеног. Несразмерност реакција оштећеног природи претрпљеног догађаја, која се манифестује кроз неуобичајено велико узбуђење, пренаглашену потрешеност, или супротно, његову неуобичајену смиреност, могу указати на фингирање дела.

Осим тога, потребно је ступити у контакт с очевицима, уколико постоје, како би се допунила сазнања којима располаже оштећени. Пожељно је очевице међусобно раздвојити, или барем прикупљање обавештења обављати појединачно, без присуства других, како лице које даје информације не би својим исказом утицало на будуће исказе других лица. Исто важи и за лица оштећена извршењем кривичног дела. Пошто полицијске патроле обично чине два припадника, неопходно је да један обавља претходно поменуте разговоре, док други обезбеђује лице места, како би се очувао првобитни излгед и сви релевантни трагови.

Приликом обезбеђења места догађаја треба имати у виду да извршено дело обично привлачи пажњу пролазника, нарочито уколико су у питању дешавања с елементима који подсећају на филмске спектакле (нпр. разбојнички напади на транспорте новца).

Након обезбеђења места догађаја приступа се вршењу увиђаја. Пожељно је да увиђају присуствују и вештаци одговарајућег профила, зависно од начина извршења дела или наступелих последица (нпр. балистичар или трасолог), али су такве ситуације, најчешће услед недостатка расположивог кадра, резервисане само за најтежа дела ове врсте. Руководилац увиђајне екипе може размотрити и могућност ангажовања службеног пса – трагача.

Трагови и предмети који се проналазе на месту извршења разбојништва могу припадати: 1) учиниоцу, 2) оштећеном или 3) трећим лицима. Међу њима су најбитнији: а) трагови папиларних линија, б) трагови обуће, ређе трагови стопала, в) биолошки трагови, г) трагови употребљеног средства, д) трагови борбе, ђ) дугмад, е) влакна одеће, ж) власи косе, з) предмети употребљени за маскирање, оруђе или оружје за извршење дела, као други трагови и предмети. Трагове борбе, влакна одеће и власи косе који припадају учиниоцу, могуће је пронаћи и на оштећеном, односно његовој гардероби.

Мисаоном реконструкцијом током увиђаја, а на основу пронађених трагова и предмета и изјава оштећеног и других лица, може се утврдити број учинилаца, начин њиховог доласка и

удаљавања с места догађаја, њихово кретање по самом лицу места, место с којег је било могуће пратити звучне и визуелне манифестације дела итд. (Бошковић, Бановић, 2001: 129). Уколико мере првог захвата нису дале резултате, по обављеном увиђају приступа се криминалистичком раду с циљем идентификовања и проналаска учинилаца овог кривичног дела и проналаска одузетих предмета.

38.4. Разјашњавање дела и откривање учиниоца

У претходном тексту поменуто је да оштећени најчешће представља основни извор информација о извршеном делу и учиниоцу, као и да је његова сазнања неопходно искористити како би се што прецизније установио лични опис учиниоца. Оштећеном је потребно предочити албум фотографија раније регистрованих учинилаца кривичних дела, у сврху посредног препознавања, а уколико је могуће, корисно је и установити приближан изглед лица учиниоца употребом фото-робота. Такође, неопходно је утврдити и карактеристике у говору, конституцији и кретању учиниоца и друга специфична обележја, уколико постоје. Карактеристике у говору могу указати на подручје из којег учинилац потиче, односно у којем дуже време борави, и на тај начин допринети сужавању круга осумњичених лица, исто као и нека друга обележја (храмање, тетоважа, минђуша итд.). До завршетка увиђаја може попустити иницијални шок присутан код оштећеног услед разбојничког напада, те би почетна сазнања требало допунити информацијама којих се оштећени у међувремену присетио.

У методици трагања за извршиоцима разбојништва највише успеха постиже ако се примене следећи методи: а) индицијални метод, б) утврђивање МОС-а и провера кроз криминалистичке евиденције, г) преглед и вештачење пронађених трагова, д) коришћење албума фотографија, ђ) препознавање, е) провера алибија осумњиченог лица, ж) полиграфско тестирање, з) трагање за украденим предметима, и) претресање, ј) заседа и рација, к) контрола и надзор над лицима која врше кривична дела, л) запажања припадника полиције кроз редовно вршење полицијске делатности, као и љ) прикупљање информација кроз мрежу информатора и сарадника. Осим традиционалних метода који се већ деценијама примењују у раду на расветљавању разбојништва и проналаску учинилаца, у пракси све ширу примену проналазе и савремени, од којих су неки већ поменути у ранијем тексту (вештачење ДНК, AFIS и сл.). Изглед учинилаца може бити регистрован и сигурносним камерама за снимање јавних простора, непосредне близине заштићених објеката или њихове унутрашњости, те ове снимке треба искористити у циљу идентификације учинилаца, нарочито ако се има у виду да снимак може покривати и временски тренутак пре уласка у објекат, док учинилац још увек није био маскиран.

39. НЕОВЛАШЋЕНО КОРИШЋЕЊЕ ТУЂЕГ ВОЗИЛА И КРАЂА ВОЗИЛА

Два најчешћа појавна облика криминала везаног за моторна возила су: а) одузимање моторног возила у циљу његовог неовлашћеног коришћења (чл. 213. КЗ – неовлашћено коришћење туђег возила) и б) крађа моторног возила. Поред наведених, у теорији се може срести и трећи облик, који подразумева в) крађу са или из возила (в. Шипрага, 1988: 194). Код последњег облика у питању је крађа или тешка крађа, чија је специфичност то што се краде са или из возила.

39.1. Кривично-правно одређење и основне карактеристике неовлашћеног коришћења туђег возила и крађе возила

Радња извршења основног облика неовлашћеног коришћења туђег возила састоји се у коришћењу туђег моторног возила без пристанка овлашћеног лица. Коришћење подразумева употребу моторног возила у његовој основној функцији (ради вожње, не и за нпр. држање ствари или спавање у кабини возила), при чему учинилац не мора лично управљати возилом, али мора бити присутан у возилу за време вожње (Стојановић, 2009: 526). Да би возило било објекат овог кривичног дела оно мора бити туђе. Моторним возилом сматра се свако саобраћајно средство на моторни погон у сувоземном, воденом и ваздушном саобраћају (в. чл. 112. ст. 25. КЗ). У пракси се најчешће врши неовлашћено коришћење путничких аутомобила,

што је и разумљиво када се има у виду њихова бројчана доминација у односу на друга моторна возила намењена сувоземном саобраћају, и уопште у односу на сва возила која се користе и у другим видовима саобраћаја.

Мотиви неовлашћеног коришћења могу бити различити. У пракси се среће авантуристичко коришћење возила од стране малолетника или млађих пунолетних лица, који возе возило док не потроше гориво или не изазову саобраћајну незгоду, када га обично напуштају или беже с места догађаја. Одузимање ради вожње среће се и као вид доказивања пред другим, старијим лицима у криминалној средини, или ради пријема у групу (чин иницијације). Карактеристика овако извршених дела јесте *ad hoc* доношење одлуке о извршењу дела и одсуство припремних радњи.

Неовлашћено коришћење туђег возила много чешће служи као припремна радња, у виду набављања возила, као битног средства за извршење других, далеко тежих дела, попут убиства или организованих облика разбојништва. Обично се припремљено (одузето) возило држи на неком скровитом месту, све до времена извршења дела због којег је набављено (нпр. у изнајмљеној гаражи), када се на њега стављају регистарске таблице украдене с другог возила исте марке и типа, како не би изазвало пажњу у саобраћају. По извршењу дела учиниоци одвозе возило на неко напуштено место, где га обично запале, ради уништења биолошких и других трагова извршеног дела.

Сличност кривичних дела неовлашћено коришћење туђег возила и крађе возила произлази из тога што је материјална радња коју предузима учинилац у циљу уласка у возило и стављања мотор у погон, у оба случаја идентична. Како је претходно изнето, основна разлика између ова два дела у почетним фазама извршења није у објективним обележјима дела, него на плану субјективног, односно у намери учиниоца. Код крађе возила намера је усмерена ка стицању противправне имовинске користи, а вредност возила, односно начин извршења кривичног дела опредељују да ли је у питању обична крађа (чл. 203. КЗ) или тешка крађа (чл. 204. КЗ). Дело може бити извршено само с умишљајем.

Претходно поменуту намеру учиниоца није лако утврдити, па самим тим ни јасно разграничити да ли је питању неовлашћено коришћење или крађа возила. Када власник пријави нестанак возила, у први мах није могуће са потпуном извесношћу утврдити ни да ли је уопште у питању кривично дело,[219] или, ако јесте, које је у питању од поменута два. На месту на којем је било паркирано возило најчешће нема било каквих видљивих материјалних трагова на основу којих би се могла са сигурношћу утврдити природа насталог догађаја, а самим тим ни дати правна квалификација дела. Због тога би намеру учиниоца требало утврдити посредно, на основу целовитог сагледавања других околности, као што су: а) старост и вредност возила, б) степен техничке заштите којим је возило обезбеђено од крађе, а које су стајале као препрека на путу учиниоцу (аларм, имобилизатор и различити други видови блокирирања употребе система за управљање, кочионог система, мењача и сл.).

39.2.Начин извршења

У ранијем тексту већ је било говора о томе да је радња коју предузима учинилац да би доспео у возило и одвезао га по својим суштинским обележјима иста, без обзира да ли је у питању неовлашћено коришћење возила или крађа возила. Због тога ће се излагања у даљем тексту односити и на неовлашћено коришћење туђег возила и на крађу возила. Деловање учиниоца састоји се из две фазе: а) продирања у возило, и б) стављања мотора у погон, односно одвожењу возила.

Постоје начини извршења који се, у основи, нису битно мењали дуги низ година. Такви најчешће подразумевају примену физичке снаге и употребу специјалних обијачких алата, односно вештине које се заснивају на познавању основних техничких принципа функционисања возила. Поред ових, класичних, постоје и нови (савремени) начини, који су последица праћења трендова заступљених у ауто индустрији, од стране криминалних кругова.

[219] У пракси се неретко дешавало да су власници пријављивали нестанак возила, а да се касније испоставило да су заборавили да су возило паркирали на неком другом месту.

Треба поменути да постоје и начини деловања учиниоца који не подразумевају примену било каквих средстава, него просто *коришћење околности*. Неке од околности које омогућавају учиниоцу да без икаквог посебног труда одвезе возило су нпр. остављање откључаног возила на необезбеђеном јавном простору, с кључем у контакт брави или остављање возила с упаљеним мотором без визуелне/физичке контроле. Класични начини продирања у возило примењује се код оних возила која немају никаква специфична обележја нити заштитне механизме који би захтевали другачије деловање учиниоца. Чин продирања у возило може се извршити деловањем на браву возила, покретна или непокретна стакла, кровни прозор, платнени кров код кабрилет возила и сл.

Стављање мотора у погон подразумева стицај неколико радњи учиниоца неопходних да би се мотор могао стартовати и возило одвести. Деловање учиниоца по уласку у возило зависи од тога да ли има оригиналан кључ, односно његову копију, или не. Уколико поседује неки од наведених, редослед радњи се ни по чему не разликује од поступања власника, односно било којег другог лица које нема криминалне намере. Међутим, како учинилац обично нема кључ, он мора предузети специфичне активности да би остварио свој циљ. Један од начина јесте механичко деловање на контакт браву, њеним ломљењем посебним алатом или вађењем улошка браве тзв. "радапцигером" или неким другим подесним алатом. У оба случаја долази до уништења контакт браве, односно испадања цилиндра из лежишта и онеспособљавања његове заштитне функције. Потом се у начињени отвор обично завлачи већи одвијач, чијим се окретањем симулира окретање улошка контакт браве с припадајућим кључем, при чему долази и до откључавања управљача.

Други начин састоји се у употреби физичке силе, без неких посебних алата, а заступљен је махом код возила старије производње, код којих не постоји заштита у виду кодираног кључа. То значи да учинилац делује физичком снагом на управљач и његовим окретањем у једну страну ломи зупце који га држе у закључаном положају. После тога учинилац ломи заштитну пластику, најчешће с доње стране управљача, како би дошао до каблова који воде према контакт брави, да би њиховим правилним спајањем довео до стартовања мотора. Како је управљач претходно откључан, не постоје даље препреке одвожењу возила. Овај начин извршења дуго је примењиван код старијих возила домаће производње, популарног "Југа" и "Заставе 101".

Основни проблем за професионалне учиниоце крађа аутомобила у данашње време је *електронска заштита возила* од крађе. Могло би се рећи да је овај уређај електронски мозак аутомобила, чија је битна карактеристика, између осталог, и спречавање приступа, односно стављања мотора у погон и коришћења возила, од стране неауторизованог корисника. Током редовне употребе возила "ауторизација" се остварује путем оригиналног кодираног кључа (тзв. код кључ), од стране власника, односно путем одговарајуће софтверске апликације, од стране овлашћеног сервисера возила. Када се говори о кодираном кључу, треба рећи да се цео систем заштите заснива на претпоставци да само власник, или од стране власника овлашћено лице, поседују такав кључ. Када се возило откључа, а затим кључ стави у контакт браву, он шаље сигнал који централна електронска јединица (CPU) препознаје као одговарајући, те омогућује рад осталих електронских компоненти возила неопходних за његово даље коришћење. То је, заправо, врста електронске шифре. Код возила која имају уграђен CPU немогуће је стартовати мотор док се претходно не савлада електронска заштита. У пракси су се јавили различити начини криминалног деловања у циљу њеног савлађивања, који обично подразумевају употребу различитих електронских уређаја.

39.3.Поступање учинилаца с одузетим возилом

Након одузимања, даљи поступак с возилом зависи од намере учиниоца. Раније је већ речено да уколико је намера да се возило само употреби за вожњу, оно обично буде пронађено након што га учинилац остави. Уколико је намера ишла у правцу коришћења возила за извршење другог кривичног дела, учиниоци га остављају на неко скровито место (гаражу, викендицу, салаш и сл.), а често их и пале, како би се уништили биолошки и други материјални трагови учинилаца. У оба случаја приступа се вршењу увиђаја и предузимању других радњи у циљу расветљавања дела и проналажењу учиниоца. С криминалистичког становишта

интересантни су и случајеви у којима је намера учиниоца усмерена у правцу стицања противправне имовинске користи. Да би је прибавили, учиниоци морају а) продати возило или његове делове, или б) од власника возила тражити тзв. "откуп" возила.
Старија возила обично се продају у деловима, с обзиром да је њихова старост у директној сразмери с ценом коју постижу на тржишту. Продајом у деловима учиниоци могу постићи већу зараду, а на руку им иде и чињеница да се често ради о дефицитарним деловима, услед обустављања производње, која обично следи неколико година по обустави прављења одговарајућег модела возила. Украдена возила растављају се у делове, у легалним или илегалним ауто-механичарским радњама, а потом продају на ауто-отпадима, бувљим пијацама, путем огласа или на неки други начин.
Новија возила која су предмет крађе вреде далеко више на тржишту, а потражња за неким од модела високе класе узрокована је једним делом и чињеницом да су у психологији људи препозната као статусни симболи. Међутим, да би постала предмет трговине, и извор прихода за припаднике криминалних група, украдена возила морају добити нови "идентитет", односно привид легалности. То је могуће постићи на различите начине, међу којима се као најважнији издвајају мењање идентификационих обележја возила, попут броја шасије и мотора,[220] и сачињавање фалсификоване документације која се односи на порекло возила, како би се омогућило његово регистровање и продаја. Крађе возила су криминалне активности које често имају и међународни карактер. У таквим случајевима неке од ових радњи се предузимају у држави порекла возила, а неке у држави исходишта. Поступак фалсификовања идентитета возила сложен је и обухвата више радњи: а) измена изгледа возила и његових идентификационих обележја и б) сачињавање фалсификвоане документације. Након тога следи последња фаза криминалног деловања, в) продаја возила. С обзиром да је у питању активност организованих криминалних група, свака од предузетих радњи врши се од стране уско специјализованих лица, исто као и код самог одузимања возила.[221]

39.4. Начин сазнања, прве мере по сазнању и вршење увиђаја

Као и код већине других кривичних дела имовинског криминала, основни извор сазнања за извршење неовлашћеног коришћења или крађе возила је оштећени, без обзира да ли је овим кривичним делом оштећено физичко или правно лице. Поред тога, за дело се може сазнати од грађана – очевидаца догађаја, предузећа за вршење услуга техничког прегледа, информатора или вршењем непосредне полицијске делатности. По правилу, најчешће се за дело сазнаје од оштећеног, па је и разговору с овом категоријом лица потребно посветити посебну пажњу.

У највећем броју случајева оштећени пријављује нестанак возила телефоном, и то одмах по сазнању да је возило нестало. Нестанак возила је стресна ситуација за власника, која обично узрокује узнемиреност, па је логично очекивати да у телефонском или личном контакту ово лице покаже већи степен напетости. Изостанак такве симтоматске слике може указивати на евентуално лажно пријављивање, најчешће у циљу преваре осигуравајућег друштва или избегавања одговорности за учињену саобраћајну незгоду. Како би се предузеле мере првог захвата неопходно је већ у првом контакту од оштећеног сазнати марку, тип, модел и годину производње возила, регистарски број и боју. Број мотора и шасије такође су корисни подаци уколико их оштећени зна, односно уколико је ове податке негде записао,[222] а значајна су и друга индивидуална обележја по којима се возило разликује од других возила исте марке и типа.[223] Оштећеног треба питати где је и када оставио возило и када га је задњи пут видео на месту где је било паркирано, као и остале податке о општем стању возила, евентуалним

[220] У већини европских земаља број мотора није физички видљив на саобраћајној дозволи. То, међутим, не значи да електронски запис тог броја није садржан у електронском чипу који се налази у том документу. Број мотора, уколико је утиснут у блок овог дела возила, такође има идентификациона обележја.
[221] Типер, обијач, возач, односно механичар, фалсификатор, продавац.
[222] Уколико то и није случај, а у питању је возило регистровано на територији Републике Србије, број шасије и мотора може се лако сазнати увидом у ЈИС МУП-а.
[223] У питању је додатна опрема, попут уграђене куке за вучу приколице или кровног носача, или неке друге специфичности, као што су налепнице, пресвлаке за седишта, ситна оштећења итд.

изменама ентеријера, стању километарсата, поправкама, стварима које су остављене у возилу и другим битним техничким карактеристикама возила.
За извршење кривичног дела крађе возила посредно се може сазнати и од стране *предузећа овлашћених за вршење услуге техничког прегледа возила*. Наиме, у склопу вршења ове делатности, овлашћена лица врше упоређивање бројева шасије возила с бројевима унетим у саобраћајну дозволу, односно у друга документа о пореклу возила (уколико возило још није регистровано), као и њихову визуелну контролу. У случајевима да утврде неслагање или изразе сумњу да су бројеви делимично или у целости накнадно мењани, дужни су да о томе обавесте полицију. Такође посредан вид сазнања за крађе возила јесу и информације које се од оперативних веза или на друге начине добију о пословању *ауто отпада* или *аутомеханичарских радионица* у којима се врши расклапање претходно украдених возила. Ипак, за разлику од претходних, код овог извора сазнања не постоји указивање на одређено возило и тачно одређено кривично дело, него на нелегалну појаву, па је и добијене информације потребно додатно проверавати како би се утврдило да ли се заиста ради о украденим возилима, а ако је одговор потврдан, и ко су оштећени.

По сазнању да је возило нестало полицијски службеници предузимају мере и радње првог захвата. То значи да се о нестанку возила и његовим најбитним карактеристикама путем радио везе обавештавају сви полицијски службеници на позорничким и патролним реонима, како би у случају уочавања таквог возила могли предузети потеру и евентуално хватање на делу. Врши се појачана контрола возила, путника и пртљага, а наступа и појачана делатност саобраћајне полиције, чији припадници од тренутка пријема обавештења нарочиту пажњу обраћају на возила која одговарају датом опису. Зависно од других околности, а првенствено од претпостављеног протока времена од извршења дела и сазнања о могућим учиниоцима, могу се применити и друге мере и радње, као што су блокаде појединих путних праваца или постављање заседа на месту на којем се очекује њихово појављивање. О извршеном кривичном делу потребно је обавестити и суседне полицијске управе, као и полицијске станице на граничним прелазима, у случају да криминална група покуша да возило извезе из земље. По пријављивању нестанка возила, обавезан је излазак полицијских службеника на место где је возило било паркирано, а по потреби, уважавајући фактичке околности места извршења дела, и увиђај. Код покушаја одузимања возила, или проналаска украденог или неовлашћено коришћеног возила, увиђај се врши обавезно.

Релевантни трагови могу се поделити у неколико група (Бошковић, Бановић, 2001: 169-170). У прву припадају трагови или предмети на основу којих се може закључити природа извршеног дела (нпр. трагови брушења или измене бројева мотора или шасије или нпр. регистарске таблице које припадају неким другим возилима). Другу групу чине трагови или предмети који указују на начин и средства извршења (нпр. трагови деловања обијачких алата, проналазак раније поменутих електронских алата и сл.), а трећу они који се односе на присуство лица у возилу (нпр. предмети за личну употребу, отисци папиларних линија, биолошки трагови и сл.). Код последње наведене треба имати у виду да проналазак трага или предмета који не припада оштећеном не значи сам по себи да он припада осумњиченом. Могуће је да трагови припадају и трећим лицима која су у возилу боравила пре извршења дела, или, евентуално, лицима која су из неких других побуда (радозналости или крађе) улазила у возило након напуштања од стране претходног учиниоца.

У пракси се често, након фотографисања возила и евентуалне обраде трагова и предмета пронађених у непосредној близини, приступа транспорту возила у посебну гаражу опремљену потребном криминалистичко-техничком опремом. Транспорт возила врши се посебним, за ту сврху намењеним возилом, водећи рачуна да се не оштете или униште релевантни трагови или не оставе други који би могли довести до криминалистичке заблуде. Овакво поступање је потпуно оправдано с тактичког становишта, с обзиром да одговарајућа опрема стационирана у оваквом објекту нуди много боље услове за криминалистичко-техничку обраду возила.

39.5.Откривање и разјашњавање дела и обезбеђење доказа

Као што се могло видети из ранијих излагања, неовлашћено коришћење и крађа возила разликују се по много чему, а делом и по даљим правцима криминалистичке делатности која се

предузима у циљу идентификације учинилаца. Основна разлика произлази из чињенице да код неовлашћеног коришћења возило најчешће бива пронађено напуштено кратко време по извршењу дела, те вршење увиђаја представља полазну тачку, која на известан начин опредељује предузимање даљих мера и радњи. С друге стране, код кривичних дела у којима је намера учиниоца прибављање имовинске користи основни проблем јесте управо недостатак возила, а затим и проналазак учиниоца крађе, као и њихово довођење у везу, односно обезбеђење доказа о извршењу дела.

Приликом откривања кривичних дела крађа возила, односно трагања за украденим возилима и проналаска учинилаца ових дела, полиција користи бројне стандардне криминалистичко-тактичке мере и радње, као што су нпр.: (а) прикупљање обавештења од оштећеног, очевидаца, представника правних лица која се баве трговином возилима, пружањем услуга техничког прегледа и сл.; (б) праћење и (в) осматрање лица за која се сумња да предузимају било коју од делатности везаних за крађу возила (непосредни извршиоци), односно њихово касније припремање за продају (механичари, фалсификатори итд.), (г) провере, (д) прегледи превозних средстава, путника и пртљага, у циљу трагања за одузетим возилима, (ђ) увид у документацију државних органа и правних лица која се односи на порекло возила, плаћање одговарајућих дажбина и обављање других формалности неопходних за пренос власништва и регистрацију возила, (е) контрола лица из криминалног миљеа везаних за делатност крађе возила, објеката у којима се они окупљају и пунктова на којима се врше преправке возила (механичарске радионице) и њихова продаја (ауто-отпади, ауто-пијаце). За успешан продор у криминалну средину неопходно је и коришћење оперативних веза, чије информације имају искључиво оперативни карактер, али представљају значајан допринос у раду на откривању и доказивању криминалне делатности лица која врше крађу моторних возила.

Од радњи које се односе на обезбеђење доказа треба поменути увиђај, претресање и привремено одузимање предмета. Претресање се најчешће врши у циљу проналаска моторног возила, његових делова, средстава за обијање возила и стављање мотора у погон, као и других простора на којима се врше нелегалне делатности измене идентификационих обележја возила и фалсификовања докумената (станови учинилаца и саучесника, гараже, илегалне радионице, ауто отпади и сл.).

Приликом претресања посебну пажњу треба обратити на: а) проналазак металних нумератора, електричних писаљки и другог прибора за фалсификовање, као и контролне плочице с идентификационим бројевима које потичу с других возила; б) остале делове који припадају другим возилима, а који немају идентификациона обележја (регистарске таблице, метални склопови, делови ентеријера возила и сл.); в) фалсификоване или бланко документе о пореклу возила и идентитету лица (саобраћајне дозволе, рачуне, отпремнице, царинске декларације, купопродајне уговоре, бланко личне карте или документа на име непознатих лица), као и средства за њихово фалсификовање (лажни печати и пратећи прибор). Пронађене предмете потребно је привремено одузети и детаљно описати у записнику о претресању и потврдама о привремено одузетим предметима.

40.ПРЕВАРА

40.1.Кривичноправно одређење, карактеристике и појавни облици

Превара такође припада у групу кривичних дела против имовине, а одређена је у чл. 208. КЗ. Основни облик дела састоји се у радњи учиниоца који, у намери да себи или другом прибави какву противправну имовинску корист, доведе другог у заблуду, или га одржава у заблуди, лажним приказивањем или прикривањем чињеница и тиме га наведе да овај нешто учини или не учини на штету своје или туђе имовине (чл. 208. ст. 1. КЗ). Лакши облик дела постоји у случају када на страни учиниоца не постоји мотив прибављања противправне имовинске користи извршењем преваре, већ само наношење штете другом лицу (чл. 208. ст. 2. КЗ), а тежи ако је извршењем преваре прибављена имовинска корист или нанета штета у

вредности која прелази законом прописани износ (450.000 динара, односно 1.500.000 динара, чл. 208. ст. 3. и ст. 4. КЗ).[224]

Преваранти чине специфичниу категорију извршилаца кривичних дела, која се разликује од извршилаца осталих кривичних дела из групе имовинских деликата. Одликује их висок степен социјалне интелигенције, који им омогућава да идентификују потенцијалне жртве, с којима лако успостављају контакт. У комуникацији и представљању чињеница на којима се базира превара, наступају убедљиво, речито и предусретљиво и лако придобијају поверење будуће жртве, при чему обично унапред имају до у танчине разрађен механизам извршења дела. Једна од основних карактеристика превараната је потпуно одсуство било каквог насиља при извршењу дела, које се, заправо, заснива на интелектуалној супериорности учиниоца над жртвом и задобијању и искоришћавању њеног поверења. Обично остварују више контаката са оштећеним, што говори у прилог чињеници да наступају плански, стрпљиво и упорно, да би на крају постигли очекивани циљ – чињење жртве на своју или туђу штету.

Неки од најчешћих појавних облика преваре који су заступљени у актуелној домаћој полицијској пракси су:

а) Продаја властите некретнина са правним манама. Извршилац у овом случају продаје стан или кућу, без комплетне документације, нпр. без одговарајућих дозвола (илегална градња), или са фалсификованом документацијом, при чему се оштећени доводи у заблуду у погледу битних својстава некретнине и предаје извршиоцу новчани износ који је овај одредио као цену некретнине, а да тај износ очигледно премашује стварну вредности некретнине. Сличан је и облик у којем власник продаје исти стан више пута, различитим лицима.

б) Продаја туђе некретнине. Извршилац узима у закуп некретнину на дуже време, најчешће стан, и исплаћује власнику закупнину за дуже време. Потом сачињава лажну личну карту или путну исправу (са својом сликом и подацима стварног власника), те оглашава продају стана по цени нижој од тржишне. Представљајући се као власник, преварант узима новац на име продајне цене и нестаје, а нови "власник" схвата да је преварен када стварни власник дође у обилазак стана или по закупнину.

в) Преваре са реиздавањем станова. Извршилац посредством огласа изнајмљује стан, при чему уредно плаћа месечни закуп неко време. Након тога он даје свој оглас у средствима јавног оглашавања, путем кога издаје тај исти, већ изнајмљени стан по нижој цени од тржишне и од оштећеног унапред узима износ полугодишње или годишње закупнине. Извршилац истовремено може издати исти стан више пута, па се јавља више и оштећених.

г) Преваре путем тзв. "фантомских фирми". Извршилац региструје предузеће помоћу фалсификованих, украдених или на други начин стечених оригиналних личних докумената других лица. На основу овако регистроване фирме, извршилац добија документацију (решења о регистрацији предузећа, менице, акцептне налоге и сл.), која му служи као гаранција плаћања другој фирми, од које узима робу на одложено плаћање. После тога извршилац продаје робу на "црном тржишту", при чему избегава и пореске обавезе. Предузеће које је дало робу на одложено плаћање остаје ускраћено и за новац и за робу, јер не успева да наплати своја потраживања, с обзиром на то да је приложена документација без покрића, односно лажна.

д) Преваре обећавањем посла. Извршилац нуди путем јавних огласа посредовање у наводном ангажовању на сезонским и сличним пословима у иностранству. За такву услугу унапред наплаћује новчану надокнаду, под различитим изговорима (трошкови конкурса, трошкови кореспонденције са инопартнером и сл.), а потом му се губи сваки траг.

ђ) Преваре лажним представљањем. Извршилац се представља као лице које обавља "битне" послове (најчешће руководеће) у државном органу, установи или предузећу које врши јавна овлашћења или неком другом субјекту, и које за адекватну новчану накнаду може исходовати добијање запослења, дозвола, одобрења или решавање неког другог питања које је у интересу лица које га ангажује. Након предаје новца за услугу, учинилац обично више не може пронаћи лице које му је обећало извршење услуге.

е) Певаре сакупљањем добровољних прилога. Извршилац шаље молбу добростојећим предузећима, у којој тражи издвајање новчаних прилога којима би помогли "хитно и неопходно лечење" неког лица, најчешће детета, приказујући фалсификовану медицинску документацију о

[224] Треба поменути да постоје посебни облици преваре, предвиђени као посебна кривична дела, и то превара у осигурању (чл. 208а КЗ) и ситна превара (чл. 210. КЗ).

наводној болести. Фирме уплаћују новац на жиро-рачун, који је извршилац отворио користећи се фалсификованим документима.

40.2.Откривање кривичног дела и обезбеђење доказа

Органи гоњења најчешће сазнају за кривично дело преваре пријавама оштећеног физичког или правног лица. Осим тога, за дело се може сазнати путем анонимне пријаве или криминалистичким радом по другим предметима. Ипак, оштећени је најбољи извор сазнања, с обзиром да је обично у више наврата био у непосредном контакту с учиниоцем и да може дати обиље корисних информација које могу послужити у даљем раду на идентификацији осумњиченог лица. У том смислу, оштећеном је потребно показати албум фотографија раније регистрованих учинилаца истоврсних кривичних дела, у циљу посредног препознавања, односно непосредног, уколико је осумњичени већ доступан и познат.

Поред утврђивања описа и евентуалног идентитета учиниоца, потребно је установити и све околности извршења дела, те је оштећеног потребно упитати о конкретном начину извршења дела, времену и месту извршења, као и о чињеницама у погледу којих је оштећени је био у заблуди, односно о начину на који га је учинилац довео или одржавао у заблуди. Треба утврдити и врсту и висину причињене штете, а уколико је учинилац приликом извршења дела користио неке документе, потребно је изузети их ради евентуалних вештачења.

МОС евиденције могу бити нарочито интересантне у криминалистичком раду, с обзиром да преваранти никад не одустају од испробаних метода и временом обично унапређују увежбани начин извршења. С обзиром на изражену покретљивост, јавља се потреба за сарадњом с другим подручним полицијским управама. Када се утврди идентитет осумњиченог лица и конкретан модалитет извршења често се указује потреба да се путем средстава информисања позвову оштећени да пријаве дело, уколико то раније нису учинили.[225] Од криминалистичких радњи треба поменути још прикупљање обавештења, праћење, увид у документацију, утврђивање алибија, полиграфско тестирање, а од радњи обезбеђења доказа претресање стана и лица у циљу привременог одузимања предмета (прибављена средства, документација коришћена приликом преваре, фалсификована лична документа и сл.) и вештачења. Криминалистички рад на идентификацији учиниоца преваре и обезбеђењу доказа захтева стручност, професионалност, упорност и тимски рад.

41.УЦЕНА

41.1.Кривично-правно одређење дела и основне карактеристике

Кривично дело уцене (чл. 215. КЗ) такође припада у групу кривичних дела против имовине, а чини га лице које у намери да себи или другом прибави противправну имовинску корист запрети другом да ће против њега или њему блиског лица открити нешто што би шкодило њиховој части и угледу, и тиме га принуди да нешто учини или не учини на штету своје или туђе имовине (чл. 215. ст. 1. КЗ). Осим основног, постоје још четири тежа облика дела, од којих су два одређена спрам висине прибављене противправне имовинске користи (чл. 215. ст. 2. и ст. 3. КЗ), док су друга два везана за околности које се тичу начина деловања учинилаца.[226]

Код уцене је у питању специфичан облик претње, који се састоји у изношењу чињеница које би оштећеног или њему блиско лице могле компромитовати у породичном или друштвеном окружењу и најчешће је претња праћена (наводним) поседовањем компромитујућих фотографија, видео-снимака или другог погодног материјала. Претња се најчешће упућује посредно, путем писма или у телефонском разговору, пошто учинилац настоји да прикрије свој идентитет. Карактеристично за уцену је одсуство насиља,[227] јер учинилац обично сматра да ће указивање оштећеном на околности

[225] Када су у питању мањи износи причињене штете један број оштећених се одлучује да дело не пријави. Мотиви непријављивања могу бити различити, али се издвајају два најчешћа: 1) срамота због околности у којима је оштећени доведен у заблуду и 2) сумња у могућност органа гоњења да пронађу учиниоца.

[226] У питању су бављење вршењем уцена или извршење дела из чл. 215. ст. 1. до ст. 3. КЗ од стране групе (чл. 215. ст. 4. КЗ), односно извршење од стране организоване криминалне групе (чл. 215. ст. 5. КЗ).

[227] Ако би у чињенични склоп била укључена примена силе или претња примене силе, радило би се о другом кривичном делу, о изнуди (чл. 214. КЗ).

чије би изношење у јавност могло повредити његов част и углед, односно част и углед њему блиског лица, само по себи бити довољно да оштећени предузме одговарајуће чињење на своју или туђу штету. У пракси је то најчешће предаја одговарајућег новчаног износа на име откупа компромитујућег материјала.

Учиниоци ових дела деле се на погодне и професионалне. Погодни користе за уцењивање стечену прилику, материјализовану у поседовању компромитујућег материјала. Професионални учиниоци сами стварају прилику за настанак таквог материјала, након чега ову чињеницу на погодан начин (писмом или путем телефона) саопштавају жртви. Један од чешћих модалитета вршења уцене јесте смишљени улазак у љубавну аферу с будућом жртвом, уз тајно снимање компромитујућих контаката или и самог љубавног чина. Важно је поменути и да плаћање тражене новчане суме од стране жртве уцене, када су у питању професионални учиниоци, по правилу не води обустављању даљих потраживања.

41.2.Откривање дела, идентификовање учинилаца и обезбеђење доказа

Најчешће се за извршено дело уцене сазнаје од оштећеног. Међутим, треба нагласити да је код ових дела изузетно велика тамна бројка. Оштећени се не одлучују на пријављивање кривичног дела из истог разлога из којег пристају на плаћање учиниоцима – из страха од компромитације у јавности. По правилу, жртва се одлучује на пријављивање уцене тек онда када више нема материјалних средстава да изврши плаћања која захтева учинилац. За дело је могуће сазнати и на други начин, пријавама блиских сродника жртве. Осим тога, сазнање може уследити и током криминалистичке обраде кривичних дела које је извршила жртва уцене, како би прибавила средства за плаћање новчаног износа траженог од стране уцењивача (проневера, крађа, злоупотреба службеног положаја и сл.), када више није била у могућности да плаћа захтеване суме.

Од оштећеног је потребно прикупити детаљна обавештења о начину извршења дела, што подразумева чињенице о компромитујућем догађају, начину контактирања оштећеног од стране извршиоца (путем писма, телефоном или на други начин) и садржају претеће поруке, идентитету лица за која сумња да би могле бити умешане у извршење дела, податке о ранијим материјалним давањима уцењивачу (врста и висина) и времену, месту и другим околностима њихове предаје. Уколико се захтеви уцењивача и даље настављају, оштећеном треба понудити сарадњу, како би се учинилац ухватио на делу, приликом предаје траженог новчаног износа. У пракси се показало да је то најбољи начин прибављања доказа. У том смислу, потребно је оштећеног инструисати како да комуницира са учиниоцем и предузети друге неопходне мере и радње у циљу правилног документовања догађаја приликом примопредаје. У том циљу врши се а) надзор телефонских комуникација оштећеног б) претходно праћење лица за која се сумња да су умешани у извршење дела, г) обележавање и пописивање новчаница које ће касније бити предате, д) постављање хемијских клопки у коверти у којој се носи новац за предају, ђ) постављање заседе, итд.

Уколико оштећени не пристаје на сарадњу, или уколико се за дело сазнало након једнократног вршења плаћања учиниоцу који није захтевао нова давања, идентификовање учинилаца је много теже и подразумева употребу индицијалног метода, уз примену широког спектра криминалистичких мера и радњи (прикупљање обавештења, проверу алибија, полиграфска тестирања, праћење...), као и радњи обезбеђења доказа (претресање лица или стана, привремено одузимање предмета, вештачење рукописа итд.).

42.НЕДОЗВОЉЕНА ТРГОВИНА И КРИЈУМЧАРЕЊЕ

42.1.Кривично-правно одређење дела и основне карактеристике

Кривично дело недозвољене трговине (чл. 243. КЗ) припада у групу кривичних дела против привреде, а чини га лице које немајући овлашћење за трговину набави робу или друге предмете у већој вредности у сврху продаје, или које се неовлашћено и у већем обиму бави трговином или посредовањем у трговини, или се бави заступањем организација у унутрашњем или спољнотрговинском промету роба и услуга (чл. 243. ст. 1. КЗ). Тежи облици постоје уколико се лице бави продајом робе чију је производњу неовлашћено организовао, односно

лице које неовлашћено продаје, купује или врши размену робе или предмета чији је промет забрањен или ограничен (чл. 243. ст. 2. и ст. 3. КЗ). Најтежи облик недозвољене трговине постоји уколико је учинилац било којег од претходно наведених дела организовао мрежу препродаваца или посредника, или је постигао имовинску корист која прелази законом одређен износ (чл. 243. ст. 4. КЗ). Роба и предмети недозвољене трговине подлежу обавезном одузимању (чл. 243. ст. 5. КЗ).

Учиниоци овог кривичног дела прате прилике на тржишту и прилагођавају им се. Предмет кривичног дела може бити роба дефицитарна на тржишту, роба широке потрошње, која је иначе заступљена на тражишту, као и предмети чија је промет забрањен или ограничен. Роба која је предмет недозвољене трговине најчешће се продаје ван званичних велепродајних и малопродајних објеката ("на црно"), по повољнијим ценама у односу на цене у званичним велепродајама и малопродајама, при чему се избегава плаћање дажбина које представљају јавне приходе. Осим тога, предмет недозвољене трговине могу бити и оружје, муниција, наркотици, злато и друге врсте драгоцености итд. Недозвољена трговина неким од поменутих предмета у већини законодавстава инкриминсана је као посебно кривично дело (нпр. трговина оружјем или наркотицима). Недозвољена трговина је у великом броју случајева кривично дело међународног карактера. Преношење предмета недозвољене трговине преко државних граница повезује ово дело с кривичним делом кријумчарења, што је и основни разлог њиховог заједничког проучавања.

Кријумчарење (чл. 230. КЗ) је исто, као и претходно, кривично дело против привреде, а састоји се у бављењу преношењем робе преко царинске линије избегавајући мере царинског надзора, односно вршењу овог дела наоружан, у групи или уз употребу силе или претње (чл. 230. ст. 1. КЗ). Тежи облик дела постоји ако се неко бави продајом растурањем или прикривањем неоцарињене робе или организује мрежу препродаваца или посредника за растурање такве робе (чл. 230. ст. 2. КЗ). По изричитој законској одредби, роба која је предмет неког од поменутих дела одузеће се (чл. 230. ст. 3. КЗ), а одузимању подлежу и превозно или друго средство чија су тајна или скровита места искоришћена за пренос робе, односно средство намењено за вршење ових кривичних дела (чл. 230. ст. 4. КЗ). Неопходан услов је да је власник или корисник возила то знао или је могао и био дужан да зна поменуте чињенице, и да вредност робе која је предмет кривичног дела прелази једну трећину вредности тог средства у време извршења кривичног дела.

Кријумчари су лица која добро организују своју илегалну активност. По правилу, ради се о професионалним учиниоцима, мада има и аматера, који једнократно врше ову делатност како би остварили ситније погодности везане за избегавање плаћања царинских и пореских дажбина. Професионални кријумчари врше брижљив одабир граничног прелаза преко којег ће извршити пренос кријумчарене робе и времена у којем ће реализовати ту активност, настојећи да изаберу прелазе који су по њиховој оцени слабије кадровски и технички оспособљени за проналазак кријумчарене робе. У остварењу својих циљева често прибегавају корупцији надлежних државних службеника. Кријумчари су врло комуникативни, пред службеним лицима имају хладнокрван наступ и унапред смишљене изговоре у случају проналаска робе.

42.2.Откривање дела и обезбеђење доказа

Најбољи, и с криминалистичког становишта један од пожељнијих начина сазнања за кријумчарење, јесу мере царинског надзора приликом преласка државне границе. Уколико се на овај начин пронађе кријумчарена роба, ради се о хватању на делу, тј о истовременом затицању учиниоца и проналаску робе која представља материјални доказ. Као други начини сазнања могу се навести анонимне пријаве и криминалистичко-обавештајна делатност. Контрола превоза робе не врши се само на граничним прелазима, него и по дубини територије, па је за кријумчарење могуће сазнати по удаљавању кријумчара с граничног прелаза, приликом контроле превозних средстава, путника и пртљага. Раније је већ поменуто да роба која је предмет кријумчарења обично касније постаје предмет недозвољене трговине. За другопоменуто дело најчешће се сазнаје непосредном полицијском делтношћу, делатношћу инспекцијских органа, пријавама грађана или анонимним пријавама.

Без обзира на начин на који се сазнало за извршење неког од поменутих дела, неопходно је предузети мере како би се остварио циљ криминалистичке обраде – идентификовање учинилаца, проналазак предмета дела и обезбеђење одговарајућих доказа. Да би се то остварило, неопходно је прикупљати обавештења, вршити праћење осумњичених лица и опсервацију објеката за које се сумња да служе као складишта кријумчарене робе, као и постављање заседа у случајевима када се сазнало за место на којем се држи роба, а недостају подаци о лицима умешаним у ове криминалне активности. Након лишења слободе предузима се претресање поменутих складишта, али и станова кријумчара или препродаваца, који често служе као магацини робе илегалног порекла, као и других просторија које су им служили у ову сврху. Пронађени предмети привремено се одузимају, а у појединим случајевима на месту проналаска предмета може се предузети увиђај. У циљу утврђивања ширег круга лица умешаних у кријумчарски ланац може прибећи методама "откупа" и "пропуштања".[228]

43.САБОТАЖА

Саботажа (чл. 314 КЗ) је кривично дело против установог уређења и безбедности Републике Србије. Чини га лице које, у намери угрожавања уставног уређења или безбедности Србије, на прикривен, подмукао или други сличан начин, у вршењу своје службене дужности или радне обавезе проузрокује штету (која прелази законом одређен износ) за државни орган или организацију у којој ради или за други државни орган или другу организацију.

Основне карактеристике овог дела су а) специфичнан статус учиниоца кривичног дела и б) природа његовог деловања. Наиме, кривично дело може извршити само лице приликом обављања службене дужности или радне обавезе. Дакле, ради се о запосленом лицу које у склопу вршења редовних послова несавесним чињењем или пропуштањем дужности проузрокује штету за државни орган или организацију. При вршењу овакве делатности учинилац поступа прикривено и подмукло, настојећи да дâ привид савесног пословања, а настала штета се најчешће правда другим разлозима, као што су виша сила, замор материјала и сл. За постојање дела неопходно је утврдити да је учинилац деловао с умишљајем и да је имао намеру угрожавања устаног уређења и безбедности Републике Србије. У противном, може постојати само неко друго кривично дело, нпр. несавестан рад у привредном пословању.

За кривично дело саботаже тешко се сазнаје, у првом реду што одговорна лица у органима или организацијама, услед прикривеног и подмуклог деловања учиниоца, најчешће нису ни свесна да је у питању извршење овог дела. За дело се може сазнати и анонимним пријавама, као и делатношћу Безбедносно-информативне агенције. По сазнању за настанак штете, ако се сумња да је извршено дело саботаже, приступа се обезбеђењу места догађаја. Ову радњу предузимају униформисани припадници полиције, али је корисно да се на месту догађаја што пре појави и радник БИА. Поступак обезбеђења места догађаја, као, уосталом и начин каснијег вршења увиђаја, зависи од природе настале штете. Корисно је да током вршења увиђаја присуствује и вештак одговарајуће струке (машински инжењер, технолог и сл.), с обзиром да одмах може прелиминарно протумачити неке од околности и тиме директно указати на даљи правац криминалистичке делатности. Битно је извршити увид у систематизацију радних места и решења о распоређивању запослених, како би се констатовало ко је од запослених надлежан за који део производног процеса, а затим, по сужавању круга осумњичених лица, прикупити одговарајућа обавештења и материјалне доказе. Полиграфско тестирање може се, такође, показати корисним у оваквим случајевима.

[228] У најкраћем, метод откупа подразумева ангажовање прикривеног иследника који уговара куповину мањих количина илегалне робе како би стекао поверење продаваца. У међувремену прате се активности чланова организоване криминалне групе и документују одговарајућим методама (осматрање, праћење, надзор над комуникацијама и сл.), да би се, након уговарања веће количине, приступило лишењу слободе свих умешаних лица. Метод пропуштања подразумева свесно пропуштање мање количине кријумчарене робе преко државне границе, уз одлагање лишења слободе умешаних лица, како би се даље пратио ток робе, стекла комплетнија слика о осталим умешаним лицима (посредницима и организаторима) и омогућио шири захват у структуру организоване криминалне групе.

44.ШПИЈУНАЖА

Шпијунажа (чл. 315. КЗ) такође припада у групу кривичних дела против уставног уређења и безбедности Републике Србије. Овим кривичним делом алтернативно је инкриминисано више активности: а) саопштавање, предаја или чињење доступним страној држави, страној организацији или лицу које им служи тајних војних, економским или службених података или докумената, б) стварање, за страну државу, обавештајне службе у Србији или руковођење таквом службом, в) ступање у страну обавештајну службу, прикупљање података за такву службу или помагање њеног рада на други начин и г) прибављање тајних података или докумената у намери да буду саопштени или предати страној држави, страној организацији или лицу које им служи. Као што се може видети из кривично-правног одређења, у питању је дело с елементом иностраности, као једном од основних карактеристика.

Закоником је одређен и појам тајних података и докумената, па се овим појмом одређују они војни, економски или службени подаци или документи који су законом, другим прописом или одлуком надлежног органа донесеним на основу закона проглађени тајним, а чије би одавање проузроковало или би могло да проузрокује штетне последице за безбедност, одбрану или за политичке, војне или економске интересе земље (чл. 315. ст. 6. КЗ).

У данашње време постоје бројни начини прикупљања обавештајних података од стране страних држава или организација. Који од њих ће бити употребљен зависи пре свега од природе података који се настоје прибавити. Један од најстаријих начина прибављања података јесте ангажовање припадника властитих обавештајних служби на територији друже државе, или прибављање информација путем врбовања лица на територији стране државе којима су оне доступне због природе посла који обављају. Осим тога, постоје савремени начини прибављања обавештајних података који подразумевају употребу напредних технологија уз одсуство било каквих личних контаката (продирање у заштићене базе података путем рачунарске мреже, снимање објеката путем сателита итд.).

За кривично дело шпијунаже може се сазнати анонимним пријавама, али се чешће сазнаје делатношћу надлежних служби безбедности. У том смислу значајна улога припада Безбедносно-информативној агенцији, као и војним службама безбедности. Најбоље је уколико се информација о делу добије док је оно још у фази припремања, с обзиром на одсуство тежих последица. Након сазнања за планирање или извршење шпијунаже неопходно је прикупити доказе којима се поткрепљује учешће лица у извршењу овог дела. У том смислу предузима се прикупљање обавештења, праћење лица, осматрање, као и претресање стана и лица, привремено одузимање предмета и надзор над комуникацијама.

Л и т е р а т у р а

-Алексић, Ж., Шкулић, М., Криминалистика, Београд, 2009.
-Алексић, Ж., Шкулић, М., Жарковић, М., Лексикон криминалистике, Београд, 2004.
-Жарковић, М., Криминалистичка тактика, Криминалистичко-полицијска академија, 2010.
-Кривокапић, В., Криминалистичка тактика, Полицијска академија, Београд, 2005.
-Симоновић, Б., Криминалистика, Крагујевац, 2012.

IX Одељак

ОРГАНИЗАЦИЈА И НАДЛЕЖНОСТ МИНИСТАРСТВА УНУТРАШЊИХ ПОСЛОВА РЕПУБЛИКЕ СРБИЈЕ И ПОЛИЦИЈСКА ОВЛАШЋЕЊА

ОРГАНИЗАЦИЈА И НАДЛЕЖНОСТ
МИНИСТАРСТВА УНУТРАШЊИХ ПОСЛОВА РЕПУБЛИКЕ СРБИЈЕ
И ПОЛИЦИЈСКА ОВЛАШЋЕЊА

С а д р ж а ј

1. Делокруг и организација Министарства унутрашњих послова
2. Полицијски послови, њихово груписање и начин обављања
2.1. Подела - груписање полицијских послова

3.Организациона структура Дирекције полиције
3.1.Врсте организационих јединица униформисане полиције у МУП РС
4. Делокруг и организација Сектора за ванредне ситуације
5. Делокруг и организациона структура организационих јединица МУП за системску подршку

6. Овлашћена службена лица и запослени на одређеним дужностима у МУП
7. Помоћна полиција
8. Услови за пријем у радни однос у МУП
9. Распоређивање, премештај и упућивање запослених у Министарству унутрашњих послова
10. Престанак радног односа у Министарству унутрашњих послова
11. Дисциплинска одговорност у Министарству унутрашњих послова (повреде службене дужности и дисциплинске мере)
12. Образовање, стручно оспособљавање и усавршавање за потребе Министарства унутрашњих послова

13. Полицијска овлашћења
13.1.Услови за примену полицијских овлашћења
14.1. Упозорење и наређење
14.2. Провера идентитета лица
14.2.1. Начин провере идентитета лица
14.3. Утврђивање идентитета лица
14.4. Идентификација предмета
14.5. Позивање
14.6. Довођење лица
14.6.1. Лица према којима се не примењују одредбе о довођењу
14.6.2. Права лица које се доводи
14.7. Задржавање лица и привремено ограничење слободе кретања
14.7.1. Додатна јемства у случају задржавања
14.7.2. Услови за привремено ограничење слободе кретања
14.7.3. Посебни услови за ограничење слободе кретања
14.8. Тражење обавештења
14.9. Привремено одузимање предмета
14.10. Преглед просторија, објеката и документације и противтерористички преглед
14.11. Заустављање и прегледање лица, предмета и саобраћајних средстава
14.12. Обезбеђење и преглед места догађаја
14.13. Употреба туђег саобраћајног средства и средства везе

14.14. Пријем пријава о учињеном кривичном делу
14.15. Јавно расписивање награде
14.16. Снимање на јавним местима
14.17. Полиграфско тестирање
14.18. Полицијско опажање и опсервирање
14.19. Трагање за лицима и предметима
14.20. Заштита жртава кривичних дела и других лица
14.21. Прикупљање, обрада и коришћење личних података
14.22. Мере циљане потраге

15.Средства принуде
15.1. Употреба средстава принуде према групи лица
15.2. Извештавање, контрола и одговорност у вези са употребом средстава принуде
15.3. Правна помоћ у вези са употребом средстава принуде
16.1. Физичка снага
16.2. Службена палица
16.3. Средстава за везивање
16.4. Специјална возила
16.5. Службени пас
16.6. Службени коњ
16.7. Употреба средстава за запречавање
а) Средства за принудно заустављање возила
б) Средства за запречавање проласка лица
16.8. Уређаји за избацивање млазева воде
16.9. Хемијска средства
16.10. Посебне врсте оружја и експлозивних средстава

17. Ватрено оружје
а) Заштита живота људи
б) Спречавање бекства лица затеченог у извршењу кривичног дела
в) **Спречавање бекства лица законито лишеног слободе или за које је издат налог**
г) Одбијање непосредног напада на ОСЛ
д) Одбијање напада на објекат или лице које се обезбеђује
18. Упозорење пре употребе ватреног оружја
19. Посебно ограничење употребе ватреног оружја
20. Употреба ватреног оружја у гоњењу пловног објекта
21. Употреба ватреног оружја према животињама

Литература

Проф. др Обрад Стевановић
Проф. др Жељко Никач
Предавач мр Бобан Симић

ОРГАНИЗАЦИЈА И НАДЛЕЖНОСТ МИНИСТАРСТВА УНУТРАШЊИХ ПОСЛОВА И ПОЛИЦИЈСКА ОВЛАШЋЕЊА

1. Делокруг и организација Министарства унутрашњих послова

Делокруг рада Министарства унутрашњих послова утврђује се Законом о министарствима којим се Министарство и образује. Тако утврђен делокруг *Министарства* чине послови државне управе који се традиционално називају унутрашњим пословима. Према сродности, ***унутрашњи послови*** се могу груписати у три кључне области рада Министарства које чине: 1) полицијски послови, 2) послови ванредних ситуација и 3) управни и други унутрашњи послови. Четврту кључну област рада Министарства чине послови системске подршке, који не припадају унутрашњим пословима, али се њиховим обављањем стварају неопходни услови за обављање унутрашњих послова утврђених законом.

Организацију Министарства унутрашњих послова у ширем смислу (***организација*** као субјект) чине: 1) људски ресурси (полицијски и други државни службеници, припадници помоћне полиције), 2) материјални ресурси (објекти, опрема, финансијска средства, потрошни материјали), 3) организациона структура, 4) прописи и 5) информације.

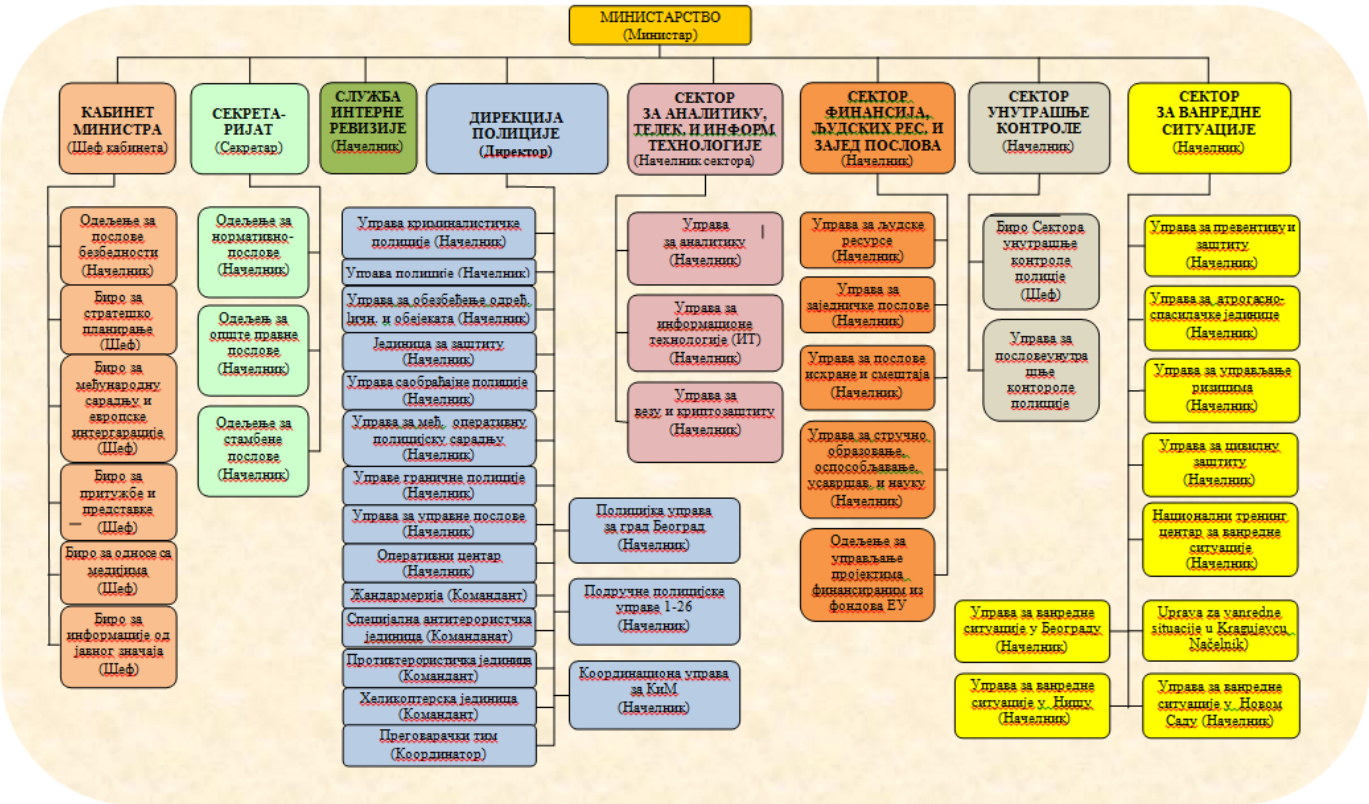
Организациону структуру (организацију у ужем смислу) Министарства чине: 1) основне организационе јединице (макроструктура), 2) уже организационе јединице (мезоструктура), 3) радна места (микроструктура) и 4) њихове међусобне везе (инфраструктура).

Основне организационе јединице (макроструктуру) Министарства чине (*прилог бр.1*):

- Дирекција полиције;
- Сектор за ванредне ситуације;
- Сектор финансија, људских ресурса и заједничких послова;
- Сектор за аналитику, телекомуникационе и информационе технологије;
- Сектор унутрашње контроле полиције;
- Кабинет министра;
- Секретаријат Министарства и
- Служба интерне ревизије.

Прилог бр.1

Шема организационе структуре Министарства унутрашњих послова



Дирекција полиције, образована је Законом о полицији за обављање полицијских и већег дела управних унутрашњих послова. Обављањем полицијских послова полиција свима пружа

заштиту њихових права и слобода. Приликом пружања заштите, полиција поједина права и слободе може ограничити само под условима и на начин утврђен Уставом и законом. *(Закон о полицији, чл.1)*

Сектор за ванредне ситуације образован је за обављање послова ванредних ситуација конкретније утврђених Законом о ванредним ситуацијама и сродних управних унутрашњих послова. Остала три сектора, Кабинет министра, Секретаријат Министарства и Служба интерне ревизије образовани су за обављање одговарајућих послова којима се стварају услови за рад Дирекције полиције и Сектора за ванредне ситуације, као и појединих послова државне управе утврђених Законом о министарствима.

2.Полицијски послови, њихово груписање и начин обављања

Полицијски послови су део унутрашњих послова утврђених Законом о министарствима (начелно) и Законом о полицији (детаљније). Према Закону о полицији, полицијски послови су:

- безбедносна заштита живота, права, слобода и личног интегритета лица, као и подршка владавини права;
- безбедносна заштита имовине;
-спречавање, откривање и расветљавање кривичних дела, прекршаја и других деликата (у даљем тексту: кривична дела и прекршаји), други видови борбе против криминала и отклањање његових организованих и других облика;
- откривање и хватање извршилаца кривичних дела и прекршаја и других лица за којима се трага и њихово привођење надлежним органима;
- одржавање јавног реда, пружање помоћи у случају опасности и пружање друге безбедносне помоћи онима којима је неопходна;
- регулисање, контрола, пружање помоћи и надзор у саобраћају на путевима;
- обезбеђивање одређених јавних скупова, личности, органа, објеката и простора;
- надзор и обезбеђивање државне границе, контрола прелажења државне границе, спровођење режима у граничном појасу и утврђивање и решавање граничних инцидената и других повреда државне границе;
- извршавање задатака утврђених прописима о странцима;
- други задаци утврђени законом и подзаконским актом донетим на основу овлашћења из закона. *(Закон о полицији, чл.10)*

Полицијски послови се реализују извршавањем редовних и ванредних полицијских задатака, односно:

- превентивним (проактивним), репресивним (реактивним) и комбинованим облицима полицијског деловања,
-територијалним, функционалним, објектним и проблемски оријентисаним облицима полицијског рада,
-полицијским делатностима, као што су: оперативна, позорничка, патролна и потражна делатност, делатност сталног дежурства и сл.,
-посебним оперативно-тактичким мерама, као што су: обезбеђење лица места, блокада, заседа, ограничење кретања, претресање терена, потера и сл.,
-применом полицијских овлашћења и
-пружањем помоћи при извршењима, заштитом и пружањем помоћи грађанима и институцијама, у случају посебних безбедносних опасности и претњи.

2.1.Подела - груписање полицијских послова

Према ***сродности,*** полицијски послови се могу груписати у кључне области рада полиције, које чине послови: 1) опште полиције, 2) криминалистичке полиције, 3) саобраћајне полиције, 4) граничне полиције и 5) послови интервентне полиције (полиције посебне намене, полиције у приправности и сл.).

У послове *опште полиције* традиционално се убрајају: 1) послови безбедносне заштите права, слобода, личног интегритета и имовине лица; 2) послови одржавање јавног реда, пружања помоћи у случају опасности и пружања друге безбедносне помоћи људима; 3) послови

обезбеђивања одређених личности, јавних скупова, објеката и простора; и 4) послови безбедности у локалној заједници, и послови пружања помоћи надлежним органима при извршавању њихових извршних одлука. Послове *криминалистичке полиције* чине: 1) спречавања, откривања и расветљавања кривичних дела, други видови борбе против криминала и отклањање његових организованих и других облика; и 2) откривање и хватање извршилаца кривичних дела и других лица за којима се трага и њихово привођење надлежним органима.

Послове *саобраћајне* полиције, традиционално чине послови регулисања, контроле, пружања помоћи и послови надзора у саобраћају на путевима. У послове *граничне* полиције убрајају се: 1) надзор и обезбеђивање државне границе, контрола прелажења државне границе, спровођење режима у граничном појасу и утврђивање и решавање граничних инцидената и других повреда државне границе; као и 2) извршавање задатака утврђених прописима о странцима. Послове *интервентне* полиције (полиције у приправности, полиције посебне намене) обично чине посебно сложени полицијски задаци чији обим и сложеност превазилазе могућности редовних полицијских јединица, односно мање учестали а више безбедносно ризични полицијски задаци као што су: антитерористичке интервенције, ванредна обезбеђења или успостављање јавног реда када је нарушен у већем обиму.

Упркос томе што не припадају класичним полицијским пословима, у оквиру Дирекције полиције обављају се и *управни* унутрашњи послови као што су послови држављанства, јединственог матичног броја грађана, пребивалишта и боравишта грађана, личних карата, путних, возачких и саобраћајних исправа и сл.

3.Организациона структура Дирекције полиције

За обављање полицијских послова и већег дела управних унутрашњих послова, образована је Дирекција полиције, као основна организациона јединица у саставу Министарства унутрашњих послова. Унутрашњу организациону структуру Дирекције чине: 1) управе и остале организационе јединице у седишту Дирекције, 2) полицијска управа за град Београд, 3) подручне полицијске управе и 4) координациона управа за АП Косово и Метохију.

Управе у седишту Дирекције формиране су по функционалном принципу. Тим организационим јединицама Дирекције полиције припадају: Управа полиције (опште надлежности), Управа криминалистичке полиције, Управа за обезбеђења одређених личности и објеката, Управа саобраћајне полиције, Управа граничне полиције, Управа за управне послове и Управа за међународну оперативну полицијску сарадњу. Поред тога, Управа криминалистичке полиције у свом саставу има и службе (за борбу против организованог криминала, за сузбијање криминала, за откривање ратних злочина и др.), а Управа граничне полиције и организационе јединице образоване по територијално-објектном критеријуму (Регионални центри граничне полиције са одсецима за обезбеђење и за контролу прелажења државне границе и станицама граничне полиције у њиховом саставу).

Остале организационе јединице у седишту Дирекције полиције, образоване су по критеријуму ***посебне намене*** и њима припадају: Оперативни центар, Жандармерија, Специјална антитерористичка јединица, Противтерористичка јединица, Хеликоптерска јединица, Јединица за заштиту и Преговарачки тим.

Полицијска управа за град Београд образована је за обављање полицијских и других

унутрашњих послова на територији града Београда. У њеном седишту су образоване управе по функционалном принципу и друге организационе јединице по принципу посебне намене (Дежурна служба, Полицијска бригада) док је за сваку општину образована полицијска станица са полицијским испоставама у свом саставу.

Подручне полицијске управе (26) образоване су, у складу са одговарајућом уредбом Владе, за одређена подручја Републике (начелно, уз одређене изузетке – за административне округе). У седишту подручних управа образована су одељења по функционалном принципу, док су у општинама ван седишта управа образоване ***полицијске станице*** са полицијским испоставама у свом саставу.

У саставу одељења полиције образоване су ***полицијске испоставе*** за општине у којима је седиште подручне управе, док су у саставу неких одељења полиције образоване и полицијске испоставе за дежурство и интервенције. У саставу одељења саобраћајне полиције образоване саобраћајне полицијске испоставе, које изузетно могу бити образоване и у саставу појединих полицијских станица.

Прилог бр. 2.

ШЕМА ТЕРИТОРИЈАЛНЕ НАДЛЕЖНОСТИ ППУ И КООРДИНАЦИОНЕ УПРАВЕ ЗА КиМ

На стратегијском нивоу за обављање полицијских послова у Републици Србији образована је Дирекција полиције, на регионалном нивоу – подручна полицијска управа и на локалном нивоу – полицијска станица. *(Закон о полицији, чл.20)*

3.1. Врсте организационих јединица униформисане полиције у Министарству унутрашњих послова

Природа појединих унутрашњих послова, захтева да их обављају униформисани полицијски службеници. Ти *послови* се најчешће обављају континуирано у току целог дана и сваког дана у години и захтевају способност полиције да их извршава увек и на сваком месту. За извршавање тих послова образују се *организационе јединице* униформисане полиције. Те организационе јединице полиције могу се класификовати према: 1) стварној надлежности и намени, 2) типу организационе структуре и бројном саставу, 3) организационом нивоу образовања, 4) персоналном саставу, 5) сталности функционисања, и 6) територијалном обухвату.

Према *стварној надлежности* и намени, организационе јединице униформисане полиције могу бити: 1) опште надлежности, које извршавају све унутрашње послове до одређеног нивоа сложености (полицијске испоставе опште надлежности), 2) посебне надлежности које извршавају само одређене послова, утврђене законом (саобраћајне или граничне полицијске испоставе), и 3) посебне намене, које извршавају поједине сложеније посебне и ванредне полицијске задатке из области свих полицијских послова, којима се решавају посебни безбедносни проблем (Жандармерија, специјалне антитерористичке јединице, коњичке јединице, хеликоптерске јединице или јединице водича службених паса).

Према *типу организационе структуре*, организационе јединице униформисане полиције могу бити организоване по принципу: 1) "традиционалне полицијске структуре" (полицијске станице и полицијске испоставе са полицијским одељењима или без њих у свом саставу), 2) "традиционално војне структуре" (полицијске бригаде и одреди са полицијским батаљонима, четама, водовима и одељењима), и 3) "традиционално управне структуре" (полицијске управе, одељења, одсеци, групе послова).

Према *организационом* нивоу, организационе јединице униформисане полиције могу бити основане бити основане у: 1) у седишту Дирекције, 2) у седишту подручне полицијске управе, и 3) у општинама ван седишта подручне полицијске управе. Према персоналном саставу, те јединице могу бити: 1) професионалног, 2) помоћног или 3) мешовитог једнородног или комбинованог састава. Према сталности функционисања, оне могу бити: 1) сталне – ПИ, 2) повремене (интервентне јединице полиције) или 3) привремене (привремени састави за конкретне задатке – пружање помоћи пир извршењима, хапшења и сл.).

Према *територијалном* обухвату делокруга, организационе јединице униформисане полиције могу уобичајено извршавати послове на подручју: 1) Републике у целини (Жандармерија, Специјална антитерористичка јединица – САЈ, Противтерористичка јединица – ПТЈ и Хеликоптерска јединица), 2) више општина (испоставе саобраћајне полиције), 3) једне општине (полицијске станице и полицијске испоставе опште надлежности), или 4) за објекте или територију која може бити ужа или шира од територије једне општине (испоставе граничне полиције, полицијске испоставе за безбедност на железници, и сл.).

Са проглашењем ванредног или ратног стања, организационе јединице настављају са обављањем послова из свог делокруга и надлежности, прилагођавајући се новонасталим условима, што подразумева и евентуалне измене и допуне: 1) сопствене организације, 2) прописа о полицијским пословима и овлашћењима, норми које се односе на људска права

4.Делокруг и организација Сектора за ванредне ситуације

Сектор за ванредне ситуације образован је ради обављања обимних и врло различитих послова чија је суштина заштита и спасавање људи, материјалних добара и животне средине, умањивање и отклањање последица елементарних непогода, техничких, технолошких и других несрећа и опасности као што су: поплаве, снежне падавине, лавине, градоносне олује, земљотреси или клизишта; пожари, експлозије, хаварије и неексплодирана убојна средства,

хемијски, физички или биолошки акциденти. С тим пословима у вези, Сектор за ванредне ситуације обавља послове нормативне, управне, организационо-техничке, превентивне, превентивно-техничке, образовне, информативно-васпитне, организационо-планске и друге природе.

Сектор за ванредне ситуације у свом саставу има: 1) управе обрзоване по функционалном принципу у седишту Сектора, 2) Национални центар за ванредне ситуације, и 3) подручне управе (или одељења) образоване по територијалном принципу. У седишту Сектора образоване су: Управа за превентивну заштиту, Управа за ватрогасно-спасилачке јединице, Управа за управљање ризицима и Управа за цивилну заштиту.

Подручне управе за ванредне ситуације образоване су са седиштем у Београду, Крагујевцу, Нишу и Новом Саду, док су подручна одељења за ванредне ситуације образована са седиштем у 22 већа града (начелно, уз одређене изузетке – у седиштима административних округа) у Републици. Управе у саставу Сектора у свом саставу имају одељења, одсеке и групе послова. Поред тога, подручне управе за ванредне ситуације у свом саставу имају и ватрогасно-спасилачке биргаде, а подручна одељења одговарајуће ватрогасно-спасилачке јединице.

5. Делокруг и организациона структура организационих јединица Министарства унутрашњих послова за системску подршку

Тежишно, улогу системске подршке у Министарству имају следеће организационе јединице: 1) Сектор финансија, људских ресурса и заједничких послова, 2) Сектор за аналитику, телекомуникационе и информационе технологије, 3) Сектор унутрашње контроле полиције, 4) Кабинет министра, 5) Секретаријат Министарства и 6) Служба интерне ревизије. Те организационе јединице Министарства, образовани су за обављање одговарајућих послова којима се стварају услови за рад Дирекције полиције и Сектора за ванредне ситуације, као и за обављање појединих послова државне управе утврђених Законом о министарствима.

У оквиру ***Сектора финансија, људских ресурса и заједничких послова*** образоване су четири управе и једно одељење, и то: Управа за људске ресурсе, Управа за заједничке послове са Одељењем за управљање пројектима финансираним из фондова Европске Уније, Управа за послове исхране и смештаја, Управа за стручно образовање, оспособљавање, усавршавање и науку са Центром за основну полицијску обуку. Поред логистичке подршке Дирекцији полиције и Сектору за ванредне ситуације у области управљања људским и материјалним ресурсима, у оквиру овог сектора обављају се и послови обучавања кадрова и послови стварања услова за приступ финансирању пројеката из фондова Европске Уније који су утврђени као посебни послови државне управе које Министарство обавља у складу са Законом о министарствима.

Сектор за аналитику, телекомуникационе и информационе технологије у свом саставу има три управе образоване по функционалном принципу и то: Управу за аналитику, Управу за информационе технологије и Управу за везу и криптозаштиту. Кључна улога тих управа је аналитичко-информатичка и телекомуникациона подршка одлучивању у Министарству, посебно у Дирекцији полиције и у Сектору за ванредне ситуације.

Сектор унутрашње контроле полиције, врши контролу законитости рада Дирекције полиције, нарочито у погледу поштовања и заштите људских права при извршењу полицијских задатака и примени полицијских овлашћења.

Кабинет министра унутрашњих послова је унутрашња организациона јединица Министарства, ранга сектора. Унутрашње организационе јединице Кабинета су: Биро за стратешко планирање, Биро за међународну сарадњу и европске интеграције, Биро за сарадњу са медијима, Биро за притужбе и претставке и Биро за информације од јавног значаја.

Секретаријат у свом саставу има Одељење за нормативно-правне и опште правне послове и Одељење за стамбене послове.

6.Овлашћена службена лица и запослени на одређеним дужностима у

Министарству унутрашњих послова

Унутрашње и друге послове државне управе у Министарству унутрашњих послова обављају запослени који, у радно-правном смислу, могу имати статус: 1) полицијског службеника или 2) другог државног службеника.

Запослени са статусом полицијског службеника обављају ***полицијске послове*** или послове који су ***у*** *непосредној вези са полицијским пословима*. Реч је о пословима на којима опасност по живот и здравље, одговорност и тежина, природа и посебни услови рада битно утичу на смањење радне способности. Они подразумевају и ***посебне обавезе*** полицијских службеника, односно њихову дужност да у свако доба предузимају неопходне радње ради заштите живота и личне безбедности људи и имовине и да у обављању својих послова служе заједници и штите сва лица од незаконитих деловања, увек поступајући професионално, одговорно и хумано и поштујући људско достојанство, углед и част сваког лица и друга његова права и слободе. Радна места полицијских службеника утврђује министар, актом о унутрашњем уређењу и систематизацији радних места у Министарству. *(Закон о полицији, чл.4)*

Према Закону о полицији постоје две категорије полицијских службеника, и то:

1) овлашћена службена лица, и

2) запослени на посебним или одређеним дужностима.

Овлашћена службена лица су *униформисани* и *неуниформисани з*апослени који обављају полицијске послове и примењују полицијска овлашћења. Под законом утврђеним условима статус овлашћеног службеног лица могу имати и помоћни полицајци. Упркос истим полицијским овлашћењима униформисаних и неуниформисаних запослених, униформисани запослени тежишно обављају послове чија природа захтева ношење полицијске униформе са одговарајућим ознакама. Пословима те врсте припадају: одржавање јавног реда, регулисање и контрола саобраћаја, контрола преласка и обезбеђење државне границе и други послови према прописима о начину рада полиције. Сва овлашћена службена лица носе службену значку и легитимацију, као и службено оружје и муницију.

Запослени на ***посебним или одређеним дужностима*** обављају послове који су у непосредној вези са полицијским пословима (послови противпожарне заштите, оружја, посебних регистрација, дозвола, поверљивих идентификационих докумената, кривичних и других посебних евиденција и други послови који имају безбедносни и поверљиви карактер). Запослени на посебним или одређеним дужностима носе службену легитимацију и по овлашћењу министра, могу обављати и одређене полицијске послове и носити униформу са ознакама, оружје и муницију.

Запослени са статусом ***другог државног службеника*** обављају остале „неполицијске“ послове из делокруга Министарства (општеправне, информатичке, материјално-финансијске, рачуноводствене или сличне послове).

7. Помоћна полиција

У складу са Законом о полицији, Министарство унутрашњих послова може образовати помоћну полицију, ради ***извршавања полицијских задатака***: 1) високог безбедносног ризика; 2) у природним и другим несрећама; 3) обезбеђивања државне границе; 4) у време ратног и ванредног стања и 5) у другим случајевима теже угрожености унутрашње безбедности.

Кандидати за помоћну полицију и припадници помоћне полиције могу бити само лица која испуњавају услове за пријем у радни однос у Министарство унутрашњих послова и пензионисани полицијски службеници до 60. године живота. Припадници помоћне полиције оспособљавају се и усавршавају за извршавање полицијских задатака. Полиција води евиденцију кандидата и помоћних полицајаца, а Министарство са заинтересованим кандидатом за добровољну службу у помоћној полицији закључује уговор.

О потреби за ангажовање помоћне полиције на извршавању полицијских задатака одлучује министар, на предлог директора полиције. *(Закон о полицији, чл.191)*

Помоћни полицајац може у истој календарској години да буде ангажован за период до

месец дана. За време ангажовања помоћни полицајац има права и дужности, у складу са одговарајућим правима и дужностима полицијских службеника, а по обављеном оспособљавању, може примењивати и сва полицијска овлашћења за ***време ангажовања*** на извршавању полицијских задатака. За време ангажовања у помоћној полицији послодавац помоћном полицајцу не сме да откаже уговор о раду, нити сме да условљава уређивање уговорних односа са Министарством, а помоћни полицајац се најкасније у року од два радна дана по престанку ангажовања у помоћној полицији мора вратити на рад код послодавца са којим има закључен уговор о раду.

Основна разлика између припадника резервног састава полиције, који су доношњем Закона о полицији престали да постоје и помоћних полицајаца чија је могућност ангажовања на извршавању полицијских задатака утврђена тим законом, огледа се у чињеници да је припадник резервног састава полиције ангажован по основу војне обавезе, док се помоћни полицајац ангажује по *принципу добровољности и уговорног односа*, у складу са законом. Остала питања детаљније су регулисана посебним подзконским актом - Уредбом о служби у помоћној полицији и правима и дужностима помоћних полицајаца *(„Сл.гласник РС“ бр.27/06 и 109/09).*

8.Услови за пријем у радни однос у Министарству унутрашњих послова

За пријем лица у радни однос у Министарству унутрашњих послова примењују се: 1) општи и 2) посебни услови. ***Општи услови*** су прописани Законом о државним службеницима и односе се на пријем лица у радни однос у свим државним органима, док су ***посебни*** услови прописани Законом о полицији и односе се на пријем лица у редни однос само у Министарству унутрашњих послова. Поред тога, избор лица за полицију уређен је и нормама о полицијској етици (препорукама Европског и одредбама Националног кодекса) и специфичним подзаконским актима МУП РС.

Према одредбама *Закона о државним службеницима*, као државни службеник може да се запосли пунолетни држављанин Републике Србије који има прописану стручну спрему и испуњава остале услове одређене законом, другим прописом и правилником о унутрашњем уређењу и систематизацији радних места у државном органу, ако му раније није престајао радни однос у државном органу због теже повреде дужности из радног односа и није осуђиван на казну затвора од најмање шест месеци.

Према *Закону о полицији*, лице које се прима у радни однос у Министарству, на радно место са статусом полицијског службеника, поред општих услова за пријем у радни однос у државном органу, мора да испуњава и следеће посебне услове: 1) да има пребивалиште у Републици Србији; 2) да има најмање средње образовање; 3) да има законом прописане године живота, 4) да је психофизички способно и да испуњава посебне услове за поједина радна места, предвиђене актом Министарства; и 5) да је безбедносним проверама утврђено да за не постоје безбедносне сметње за пријем у радни однос. За поједина радна места, актом Министарства се може прописати и да лице има само држављанство Републике Србије (чл.110).

У радни однос за обављање послова у Министарству ***не може се примити*** лице: против којег се води кривични поступак за кривична дела која се гоне по службеној дужности; које је осуђивано због кривичног дела за које се гони по службеној дужности или против кога се води кривични поступак за такво кривично дело, или које је осуђивано на безусловну казну затвора у трајању дужем од три месеца или коме је радни однос у државном органу престала због тешке повреде службене дужности правоснажном одлуком надлежног органа, односно коме је радни однос у правном лицу са јавним овлашћењима престао због повреде радне обавезе или непоштовања радне дисциплине. О лицу које жели да заснује радни однос у Министарству, подаци се прикупљају у поступку безбедносних провера из претходну писану сагласног тог лица (чл.110-чл.111).

Националним кодексом полицијске етике, предвиђено је да *избор кандидата* за пријем на рад у полицији мора бити заснован на личним квалификацијама и релевантном искуству за полицијске послове; да лица осуђивана за тешка кривична дела не могу радити у полицији; као и да поступак пријема мора да се заснива на објективним и недискриминаторским условима, после потребног тестирања, са крајњим циљем да полицијски службеници

одражавају структуру друштва коме служе.

Радни однос у Министарству заснива се путем конкурса и без конкурса. *Конкурс* није обавезан за пријем у радни однос полицијских службеника, а Влада може утврдити и друга радна места у Министарству која се попуњавају без објављивања конкурса. Приликом пријема у радни однос, полицијски службеник је дужан да прихвати и потпише изјаву о дужностима и правима полицијских службеника поводом које, на Дан полиције, полаже заклетву. Приправник стиче статус полицијског службеника по завршеном приправничком стажу, положеном приправничком испиту и стеченом звању. Новелама Закона о полицији (чл.14. ЗИД) допуњен је чл.112. Закона о полицији, па је предвиђен од раније познати радно-правни институт *преузимања запосленог* из другог органа, сходно споразуму и уз сагласност радника.

Министарство води јединствену *кадровску евиденцију* полицијских службеника и других запослених у Министарству, чији садржај и начин вођења прописује министар. *(Закон о полицији, чл.110)*

10. Распоређивање, премештај и упућивање запослених у Министарству унутрашњих послова

Према Закону о полицији, полицијски службеник и други државни службеник у Министарству могу, због ***потреба службе***, бити премештени на друго радно место које одговара њиховој стручној спреми и радним способностима, а у складу са радно-правним прописима и прописима о државним службеницима. Радно место на које запослени у Министарству могу бити премештени може бити у истој или другој организационој јединици, у истом или у другом *месту рада*. За премештај на друго радно место у истом месту рада чешће се користи термин распоређивање, док се за распоређивање на друго радно место у другом месту рада чешће и формално користи термин премештај. У оба случаја реч је о трајном, односно о премештају на неодређено време, по основу којег премештени службеници имају право на накнаду трошкова селидбе, посете породици и одвојеног живота, у износу који уредбом утврди Влада.

Поред распоређивања и премештаја запослених, Законом о полицији предвиђен је и институт могућности упућивања полицијског службеника на вршење службених послова задатака на радно место у другу организациону јединицу Министарства, удаљену више од 50 километара од места његовог становања, у непрекидном трајању од 30 дана до једне године. Ради се о институту привременог премештаја само полицијских (не и других државних) службеника у Министарству који, по основу упућивања, имају право на трошкове превоза, смештаја и исхране у висини коју утвиди министар у складу са законом. Истим законом, предвиђено је да полицијски службеник може бити упућен и на рад у *иностранство,* на основу утврђених правила о међународној полицијској сарадњи. Та сарадња обухвата полицијске и друге мирнодопске задатке у оквиру активности на очувању мира, активности у оквиру мировних снага и мисија, учествовање у вежбама, обуци, пружању хуманитарне помоћи, активности којима се штите људска права или подржава владавина права.

Раније поменутим новелама Закона о полицији *(„Сл.гласник РС“ бр.92/11*) подробније су дефинисани привремени и трајни премештај, упућивање и друга статусна питања запослених. У погледу осталих питања из радно-правне области иста су обрађена у претходном делу Приручника. у одељку Радно законодавство у РС.

11. Престанак радног односа у Министарству унутрашњих послова

За престанак радног односа у Министарству унутрашњих послова постоји више правних основа. Пре свега, приправнику за полицијског службеника престаје радни однос у Министрству ако у прописаном року ***не положи приправнички испит***. У том случају, приправник је дужан да накнади стварне трошкове школовања, изузев у случају постојања посебно оправданих разлога због којих је био спречен да положи припревнички испит.

Полицијском службенику и другом запосленом у Министарству, радни однос може престати ***по сили закона***, у следећим случајевима:

-кад се утврди да су подаци о испуњењу услова за пријем за пријем у радни однос из чл.110 ст.1.т.1-т.4 *лажни* или престане да испуњава те услове, а не може бити премештено на друго радно место – даном утвршења;

- када се утврди да обављао послове који су неспојиви са пословима полицијског службеника из члана 133 Закона о полицији – даном коначности одлуке

-кад му надлежни орган утврди право на *пензију* у складу са законом; и

-када се утврди да је правоснажном пресудом осуђен на безусловну казну затвора у трајању дужем од шест месеци – даном достављања правоснажне пресуде Министарству. (чл. 45 ЗИД).

Новелама Закона о полицији („Сл.гласник“ бр.92/11) брисан је ранији чл.168 Закона о полицији, према којем су *„безбедносне сметње“* које настану за време рада аутоматски биле правни основ за престанак радног односа и без правоснажне судске одлуке.

Запосленом у Министарству може престати радни однос када се испуне општи услови за стицање *старосне пензије.* Полицијском службенику може престати радни однос и пре испуњења општих услова за стицање старосне пензије, ако се испуне три посебна услова. Први услов се односи на године живота, други на укупан пензијски стаж, а трећи на квалитет стажа. Конкретније, та три услова се могу изразити као: најмање 53 године живота, 20 година пензијског стажа и 10 година ефективно проведених на радним местима на којима се стаж осигурања рачуна са увећаним трајањем, а у складу са прописима о пензијском и инвалидском осигурању. *(Закон о полицији, чл.139).* Новелама Закона о полицији (чл.23.ЗИД), због економских и других проблема, право на пензију лица са бенифицираним стажом је сада доста рестриктивно, па је ова материја скоро потпуно регулисана ранијим измењеним Законом о пензијко-инвладиском осгурању (ЗИД ЗПИО, „Сл. гласник РС“ бр.101/10), који је ступио на правну снагу 01.01.2011.године. Према прописима ПИО право на пензију са тзв. бенифицираним радним стажом још егзистира као изузетак за припаднике МУП, БИА, ВС (ВБА и ВОА) и друге, у оквиру прелазних одредби у чл.70 и према утврђеној скали (старосној и временској) закључно са 2015.год.

Полицијском службенику престаје радни однос у Министарству, са правом на *инвалидску пензију*, када код њега настану промене у психофизичком или општем здравственом стању које га чине неспособним за вршење полицијских послова. Такве промене психофизичког или општег здравственог стања сматрају се губитком радне способности у смислу прописа о пензијском и инвалидском осигурању, а постојање неспособности за рад из тих разлога утврђује комисија Завода за здравствену заштиту радника Министарства, чије чланове именује министар.

Подсећамо да су недавним новелама Закона о полицији уграђена многа решења из актуелног Споразума о сарадњи и партнерским односима МУП РС и репрезентативних Синдиката уМУП РС, што је даље разрађено *Посебним колективним уговором за полицијске службенике („Сл. гласник РС“ бр.18/11).* У погледу осталих питања из домена радно-правне материје важе решења изнета у делу Приручника у којем је обрађено Радно законодавство Републике Србије.

12. Дисциплинска одговорност у Министарству унутрашњих послова (повреде службене дужности и дисциплинске мере)

Полицијски службеници и други запослени у Министарству дисциплински су одговорни за лаке и тешке повреде службене дужности. Разлика између лаких повреда огледа се пре свега у интензитету повреде, у степену нарушавања дисциплине, односно могућим или насталим штетним последицама и тежином запрећене дисциплинске мере.

Према Закону о полицији, ***лаке повреде службене дужности*** су:

1) неоправдани недолазак на посао у одређено време и одлазак са посла пре истека радног времена, најмање три пута у року од месец дана;
2) непрофесионалан однос према грађанима или запосленима за време рада;
3) несавесно и неуредно чување службених списа и података;
4) неоправдано изостајање са посла до три радна дана у току једне календарске године;
5) неношење или непрописно ношење униформе и оружја;

6) поступање противно налогу или упутству за обављање послова које је изазвало или могло да изазове штетне последице мањег значаја. (чл.35 ЗИД, новелирани текст чл.156. ЗОП).

За лаке повреде службене дужности сада су предвиђене дисциплинске мере – *опомена* и *новчана казна* у износу од 10 до 20% од месечне плате запосленог остварене у месецу у ком је решење о утврђеној дисциплинској одговорности постало коначно. (чл.37 ЗИД, чл.158 Закона)

Истим Законом прописане су и ***тешке повреде службене дужности***:
1) одбијање извршења или неизвршавање законитог службеног наређења старешине издатог током или поводом вршења службеног задатка;
2) самовољно напуштање радног места, позорничког места, места обезбеђења одређених објеката и лица, јединице или места одређеног за приправност;
3) примена овлашћења у сврхе за које није намењено или коришћење статуса полицијског службеника у неслужбене сврхе;
4) издавање или извршавање противправног наређења;
5) непредузимање или недовољно предузимање мера за безбедност лица, имовине и поверених ствари;
6) онемогућавање, ометање или отежавање извршавања службених задатака;
7) понашање супротно Кодексу полицијске етике, које штети угледу службе или нарушава односе међу запосленима;
8) правоснажна осуда на казну затвора мању од шест месеци или друга кривична санкција за кривично дело које га чини недостојним за вршење службе;
9) непрописно, неправилно или ненаменско коришћење, губљење или оштећење техичке или друге опреме, однсоно средстава којима је запослени задужен или их користи у обављању службених задатака, улсед намере или грубе непажње;
10) одавање поверљивих података утврђених законом или другим прописомн еовлашћеним лицима;
11) бављење пословима који су неспојиви са службеном дужношћу;
12) одбијање, неоправдано неодазивање или избегавање прописаног здравственог прегледа или злоупотреба права одсуствовања у случају болести;
13) одбијање, неоправдано неодазивање или избегавање стручног оспособљавања, усавршавања или друге обуке на коју се запослени упућује;
14) незаконит, несавестан, немаран рад или пропуштање радње за коју је узапослени овлашћен, а који су проузроковали или су могли да проузрокују штету или незаконитост у раду;
15) повреда права запослених;
16) учестало понављање лаких повреда дужности у току календарске године;
17) неоправдано изостајање са посла преко три радна дана у току једне календарске године;
18) самоиницијативно иступање полицијских службеника и осталих запослених у јавности и средствима иформисања у вези са радом, које је изазвало или би могло да изазове штетне последице већег зачаја по углед Министарства;
19) поновљена тешка повреда службене дужности, у вези са чл. 159 ст.1. тач.3 овог закона.

За тешке повреде службене дужности може се изрећи једна од следећих дисциплинских мера: 1) новчана казна у износу од 20 до 40 % од месечне плате запосленог у времену од једног до три месеца; 2) распоређивање на друго радно место на којем се обављају послови за које је као услов прописана непосредно нижа стручна спрема у трајању од шест месеци до једне године; 3) условни престанак радног односа са роком проверавања до годину дана, кумулативно са мером из тач.1 или тач.2 овог става; 4) престанак радног односа. (чл.38 ЗИД, нови текст чл.159 Закона).

Привремено удаљење из службе и са рада предвиђено је сходно чл.165 Закона о полицији у случајевима притвора, правоснажног решења о спровођењу истраге за кривично дело које се гони по службеној дужности и покретања дисциплинског поступка због тешке повреде службене дужности и уколио би присуство запосленог на раду штетило интересима службе. У ст.5-8 истог члана даље је регулисан поступак удаљења – надлежност органа, право жалбе, рокови, привремено одузимање сл значке, легитимције, оружја и друга питања.

Застарелост покретања и вођења дисциплинског поступка такође је новелирано према чл.163 „б“ (чл.43 ЗИД) и тоза лаке повреде (6 мес-1 г), тешке повреде (1г.-2 г.) и апсолутна застарелост покретања и вођења поступка протеком три (3) године од извршене повреде.

12.Образовање, стручно оспособљавање и усавршавање за потребе Министарства унутрашњих послова

Образовање за потребе Министарства реализује се у општем и у посебном образовном систему Републике. ***Посебан образовни систем*** за стицање високог образовања за потребе Министарства чини Криминалистичко - полицијска академија на којој се реализују студијски програми основних струковних и академских студија и студија другог степена. Поред образовних профила који се стичу завршетком Криминалистичко-полицијске академији, Министарство је истовремено и за велики број различитих образовних профила који се стичу на правним и економским и другим високообразовним установама.

Под стручним оспособљавањем и усавршавањем, у смислу Закона о полицији, подразумева се ***стицање и унапређивање знања, вештина, ставова и понашања***, односно обезбеђивање законитости и повећање ефикасности и ефективности у обављању полицијских послова. *(Закон о полицији, чл.153)*

Стручно оспособљавање и усавршавање спроводе се у за то образованим унутрашњим организационим јединицама Министарства (***Управа за стручно образовање, оспособљавање и усавршавање*** - Центар за основну полицијску обуку и Центар за стручно оспособљавање и усавршавање полиције), а поједини облици и у другим унутрашњим организационим јединицама или у образовним организацијама чији је оснивач Министарство (***Криминалистичко-полицијска академија)***

Стручно оспособљавање кандидата са завршеном средњом стручном спремом, као један од више услова за њихов пријем у полицијску службу, реализује се у Центру за основну полицијску обуку. У току стручног оспособљавања полазницима се обезбеђују исхрана и смештај и друга права у складу са одлуком министра. Полазници који успешно заврше стручно оспособљавање дужни су да најмање три године остану на раду у Министарству или да накнаде сразмеран део трошкова стручног оспособљавања. Посебна врста стручног оспособљавања у Министарству је обука и припрема приправника за полагање стручног испита.

Као типични примери стручног усавршавања полицијских службеника у оквиру Министарства, могу се навести различите врсте курсева или *семинара* (за саобраћајне полицајце, за криминалистичке техничаре, за инструкторе полицијске *обуке,* за полицијске руководиоце и сл.). Посебном облику стручног усавршавања полицијских службеника, припада и њихова редовна годишња стручно - теоријска и практична обука, која укључује и проверу стручних и специјално - физичких знања и способности, обуку у коришћењу ватреног оружја и других средстава принуде.

Програме стручног оспособљавања и усавршавања доноси и друга питања у вези са стручним оспособљавањем и усавршавањм уређује министар. У спровођењу стручног оспособљавања и усавршавања по тим програмима могу да учествују и страни учесници, на основу закљученог споразума. Планове за реализацију појединих облика стручног оспособљавања и усавршавања доноси директор полиције.

13.Полицијска овлашћења

Полицијски службеници који имају статус овлашћеног службеног лица (***ОСЛ***) у обављању полицијских послова имају право и дужност да примењују овлашћења. Овлашћења су законом прописане ***мере и радње*** које овлашћена службена лица предузимају приликом вршења унутрашњих послова. Полицијска овлашћења која су функцији ***извршења поверених послова и радних задатака*** предвиђена су у глави IV Закона о полицији (чл.30-109), изузев оних која су утврђена другим законима (ЗКП, Закон о прекршајима РС, ЗОНДОСОК[229] и др).

[229] Сл.гл. РС бр.42/02 (основни текст) и ЗИД (Сл.гл.РС бр.27/03, 39/03 и 67/03).

Поједине одредбе наведених закона предвиђају да одређене мере и радње овлашћена службена лица могу предузимати само ***по наређењу*** или уз претходно одобрење надређеног полицијског службеника, односно по налогу надлежног органа издатом у складу са законом (овлашћења надлежног органа). Мере и радње које, сагласно закону, овлашћена службена лица могу предузимати ***без претходне наредбе*** или одобрења надређеног службеника, уколико он непосредно не руководи активношћу, представљају овлашћења овлашћених службених лица.

Овлашћења надлежног органа и овлашћених службених лица могу се примењивати само ако су прописана законом, ако су испуњени сви законом предвиђени *услови* за њихову примену и ако се примењују на *начин* којим се са најмање штетних последица постиже извршење постављеног задатка.

У складу са законом, полицијски службеници ***одговорни*** су за вршење дужности и пропусте у свом раду. *(Закон о полицији, чл.4, став 5)*

Треба нагласити да и сва друга овлашћења, која полицијски службеници сагласно закону могу да предузимају, садрже елементе принуде. Лица према којима их предузимају овлашћења дужна су да изврше или да се уздрже од извршења неке радње или поступка, односно да омогуће полицијском службенику предузимање одређене службене радње. У таква овлашћења спадају: упозорење и наређење; провера и утврђивање идентитета лица; искључење из саобраћаја; употреба туђег саобраћајног средства и средства везе; привремено одузимање предмета и слично.

Полицијска овлашћења према одредбама Закона о полицији су:
- упозорење и наређење;
- провера и утврђивање идентитета лица и идентификација предмета;
- позивање;
- довођење;
- задржавање лица и привремено ограничење слободе кретања;
- тражење обавештења;
- привремено одузимање предмета;
- преглед простора, објеката и документације и против-терористички преглед;
- заустављање и прегледање лица, предмета и саобраћајних средстава;
- обезбеђење и преглед места догађаја;
- употреба туђег саобраћајног средства и средства везе;
- пријем пријава о учињеном кривичном делу;
- јавно расписивање награде;
- снимање на јавним местима;
- полиграфско тестирање;
- полицијско опажање (опсервирање);
- трагање за лицима и предметима;
- заштита жртава кривичних дела и других лица;
- прикупљање, обрада и коришћење личних података;
- мере циљане потраге;
- употреба средстава принуде. (*Закон о полицији, чл.30)*

Правилником о полицијским овлашћењима (Службени гласник РС бр.54/2006 од 27. 6. 2006. год.) ближе се уређују Законом о полицији одређена питања која се односе на поједина полицијска овлашћења утврђена тим Законом, и то на:
- упозорење и наређење;
- провера и утврђивање идентитета лица и идентификација предмета;
- позивање;
- довођење;
- задржавање лица и привремено ограничење слободе кретања;
- преглед простора, објеката и документације и противтерористички преглед;
- заустављање и прегледање лица, предмета и саобраћајних средстава;
- обезбеђење и преглед места догађаја;

- јавно расписивање награде;
- полиграфско тестирање;
- полицијско опажање (опсервирање);
- трагање за лицима и предметима;
- заштита жртава кривичних дела и других лица.

Наведена полицијска овлашћења примењују се по законом утврђеним условима за примену свих овлашћења (општи услови) и за примену појединих од тих овлашћења (посебни услови). Испуњеност општих и посебних услова полицијски службеник процењује пре примене сваког од ових полицијских овлашћења. *(Правилник о полицијским овлашћењима, чл.1)*

Правилником о начину обављања полицијских послова (Службени гласник РС бр.27/2007 од 16.03.2007. год.) ближе се уређују Законом о полицији одређена питања која се односе на поједина полицијска овлашћења утврђена тим Законом , и то на :
- тражење обавештења;
- привремено одузимање предмета;
- употреба туђег саобраћајног средства и средства везе;
- пријем пријава о учињеном кривичном делу;
- снимање на јавним местима;
- прикупљање, обрада и коришћење личних података;
- мере циљане потраге .

Правилником о техничким обележјима и начину употребе средстава принуде (Службени гласник РС бр.19/2007 од 19. 2. 2007. год.) ближе се уређују Законом о полицији одређена питања која се односе на поједина полицијска овлашћења утврђена тим Законом, и то на:
-употребу средстава принуде.

13.1. Услови за примену полицијских овлашћења

Овлашћено службено лице примењује полицијска овлашћења по сопственој ***иницијативи, по наређењу*** надређеног службеника и ***по налогу надлежног органа*** издатом у складу са другим законом.

Кад је надређени службеник присутан, полицијска овлашћења примењују се по његовом наређењу, изузев ако нема времена да се чека на то наређење и мора се без одлагања поступити по сопственој иницијативи.

Приликом примене полицијских овлашћења, овлашћено службено лице поступа у складу са законом и другим прописом и поштује стандарде постављене *Европском конвенцијом за заштиту људских права и основних слобода, Основним принципима УН о употреби силе и ватреног оружја, од стране службених лица која спроводе закон, Европским кодексом полицијске етике* и другим ***међународним актима*** који се односе на полицију.

На начин утврђен законом, ако је то у датој ситуацији могуће и ако не би угрозило обављање полицијског задатка, ***лице*** према коме се примењује полицијско овлашћење има право да буде упознато са разлозима за то, да укаже на околности које сматра битним с тим у вези, да буде упознато са идентитетом овлашћеног службеног лица, које се легитимише, и да тражи присуство лица које ужива његово поверење. *(Закон о полицији, чл.31)*

Овлашћено службено лице се, пре почетка примене полицијског овлашћења, представља показивањем службене значке и службене легитимације лицу према коме примењује овлашћење.

Изузетно, овлашћено службено лице неће се представити на наведени начин ако околности примене полицијског овлашћења у конкретном случају указују да би то могло угрозити постизање законитог циља. У том случају овлашћено службено лице ће, током примене полицијског овлашћења, на своје својство упозорити речју: "**Полиција**". По престанку наведених околности овлашћено службено лице ће се представити на прописани начин. *(Закон о полицији, чл.34)*

Уколико овлашћено службено лице полицијске послове обавља у униформи, представиће се и показати службену легитимацију само уколико лице према коме се примењује овлашћење на томе инсистира.

Овлашћено службено лице у примени полицијских овлашћења поступа ***непристрасно,*** пружајући свакоме једнаку законску заштиту и поступајући без дискриминације лица по било којем основу.

У примени полицијских овлашћења овлашћено службено лице поступа ***хумано*** и поштује достојанство, углед и част сваког лица и друга основна права и слободе човека дајући предност правима угроженог у односу на иста права лица које та права угрожава и водећи рачуна о правима трећих лица.

Овлашћено службено лице приликом примене полицијских овлашћења ће, на захтев лица према коме се овлашћење примењује, омогућити пружање *медицинске помоћи* од стране здравствене установе.

Примена полицијског овлашћења мора бити ***сразмерна*** потреби због које се предузима.

Примена полицијског овлашћења не сме изазвати веће ***штетне последице*** од оних које би наступиле да полицијско овлашћење није примењено. *(Закон о полицији, чл.35)*

Између више полицијских овлашћења применићe се оно којим се задатак може извршити са најмање штетних последица и губљења времена.

Овлашћено службено лице, приликом примене полицијских овлашћења ће, на захтев лица према коме се овлашћење примењује, омогућити пружање медицинске помоћи од стране здравствене установе.

Приликом примене ***средстава принуде*** настојаће се да њихова употреба буде поступна, односно од најлакшег према тежем средству принуде и, у сваком случају, уз минимум неопходне силе. *(Закон о полицији, чл.36)*

Овлашћења утврђена Законом о полицији овлашћено службено лице примењује и према ***војним лицима,*** ако посебним прописом није одређено да се ова овлашћења примењују на други начин или да се не примењују. О поступању према војним лицима овлашћено службено лице одмах обавештава војну полицију. (*Закон о полицији, чл.37*)

Полицијска овлашћења према ***малолетним*** лицима, млађим пунолетним лицима и у предметима кривичноправне заштите деце и малолетника примењују овлашћена службена лица посебно оспособљена за рад са малолетницима.

Изузетно, полицијска овлашћења применићe друго овлашћено службено лице ако због околности не може да поступа овлашћено службено лице посебно оспособљено за рад са малолетницима.

Полицијска овлашћења према малолетном лицу примењују се у присуству родитеља или старатеља тог лица, а у случају да су недоступни, у присуству представника органа старатељства, изузев кад због посебних околности или неодложности поступања то није могуће.

Присуство представника органа старатељства уместо родитеља може да се обезбеди, ако је могуће, и у случајевима када би присуство родитеља било штетно за малолетника у случајевима насиља у породици и сличним, или би их толико иритирало да би у великој мери угрозило извршење полицијског задатка.

Кад није могуће обезбедити присуство органа старатељства, обезбедиће се присуство другог пословно способног лица са искуством у раду са малолетницима, које није запослено у полицији или умешано у случај. *(Закон о полицији, чл.38)*

14.1.Упозорење и наређење

Упозорење је службена радња која се састоји у *вербалном и/или невербалном указивању* лицима на оне факторе који могу угрозити њихову безбедност или безбедност других лица и имовине.

Упозорење је превентивно овлашћење чији је основни циљ заштита живота, личне и имовинске сигурности грађана и организација. Даје се углавном пре него што је наступила забрањена последица.

Овлашћено службено лице (ОСЛ) упозориће лице које које својим понашањем може да:

-доведе у опасност безбедност (своју, другог лица или имовине);

-наруши јавни ред;

-угрози безбедност саобраћаја на путевима;

-учини кривично дело или прекршај и изазове друго лице да учини кривично дело или прекршај**.** (Закон о полицији, чл. 39)

Фактори угрожавања безбедности могу бити:

- понашање лица (провокативно, небрига и др.) ;

- појаве (различита оштећења и препреке на путу, епидемије, елементарне непогоде, слаба осветљеност неких делова града и др.);

- догађаји (конфликтне ситуације и инциденти, упозоравање на могућност употребе силе и др.).

Упозорење се даје приликом обављања готово свих послова полиције, а посебно приликом:

-одржавања јавног реда (провокације, гласна музика, неправилно држање и ношење оружја, галаме малолетника на улици у касним ноћним часовима и сл.),

-контроле и регулисања саобраћаја (покушај преласака улице ван пешачког прелаза, покушај управљања возилом под дејством алкохола, игра деце на саобраћајницама, оштећења на коловозу, временске непогоде и сл.).

Наређење *с*е може издати само у односу на понашања, односно делатности и чињења од којих непосредно зависи успешно извршавање полицијских задатака и за толико времена колико је неопходно да се ти задаци изврше.

Полицијски службеник издавањем наређења *обавезује лице на одређено понашање,* деловање или пропуштање одређене радње у случајевима утврђеним Законом о полицији.

Када упозорење примењују према државним или другим органима, привредним друштвима и организацијама, полицијски службеници упозоравају одговорно лице или запосленог који је присутан. *(Правилник о полицијским овлашћењима, чл. 3)*

Наређење се може издавати само онда када за то постоји овлашћење и када се услед неизвршења наређења могу применити средства принуде.

Овлашћено службено лице (ОСЛ) издаје наређење у циљу

-отклањања опасности по живот и личну безбедност људи и имовине;

-сузбијања криминалитета;

-одржавања јавног реда;

-безбедности саобраћаја на путевима;

-ограничења кретања лицима;

-у случају општих опасности, и у другим случајевима угрожавања безбедности. (Закон о полицији, чл. 40)

Полицијски службеници издају наређења појединцима, као и државним и другим органима, привредним друштвима, предузетницима, организацијама и групама, тако што наређење издају одговорном лицу, односно запосленом који је присутан.

Наређењем се одређује шта ко мора да учини или од које чинидбе мора да се уздржи и какве мере ће бити предузете према ономе ко се не буде понашао по наређењу.

Ако ***лице*** коме је полицијски службеник наредио предузимање или пропуштање одређених радњи или делатности из неоправданих разлога не поступи по наређењу полицијског службеника и због тога законите обавезе није могуће извршити, полицијски службеник може према том лицу да употреби средства принуде.

Ако одговорно лице или запослени не изврши наређење полицијски службеник, поступајући у складу са законским овлашћењима, обезбеђује извршење наређења и о томе обавештава одговорно лице или други надлежни орган. *(Правилник о полицијским овлашћењима, чл. 5)*

Упозорење и наређење се дају:
- усмено;
- писано;
- светлосним сигналима;
- звучним сигналима
- руком и
- на други погодан начин да значење буде јасно изражено. *(Закон о полицији, чл.41)*

По свом садржају наређење је краће од упозорења и *императивног* је карактера.

14.2. Провера идентитета лица

Провера идентитета лица је овлашћење које овлашћена службена лица најчешће примењују у пракси, а нарочито униформисани полицијски службеници у обављању позорничке и патролне делатности.

Полицијски службеник врши проверу идентитета лица ***увидом у личну карту***.

За проверу идентитета лица, осим личне карте, може послужити и нека друга јавна исправа у којој су од стране надлежног органа потврђени (оверени) личи подаци и која садржи фотографију лица подобну за проверу (доказивање идентитета).

Изузетно, провера идентитета може бити извршена на основу изјаве лица чији је идентитет проверен.

Личне исправе на основу којих се утврђује идентитет лица су:
- лична карта;
- службена легитимација полицијских службеника;
- службена легитимација инспекцијских служби;
- војна легитимација;
- војна књижица;
- легитимација стражара у казнено поправним заводима (КПЗ);
- возачка дозвола;
- студентски индекс;
- дипломатска легитимација;
- конзуларна легитимација;
- лична карта за странце и
- поморска књижица.

Провера идентитета примениће се према лицу:

-које треба *ухватити, довести, задржати или упутити* надлежном државном органу; од којег прети опасност која захтева полицијско поступање;

-над којим се обавља *преглед или претресање* или се предузимају друге законом прописане мере и радње;

-које се *затекне у туђем стану*, објекту и другим просторијама или у превозном средству које се прегледа и претреса, ако је провера идентитета потребна;

-које се затекне на простору или у објекту у којем је *привремено ограничена слобода кретања,* ако је провера идентитета потребна;

-које *пријављује* извршење кривичног дела или прекршаја или учиниоце тих дела, односно пружа обавештења од интереса за рад полиције;

-које својим *понашањем изазива сумњу* да је учинилац кривичног дела или прекршаја или да га намерава учинити или по свом физичком изгледу личи на лице за којим се трага;

-које се затекне на месту извршења кривичног дела или прекршаја;

-које се налази на *месту* на којем је из безбедносних разлога неопходно утврдити идентитет свих лица или претежног броја лица;

-на оправдан захтев службених лица органа државне управе, правних или физичких лица.

Под ***оправданим захтевом*** (службених лица органа државне управе, правних или физичких лица) сматра се захтев из којег је видљиво да су службеним лицима такви подаци неопходни за законито поступање, или да је физичким лицима повређено неко право.

О основаности захтева за проверу идентитета и достављање података службеним лицима државних органа и другим субјектима са јавним овлашћењима одлучује полицијски службеник.

На *основан захтев другог лица* полицијски службеник може да проверава идентитет одређеног лица ако је очигледно да остваривање права подносиоца захтева или другог лица зависи од провере идентитета одређеног лица.

Овлашћено службено лице дужно је да *упозна* лице са разлогом провере његовог идентитета. *(Закон о полицији, чл. 42)*

14.2.1.Начин провере идентитета лица

Провера идентитета обавља се ***увидом у личну карту*** или другу јавну исправу са фотографијом, издату од стране надлежног државног органа. Изузетно, провера идентитета може бити обављена на основу изјаве лица чији је идентитет провераван.

Лицу без личне карте, по утврђивању идентитета и права на личну катру, издаће се лична карта у прописаном поступку. *(Закон о полицији, чл. 43)*

Провера идентитета лица које није дужно да има јавну исправу, може да се изврши и увидом у другу исправу са фотографијом.

Провера идентитета лица које неме код себе јавну исправу, може да се изврши и на основу ***изјаве*** лица чији је идентитет проверен, а ако се проверава идентитет лица чије је пребивалиште у близини, провера се може обавити и у стану тог лица.

Приликом провере идентитета лица полицијски службеник мора да буде спреман да спречи евентуални напад или бекство лица чији се идентитет проверава. *(Правилник о полицијским овлашћењима, чл. 6)*

Полицијски службеник је дужан да образложи разлоге проверавања идентитета ако лице то захтева. *(Правилник о полицијским овлашћењима, чл. 7)*

Странац доказује свој идентитет страном путном исправом, путном исправом за странца, путним листом којим се дозвољава улазак у земљу, личном картом за странца или другом јавном исправом са фотографијом, на основу које је могуће проверити његов идентитет. *(Правилник о полицијским овлашћењима, чл. 8)*

14.3.Утврђивање идентитета лица

Утврђивањем идентитета лица утврђују се ***правна, стварна и телесна својства*** по којима се лице разликује од других лица.

Утврђивање идентитета лица примениће се према лицу које *нема код себе исправу* на основу које се може утврдити идентитет лица, или кад се ***сумња у*** *веродостојност* такве исправе. *(Закон о полицији, чл.44)*

Утврђивање идентитета лица обавља се у случајевима кад се идентитет не може утврдити провером, кад постоји сумња у веродостојност исправа или изјава или на захтев суда, јавног тужиоца или другог надлежног органа. Утврђује се и идентитет непознатог ***леша.*** *(Правилник о полицијским овлашћењима, чл. 9)*

Утврђивање идентитета лица врши се методима и средствима ***криминалистичке технике и тактике***, применом медицинских и других одговарајућих поступака, и то:

1) провером података о статусу лица увидом у јавне исправе, матичне књиге рођених, венчаних и умрлих и у друге *службене евиденције*;

2) узимањем отисака папиларних линија и упоређивањем са постојећим *отисцима;*

3) фотографисањем и упоређивањем *фотографије* са ранијим фотографијама;

4) *изјавом* лица која могу извршити препознавање - непосредно или показивањем фотографија одеће, обуће и других предмета који могу послужити за утврђивање идентитета;

5) помоћу *личног описа*;

6) помоћу *ДНК* анализе и

7) другим расположивим методима (*графолошко вештачење, анализа гласа, зубна формула* и сл).

Полицијски службеник је дужан, пре давања пристанка на потпис, лицу које даје ***пристанак*** образложити разлоге примене овлашћења утврђивања идентитета.

Методи и поступци примењени приликом утврђивања идентитета лица, као и подаци о лицу које је утврдило идентитет лица, назначиће се у извештају о спроведеном поступку утврђивања идентитета лица.

У циљу утврђивања идентитета лица, полиција је овлашћена да ***јавно објави*** *фоторобот, цртеж, снимак или опис лица.*

Кад идентитет није могуће утврдити на други начин, Министарство унутрашњих послова је овлашћено да објави фотографију лица које себи не може дати податке, односно фотографију непознатог леша.

Уколико се идентитет лица не може утврдити, лице се мора одмах, уз захтев за покретање прекршајног поступка, привести судија за прекршаје, који може донети наредбу о задржавању лица, које не може бити дуже од 24 часа, а које ће се извршити у просторијама МУП-а.

Методи и поступци примењени приликом утврђивања идентитета лица, као и подаци о лицу које је утврдило идентитет лица, назначиће се у *извештају* о спроведеном поступку утврђивања идентитета лица. *(Правилник о полицијским овлашћењима, чл. 10)*

14.4. Идентификација предмета

Идентификација предмета примењује се када је у поступку потребно да се утврде и провере обележја и својства предмета, као и ***однос између лица или догађаја и предмета***. *(Закон о полицији, чл.45)*Идентификација се врши упоређивањем битних својстава предмета.

У циљу идентификације предмета Дирекција полиције може да објави:

-фотографију,

-цртеж,

-снимак, или

-опис предмета.

Идентификацијом предмета утврђују и проверавају се ***обележја и својства предмета*** по којима се разликује од других истоврсних предмета (облик, величина, боја, тежина, квалитет, фабричке ознаке и др.), као и однос између лица или догађаја и предмета.

Од лица које учествује у поступку идентификације предмета полицијски службеник захтеваће да опише предмет и наведе обележја и својства према којима се тај предмет разликује од других предмета.

По датом опису предмета полицијски службеник предочиће лицу предмет који се идентификује, по могућству заједно са другим предметима исте врсте.

У извештају о извршеној идентификацији предмета назначиће се средство и методи којима је предмет идентификован, као и подаци о лицу које је идентификовало предмет.

14.5. Позивање

Лице за које се основано претпоставља да ***располаже обавештењима*** неопходним за обављање полицијских послова може бити позвано на разговор. *(Закон о полицији, чл.46)*

Лице може бити позвано на разговор када се обављају следећи полицијски послови:

- *безбедносна заштита* живота, права, слобода и личног интегритета лица, као и подршка владавини права;

-безбедносна заштита имовине;

- спречавање, откривање и расветљавање *кривичних дела*, прекршаја и других деликата (у даљем тексту: кривична дела и прекршаји), други видови борбе против криминала и отклањање његових организованих и других облика;

- откривање и хватање извршилаца кривичних дела и прекршаја и других лица за којима се трага и њихово привођење надлежним органима.

Лице које је полицијски службеник овлашћен да позове у складу са одредбама Закона о полицији позива се писаним позивом.

Писани позив упућује се поштом или га лично доставља полицијски службеник.

Позив садржи:

-назив, место и адресу ЈП;

-разлог, место и време позивања;

-језик је службени-српски или којим се лице служи;

-саставни део позива је доставница (која садржи дан, месец, годину и час када је лице примило позив, број позива и назив органа који лице позива, службени печат, потпис достављача и потпис примаоца позива, као и чињеницу да ли је лице, у позиву, упозорено на последице неодазивања на позив).

При одређивању датума, часа и места, полицијски службеници морају да воде рачуна да позвано лице због одазивања позиву нема непотребних тешкоћа.

О извршеном достављању саставља се потврда – ***доставница.***

Кад је то пре упућивања позива познато, позив се, поред српског, сачињава и на другом језику и писму у службеној употреби којим се лице служи. Ако ово није било познато, на захтев лица које се одазвало позиву, садржај позива саопштиће му се на том језику.

Време у којем се лице може позвати:

-лице које се налази у стану, може се позивати у времену од 6 до 22 часа;

-изузетно, ако постоји опасност од одлагања, лице се може позвати и ван предвиђеног времена. *(Закон о полицији, чл.47)*

Лице које ***одбије*** да пружи обавештење, не сме се поново позивати из истог разлога.

Посебни случајеви позивања **(** *када постоји опасност од одлагања)*

Полицијски службеници, изузетно, могу позивати лица:

- усмено
- телекомуникационим средствима
- средствима јавног обавештавања. *(Закон о полицији, чл.48)*

Лица се изузетно могу позивати путем средстава јавног обавештавања када је то неопходно због опасности од одлагања, безбедности поступања или када се позив упућује већем броју лица.

Изузетно лице се може позивати и ***телефоном***, али се у том случају лице не може принудно доводити уколико се оно није одазвало позиву.

Полицијски службеници су дужни саопштити разлог позивања, а уз сагласност лица и да га превезу до организационе јединице Министарства унутрашњих послова.

Малолетно лице се позива писмено преко родитеља или старатеља.

Лице за које полицијски службеник утврди да је пунолетно лице коме је одузета пословна способност позива се преко старатеља.

Ако полицијски службеник утврди да би позивање било у супротности са правима и интересима позваног лица, извршиће позивање преко надлежног центра за социјални рад. *(Правилник о полицијским овлашћењима, чл. 12)*

О упућеном позиву полицијски службеник сачињава службену забелешку, а лицу које се одазвало позиву, на његов захтев, издаје о томе писану потврду.

Лице које одбије да пружи обавештење, не сме се поново позивати из истог разлог.

14.6. Довођење лица

Довођењем се сматра свако довођење неког лица од стране овлашженог службеног лица (ОСЛ) ***до просторија органа надлежног*** за унутрашње послове, другог органа или до одређеног места.

Довођење лица може се вршити на основу писаног налога и без писаном налога.

Довођење на основу ***писаног налога*** врши се ***по наредби*** коју изда суд, односно на основу налога по закључку о привођењу донетог у управном поступку. *(Закон о полицији, чл.49)*

Лица се могу довести у просторије Министарства, другог надлежног органа државне управе или до места одређеног налогом. Лицу које треба довести, овлашћено службено лице ***уручује налог*** пре довођења.

Лицу за које се основано сумња да ће пружити ***отпор*** овлашћено службено лице ће уручити налог после довођења.

Лице може бити доведено у ***време*** од 6 до 22 часа. Изузетно, кад је довођење неопходно ради предузимања полицијских послова који не трпе одлагање, лице се може довести и ван тог времена.

Довођење може бити предузето најраније шест часова пре одређеног рока за довођење, ако се мора извршити на подручју полицијске управе на којем је лице затечено.

Кад се довођење мора извршити ван подручја полицијске управе на којем је лице затечено, довођење може трајати најдуже 24 часа.

Без писаног налога може се довести лице:

-чији идентитет треба утврдити;

-за којим је расписана потерница;

-које треба задржати по одредбама чл. 53. и 54. Закона о полицији. (Закон о полицији, чл.50)

По налогу за довођење поступају најмање два полицијска службеника.

Пре ***поступања*** по налогу проверава се да ли у полицијским евиденцијама постоје подаци који би могли да укажу на могућност бекства, отпора или напада на полицијског службеника, од стране лица које треба довести. Уколико ове околности постоје, довођење се може обавити само на основу претходног утврђеног плана, који доноси непосредно надређени полицијски службеник. *(Правилник о полицијским овлашћењима, чл. 16)*

Полицијски службеник проверће идентитет лица које треба да доведе, уручиће лицу налог за довођење и позвати га да пође са њим.

Приликом уручења налога за довођење полицијски службеник упозорава лице да ће употребити средства принуде ако оно буде пружало отпор или покуша да побегне. Ако лице и поред упозорења одбије да пође или пружа отпор приликом довођења, полицијски службеник ће га довести принудно.

Полицијски службеник везаће лице које пружа отпор приликом довођења, односно које покуша да побегне, нападне полицијског службеника или друго лице, покуша самоповређивање или се оправдано претпоставља да ће то учинити. Овом лицу полицијски службеник није дужан да претходно уручи налог за довођење и да га позове да пође са њим. *(Правилник о полицијским овлашћењима, чл. 17)*

Полицијски службеник дужан је да лице које доводи ***упозна*** са разлозима довођења, о праву на обавештавање породице или других лица, о *праву* на браниоца, али је дужан и да лице *упозори* да ово право не обавезује полицијског службеника на одлагање довођења.

Лице чији је идентитет потребно утврдити, полицијски службеник ће, у полицијску станицу на чијем подручју је лице затечено, довести без писаног налога.
(Правилник о полицијским овлашћењима, чл. 18)

Полицијски службеник ***прегледа*** лице које доводи ради проналажења и одузимања предмета погодних за напад или самоповређивање. Одузете предмете предаје органу коме се лице доводи. Изузетно, пронађено оружје ће уручити надлежној организационој јединици полиције ради поступања у складу са прописима о оружју. *(Правилник о полицијским овлашћењима, чл. 19)*

Довођење се, по правилу, обавља службеним *возилом*. Ако се лице доводи средством јавног саобраћаја, кад је то могуће, смешта се издвојено од осталих путника.

Начин смештаја полицијских службеника и лица која доводе у ваздухоплову или пловилу, одређује се у сарадњи са заповедником ваздухоплова или пловила.
(Правилник о полицијским овлашћењима, чл. 20)

Полицијски службеник се мора придржавати налога за довођење којим је одређено кад се одређеном органу, односно службеном лицу мора довести лице. Полицијски службеник, у односу на час почетка довођења, мора да узме у обзир све ***околности*** које би могле да утичу

на успешно довођење, при чему од почетка довођења до предаје лица надлежном органу, односно службеном лицу, не сме да протекне више од шест часова, односно 24 часа кад се довођење обавља ван подручја полицијске управе.

Кад утврди да се лице које треба довести сакрива или на други начин избегава довођење, полицијски службеник о томе обавештава орган који је одредио довођење.

Ако се лице које треба довести скрива у закључаном стану или другачије обезбеђеном простору, у тај стан и простор се може принудно ући у складу са законом. *(Правилник о полицијским овлашћењима, чл. 21)*

14.6.1. Лица према којима се не примењују одредбе о довођењу

Одредбе о довођењу не примењују се према лицу чије је кретање знатно отежано због болести, изнемоглости или трудноће, као ни према лицу за које се оправдано претпоставља да би му се довођењем битно погоршало ***здравље***, о чему се обавештава орган који је издао налог за довођење.

Одредбе о довођењу не примењују се према лицу које обавља такве ***послове*** који се не смеју прекидати све док му се не обезбеди одговарајућа замена.

О довођењу, односно разлозима да се одредбе о довођењу не примене, одлучује непосредни старешина овлашћеног службеног лица које врши довођење, а ако се за разлоге сазнало тек на лицу места, одлучује овлашћено службено лице, које о томе без одлагања обавештава свог надлежног старешину. *(Закон о полицији, чл.51)*

Довођење лица које обавља послове који се не смеју прекидати јер би била угрожена безбедност људи или проузрокована знатна материјална штета одложиће се за онолико времена колико је потребно да се предузму мере за несметан даљи рад, односно за спречавање настанка материјалне штете. *(Правилник о полицијским овлашћењима, чл. 23)*

Кад треба довести лице које некога ***негује или се стара*** о деци или другим лицима, полицијски службеник пре довођења обавештава надлежни орган старатељства или другу службу, ако није у могућности да се неко од ближњих или комшија постара за то лице.

На одговарајући начин полицијски службеник поступа и у другим случајевима кад утврди да је потребно предузети одређене мере ради безбедности људи или спречавања штете која би могла настати због довођења. *(Правилник о полицијским овлашћењима, чл. 24)*

Довођење ***малолетника*** полицијски службеници обављају у цивилном оделу (без униформе) и службеним возилима без ознака полиције, изузев кад се стекну услови за довођење без писаног налога, које могу обавити и униформисани полицијски службеници. *(Правилник о полицијским овлашћењима, чл. 25)*

Ако полицијски службеник пре довођења, односно у току довођења, утврди да међу лицима која треба довести има и лица са *дипломатским имунитетом*, довођење лица са дипломатским имунитетом неће обавити. Полицијски службеник дужан је да о томе обавести орган који је одредио довођење, уз образложење зашто довођење нијеобавио.

Лице које има конзуларни имунитет, полицијски службеник може да доведе само на основу наредбе суда. *(Правилник о полицијским овлашћењима, чл. 26)*

Кад полицијски службеник суду или другом државном органу доведе лице без писаног налога, поднеће надлежном службеном лицу обавештење о довођењу, писмено или усмено на записник. Истовремено, полицијски службеник затражиће писану потврду о времену предаје доведеног лица. *(Правилник о полицијским овлашћењима, чл. 27)*

Ако је лицу које се доводи по потерници или ради задржавања неопходна медицинска помоћ, полицијски службеник ће обезбедити да му помоћ буде пружена.

14.6.2. Права лица које се доводи

Овлашћено службено лице ће лице које доводи ***упознати*** пре довођења о разлозима довођења, праву на обавештавање породице или других лица, као и о праву на браниоца. *(Закон о полицији, чл. 52)*

14.7.Задржавање лица и привремено ограничење слободе кретања

Овлашћено службено лице задржаће лице које ремети или угрожава ***јавни ред*** ако јавни ред није могуће друкчије успоставити, односно ако угрожавање није могуће друкчије отклонити. Задржавање може да траје најдуже ***24 часа***. *(Закон о полицији, чл.53)*

Лице које су ***изручили*** страни органи безбедности и које је потребно предати надлежном органу може да буде задржано најдуже 48 часова.

Полицијски службеници задржавају лице у ***службеним просторијама*** полиције за задржавање или у за то одређеним просторијама надлежних органа правосуђа. Ако је лице задржано у просторијама органа правосуђа мора бити физички одвојено од притворених лица и лица која су на издржавању казне.

Изузетно, полицијски службеници лице могу задржати и у другим службеним просторијама полиције или у посебно прилагођеном простору возила, али не дуже него што је потребно да се обави превоз или други задаци полиције. *(Правилник о полицијским овлашћењима, чл. 28)*

Полицијски службеници задржавају лице у службеним просторијама полиције за задржавање или у за то одређеним просторијама надлежних органа правосуђа. Ако је лице задржано у просторијама органа правосуђа мора бити физички одвојено од притворених лица и лица која су на издржавању казне.

Изузетно, полицијски службеници лице могу задржати и у другим службеним просторијама полиције или у посебно прилагођеном простору возила, али не дуже него што је потребно да се обави превоз или други задаци полиције. *(Правилник о полицијским овлашћењима, чл. 28)*

Полицијски службеник који је одредио задржавање дужан је, на захтев задржаног лица, да о задржавању **обавести** његове најближе.

На захтев задржаног лица о задржавању се обавештава и његов послодавац, као и надлежни орган старатељства, ако је потребно обезбедити заштиту или старање о детету или другим лицима о којима се стара задржано лице.

Ако је задржано ***војно лице*** о томе треба, у складу са законом, одмах обавестити војну полицију. *(Правилник о полицијским овлашћењима, чл. 29)*

Ако је задржано лице ***странац*** о томе треба обавестити министарство надлежно за спољне послове.

Време задржавања се рачуна од тренутка кад је лице доведено.

Кад престану разлози за задржавање, полицијски службеник мора задржано лице да изручи надлежном органу или да га пусти на слободу.

О задржавању полицијски службеник мора да састави службени *записник* из кога се могу видети:

1) лични подаци задржаног лица;
2) време почетка и завршетка задржавања;
3) разлог довођења и задржавања;
4) упознавање лица са разлозима довођења и задржавања и са његовим правима;
5) остварена права задржаног лица и обавештавање надлежних институција (час, начин, назив);
6) довођење задржаног лица надлежном органу;
7) видне телесне повреде или други знакови које је могуће уочити, а због којих би задржаном лицу била потребна здравствена помоћ;
8) ако је задржаном лицу била пружена здравствена или прва помоћ (ко, кад и зашто);
9) опасни предмети задржани због безбедности задржаног лица;
10) престанак задржавања.

Службени записник потписује полицијски службеник који је лице задржао и задржано лице. *(Правилник о полицијским овлашћењима, чл. 30)*

У случајевима кад је законом одређено да о задржавању лица треба донети ***решење*** задржавање одређује:

1) директор полиције или лице које он овласти;

2) начелник подручне полицијске управе или лице које он овласти.

Задржавање одређује руководилац организационе јединице која води поступак са задржаним лицем.

Задржавање се одређује решењем које мора бити донето и уручено лицу у року од шест часова од довођења у службене просторије.

Задржано лице има по закону ***право жалбе*** против решења о задржавању. Полицијски службеник мора да омогући задржаном лицу остваривање права на жалбу. *(Правилник о полицијским овлашћењима, чл. 31)*

Жалба не задржава извршење решења о задржавању.

О жалби надлежни виши суд мора да одлучи у року од 48 часова.

Полицијски службеник мора задржаном лицу да ***одузме предмете*** који су погодни за напад, бекство или самоповређивање. Ако ти предмети нису били одузети приликом довођења, мора да их одузме полицијски службеник који врши задржавање пре него што задржано лице смести у простор за задржавање.

Податке о одузетим предметима полицијски службеник уноси у потврду о одузимању или у службени записник који задржано лице потписује. По престанку задржавања, задржани предмети се враћају лицу, изузев ако постоје законити разлози за њихово одузимање.

Преузимање предмета лице које је било задржано потврђује својим потписом. *(Правилник о полицијским овлашћењима, чл. 32)*

Ако се у истом простору за задржавање задржава више лица, могу се задржавати само лица истог пола. *(Правилник о полицијским овлашћењима, чл. 33)*

Полицијски службеник који врши задржавање ***одговара за безбедност задржаног лица*** од његовог смештаја у простор за задржавање до отпуштања.

За надзор над задржаним лицима полицијски службеници могу да употребљавају направе за пренос звучних и оптичких снимака. Употреба ових направа мора у простору бити видно означена. *(Правилник о полицијским овлашћењима, чл. 34)*

Болесно или повређено лице коме је очигледно потребна *лекарска помоћ* или лице које показује знакове тежег тровања алкохолом или којим другим средством не може се задржавати у просторијама за задржавање. Овим лицима полицијски службеник, који врши задржавање, мора да обезбеди превоз у здравствену установу где ће им бити пружена лекарска помоћ.

Када задржано лице само захтева лекарску помоћ, полицијски службеник ће потребну лекарску помоћ омогућити у просторијама за задржавање или обезбедити превоз до најближе здравствене установе.

Ако се основано може претпоставити да ће задржано лице које се превози у здравствену установу покушати бекство, полицијски службеник мора да предузме све што је потребно да се за време превоза до здравствене установе и повратка из ње спречи бекство задржаног лица. *(Правилник о полицијским овлашћењима, чл. 35)*

Лицу које је задржано више од 12 часова обезбеђује се *исхрана*, и то три оброка дневно (доручак, ручак, вечера). Овом лицу потребно је обезбедити и кретање, изузев ако безбедносни разлози то не дозвољавају.

Задржано лице има право на 8 - часовни непрекидни *одмор* у току 24 часа.

Ако је лице доведено у простор за задржавање у мокрој или на други начин за његово здравље неподесној одећи, мора за време задржавања да му се обезбеди одговарајућа *одећа. (Правилник о полицијским овлашћењима, чл. 36)*

Задржавање се ***прекида*** кад престану разлози због којих је одређено, односно одлуком надлежног суда.

14.7.1.Додатна јемства у случају задржавања

О задржавању, лице мора бити на свом матерњем језику или језику који разуме обавештено да је задржано, као и о разлозима за задржавање и поучено да ***није обавезно ништа да изјави***, да има право на одговарајућу правну помоћ адвоката кога слободно изабере и да ће се на његов захтев о задржавању обавестити његови најближи.

Ако је у питању *странац,* исти мора на његовом матерњем језику или на језику који разуме да буде поучен и о томе да ће на његов захтев о задржавању бити обавештено дипломатско-конзуларно представништво државе чији је држављанин.

Овлашћено службено лице мора да одложи сва даља поступања до доласка *адвоката*, и то најдуже за два часа од како је лицу пружена могућност да обавести адвоката.

Овлашћено службено лице може да задржи лице или да предузме другу радњу предвиђену законом, чије би одлагање онемогућило или отежало обављање задатка. *(Закон о полицији, чл. 54)*

Свако задржавање лица се евидентира у евиденцију "*Преглед задржаних лица*".

14.7.2.Услови за привремено ограничење слободе кретања

Лицу се, у складу са *Законом о полицији*, може привремено ограничити слобода кретања на одређеном простору или објекту ради:

- спречавања извршења *кривичних дела или прекршаја*;
- проналажења и хватања учинилаца кривичних дела или прекршаја;
- проналажења и хватања *лица* за којима се трага;
- проналажења *трагова и предмета* који могу послужити као доказ да је учињено кривично дело или прекршај.

Привремено ограничење слободе кретања не може трајати дуже од остварења циља ради којег је овлашћење примењено. За ограничење дуже од осам часова потребно је одобрење надлежног окружног суда. *(Закон о полицији, чл. 56)*

14.7.3.Посебни услови за ограничење слободе кретања

Овлашћено службено лице овлашћено је да привремено ограничи слободу кретања и задржавања на одређеном простору или објекту и у случајевима угрожавања безбедности изазваног *елементарним непогодама или епидемијама* и у другим случајевима угрожавања безбедности лица и имовине (*безбедносни преглед*) док такво угрожавање траје.

Ради остваривања наведених циљева, овлашћено службено лице овлашћено је да спроведе удаљавање лица, *евакуацију*. *(Закон о полицији, чл. 57)*

Овлашћење привременог ограничења слободе кретања и овлашћење трагања за лицима и предметима спроводе се криминалистичко-тактичким радњама које чине потера, преглед одређених објеката и простора, заседа, рација и блокада саобраћајних и других површина. *(Закон о полицији, чл. 58)*

14.8.Тражење обавештења

Овлашћено службено лице може тражити обавештења од лица у циљу спречавања и откривања ***кривичних дела или прекршаја***, или њихових учинилаца. *(Закон о полицији, чл.59)*

Лице није дужно да пружи тражено обавештење осим ако би тиме учинило кривично дело, на шта је овлашћено службено лице дужно да га упозори.

Лице које ***одбије*** да пружи тражена обавештења не сме поново из истог разлога да буде позвано на разговор.

14.9.Привремено одузимање предмета

Овлашћено службено лице привремено ће одузети предмет:

-ако околности случаја указују да је одређени предмет намењен за *извршење* кривичног дела или прекршаја;

-ако је одузимање предмета неопходно за заштиту *опште безбедности*;

-који лице коме је одузета или ограничена слобода има код себе и може да га употреби за *самоповређивање, напад или бекство.* (Закон о полицији, чл.60*)*

О привременом одузимању предмета овлашћено службено лице дужно је да изда потврду.

Потврда мора да садржи податке о привремено одузетом предмету по којима се предмет разликује од других предмета, као и податке о лицу од кога је предмет одузет.

Подаци о привремено одузетим предметима воде се у посебној евиденцији.

Кад због својства привремено одузетих предмета ***чување*** у просторијама полиције није могуће или је повезано са значајним тешкоћама, привремено одузети предмети могу се сместити или обезбедити на одговарајући начин, до доношења одлуке надлежног органа. *(Закон о полицији, чл.61)*

Кад престану разлози због којих је предмет привремено одузет, ако другим законом или одлуком надлежног органа није друкчије одређено, привремено одузети предмет ће се вратити лицу од којег је одузет, а ако је дошло до значајног губитка вредности предмета, лице има право на накнаду штете. Лице се позива да предмет преузме у року који не може бити краћи од месец дана.

Полиција је овлашћена да ***прода*** привремено одузете предмете ако за даље поступање није надлежан суд или други орган управе, и то:

-кад предметима прети опасност од пропадања или значајан губитак вредности;

-кад је чување и одржавање предмета повезано са несразмерно високим трошковима или тешкоћама. (Закон о полицији, чл.62)

Привремено одузети предмет може бити продат кад га позвано лице не преузме у одређеном року који не може бити краћи од месец дана, а лицу је било саопштено да ће предмет бити продат уколико га не преузме.

Привремено одузети предмети продају се на јавној лицитацији.

Кад привремено одузети предмет није могао бити продат на одржаној јавној лицитацији или је очигледно да ће трошкови лицитације бити несразмерни са износом добијеним продајом или постоји опасност од пропадања предмета, привремено одузети предмет ће се продати у слободној продаји.

Ако се купац не може пронаћи у року од једне године, привремено одузети предмет може да се употреби као опште добро или да се уништи.

Средства остварена продајом привремено одузетог предмета приход су буџета Републике Србије.

14.10.Преглед просторија, објеката и документације и противтерористички преглед

Овлашћено службено лице овлашћено је да уђе у пословни простор и изврши његов преглед и преглед документације ради:

- проналаска *учинилаца* кривичних дела или прекршаја;

- поступања по дојави о присутности *експлозивне направе или друге опасности*. (Закон о полицији, чл.63)

Овлашћена службена лица могу вршити и превентивни противтерористички преглед просторија, објеката, средстава, направа и других предмета ради заштите безбедности људи и имовине у саобраћају, на јавним скуповима и на другим местима.

Преглед одређених објеката и простора врши се на основу ***наредбе*** начелника подручне полицијске управе или лица које он за то овласти. Изузетно, полицијски службеник врши преглед и по сопственој иницијативи.

Полицијски службеник који врши преглед ***по сопственој иницијативи***, дужан је о вршењу прегледа да обавести организациону јединицу надлежну за послове сталног дежурства.

Полицијски службеник може да уђе у пословни простор, одређене објекте и просторије државних органа и других правних и физичких лица (у даљем тексту: пословни простор), ради проналаска учинилаца кривичних дела или прекршаја и поступања по дојави о присутности експлозивне направе или друге опасности.

После уласка у пословни простор полицијски службеник дужан је пре почетка прегледа да се јави ***одговорном лицу*** и саопшти разлоге поступања, као и да у присуству одговорног лица приступи прегледу пословног простора, односно прегледу или увиду у пословну документацију.

Противтерористички преглед обухвата противдиверзиони, хемијско-бактериолошко-радиолошки и други преглед.

Ако је могуће очекивати да би у просторијама, објектима или средствима, односно на неком од места могло доћи до угрожавања безбедности људи и имовине сумњивим направама или предметима, као и кад до тог угрожавања дође, овлашћена службена лица могу простор, објекте, средство, односно место да испразне и спрече приступ до њих и да их непосредно или уз употребу техничких средстава прегледају. У овом случају овлашћена службена лица могу извршити и безбедносни преглед.

Приликом вршења противтерористичког прегледа овлашћена службена лица могу од надлежног инспекцијског органа да захтевају да изврши и инспекцијски надзор.

14.11.Заустављање и прегледање лица, предмета и саобраћајних средстава

Овлашћено службено лице овлашћено је да заустави и изврши преглед лица, предмета које лице носи са собом и саобраћајног средства када је то неопходно ради ***проналаска предмета*** подобних за напад или самоповређивање***.*** *(Закон о полицији, чл.64)*

Приликом заустављања овлашћено службено лице, пре него што приступи прегледу, ***саопштава*** лицу да ли је заустављено ради вршења прегледа због превентивне контроле, због његовог или туђег прекршаја или кривичног дела или из другог безбедносног разлога.

Прегледом лица сматра се ***увид*** у садржај одеће и обуће.

Прегледом саобраћајног средства сматра се преглед свих отворених и затворених простора саобраћајног средства и предмета који се превозе.

Преглед предмета које лице носи са собом обухвата преглед предмета који су код лица или у његовој непосредној близини или предмета лица по чијем се налогу у његовој пратњи они превозе.

Преглед лица мора вршити ***лице истог пола***, изузев када је неопходан хитан преглед лица ради одузимања оружја или предмета подобних за напад или самоповређивање. Приликом прегледа овлашћена службена лица овлашћена су да користе техничка средства и службеног пса.

При предузимању прегледа овлашћено службено лице овлашћено је да *принудно отвори* затворено саобраћајно средство или предмет који лице носи са собом.

Уколико постоје основи сумње да лице код себе, у саобраћајном средству или у предмету који носи са собом има предмете који могу послужити као ***доказ*** у кривичном или прекршајном поступку, овлашћено службено лице овлашћено је да *задржи* лице до прибављања налога за претрес, а најдуже шест часова.

Полицијски службеник може да изврши преглед лица, предмета које лице носи са собом и саобраћајног средства ради проналаска предмета подобних за напад или самоповређивање. Преглед може да изврши ***визуелно, додиром, увидом у садржај, коришћењем техничких средстава*** (огледала, детектора и сл.), односно службеног пса.

Преглед лица полицијски службеник врши тако што рукама додирује површину његовог одела. Може да изврши и преглед ствари и превозног средства која су у непосредној близини или под надзором лица које прегледа.

Полицијски службеник ће, по правилу, лице над којим обавља преглед издвојити од других лица и пре почетка прегледа упознати га са разлозима обављања прегледа. На овај начин неће поступити приликом вршења прегледа на јавним скуповима, односно ако би тиме довео у питање сам преглед или обављање службеног задатка.

Ако полицијски службеник при прегледу нађе оружје или други опасан предмет, он ће га задржати.

Ако полицијски службеник приликом прегледа нађе предмете који се могу одузети по *Кривичном законику* или предмете који могу бити корисни за кривични или прекршајни поступак, полицијски службеник по обављеном прегледу наставља поступак по одредбама *Законика о кривичном поступку или Закона о прекршајима*. *(Правилник о полицијским овлашћењима, чл.49)*

Пре прегледа предмета, односно саобраћајног средства, полицијски службеник позваће лице да ***омогући увид*** у садржај предмета, односно саобраћајног средства које ће прегледати. Ако лице одбије да омогући увид, полицијски службеник ће сам проверити садржај предмета, односно саобраћајног средства које прегледа.

Полицијски службеник ће при принудном отварању затвореног предмета, односно саобраћајног средства, настојати да проузрокује што мању штету, а после отварања, у случају настанка ***штете,*** дужан је да предузме мере да се настала оштећења фиксирају фотографијом или на други погодан начин. *(Правилник о полицијским овлашћењима, чл. 50)*

Кад полицијски службеник за време прегледа утврди да постоје околности због којих је потребно претресање затражиће налог надлежног суда за спровођење те радње.

Полицијски службеник престаће са задржавањем лица које је потребно претрести, уколико се у року од шест часова не прибави налог за претрес. *(Правилник о полицијским овлашћењима, чл. 51)*

Полицијски службеници ***противдиверзионе заштите*** спровешће против-диверзиони преглед свих пакета, поштанских и других врста пошиљки упућених полицији и на адресе штићених лица, објеката и простора над којима се спроводе мере обезбеђења. *(Правилник о полицијским овлашћењима, чл. 52.*

14.12. Обезбеђење и преглед места догађаја

Кад овлашћено службено лице сазна за извршење кривичног дела, прекршаја или другог догађаја поводом којег је потребно ***непосредним опажањем*** утврдити или разјаснити чињенице, овлашћено је да обезбеди место догађаја до доласка службеног лица одговарајућег органа, прегледа место догађаја ради проналажења или обезбеђења трагова и предмета који могу послужити као доказ проналаску учиниоца, као и прикупљању обавештења у вези са кривичним делом, прекршајем или догађајем. *(Закон о полицији, чл.65)*

Овлашћено службено лице може до окончања прегледа, а најдуже шест часова, да ***задржи*** лице за које процени да може да пружи обавештења важна за разјашњавање догађаја или за предузимање спасилачких активности, ако је вероватно да се обавештења не би могла касније прикупити или се не би могло обезбедити присуство лица које може предузети спасилачке активности.

Ради заштите жртава кривичног дела, оштећених због прекршаја или другог догађаја, и у циљу заштите интереса поступка, овлашћено службено лице овлашћено је да ***забрани снимање*** места догађаја.

14.13.Употреба туђег саобраћајног средства и средства везе

Овлашћено службено лице може да се послужи саобраћајним средством и средством везе правног или физичког лица, ако на други начин не може да изврши превоз, односно успостави

везу неопходну ради ***хватања учиниоца*** кривичног дела који се непосредно гони или ради превожења у најближу здравствену установу ***повређеног*** лица које је жртва кривичног дела, саобраћајне незгоде, елементарне непогоде или другог несрећног случаја. *(Закон о полицији, чл.66)*

Овлашћено службено лице се приликом примене овлашћења обавезно *представља* показивањем службене значке и службене легитимације.

Власник превозног средства и средства везе којим се послужи полицијски службеник има **право на накнаду** трошкова и штете проузроковане њиховом употребом.

Пре употребе најближег доступног туђег саобраћајног средства или средства везе у случајевима, под условима и на начин утврђен Законом о полицији, полицијски службеник мора држаоцу средства да *саопшти разлоге* за употребу, изузев ако то у датим околностима није могуће.

Саобраћајна средства и средства везе Војске Србије, као и дипломатско-конзуларних представништава, није могуће употребити без претходно прибављене сагласности Војске, односно представништва, без обзира што су се стекли разлози за њихову употребу. *(Правилник о начину обављања полицијских послова, чл. 23)*

О употреби саобраћајног средства или средства везе полицијски службеник лицу издаје ***потврду*** која садржи податке о употребљеном средству и времену употребе. За саобраћајно средство уносе се и подаци о броју пређених километара, разлогу употребе и евентуалној штети проузрокованој употребом.

По издавању потврде полицијски службеник поучиће лице да као власник саобраћајног средства, односно средства везе има ***право на накнаду*** трошкова и евентуалне штете проузроковане употребом средства. *(Правилник о начину обављања полицијских послова, чл. 24)*

14.14.Пријем пријава о учињеном кривичном делу

Овлашћено службено лице дужно је да прими пријаву о учињеном кривичном делу за које се ***гони по службеној дужности***. *(Закон о полицији, чл.67)*

Ако се при подношењу кривичне пријаве или спровођењем увиђаја утврди да се ради о кривичном делу за које се гони ***по приватној тужби*** или се утврди да догађај ***нема обележја кривичног дела***, овлашћено службено лице о томе обавештава оштећеног, уз одговарајућу правну поуку.

Ако овлашћено службено лице прими писану или усмену пријаву о кривичном делу са познатим учиниоцем за које се гони приватном тужбом, о томе ***обавештава оштећено лице.***

Ради утврђивања учиниоца кривичног дела, овлашћено службено лице на писани захтев оштећеног или другог лица овлашћеног за подношење приватне тужбе предузима неопходне радње које ова лица не могу самостално предузети, а односе се на ***утврђивање идентитета учиниоца.***

Претходно наведене обавезе не односе се на случајеве када постоје основи сумње да је учињено кривично дело против части и угледа.

14.15. Јавно расписивање награде

Полиција је овлашћена да јавно распише награду за дато обавештење ради:

-*откривања и хватања* лица које је учинило теже кривично дело;

-проналажења *несталог л*ица;

-разрешавања других случајева када су обавештења неопходна у обављању полицијских послова. (Закон о полицији, чл.68)

Расписивање награде може се објавити у *средствима јавног обавештавања* или на други погодан начин.

Нема право на награду лице које је дало обавештење за које је расписана награда, ако полиција већ располаже тим обавештењем.

Право на награду немају ни полицијски службеници и чланови њихових породица.

14.16.Снимање на јавним местима

Снимање на јавним местима представља ***трајни акустички и видео надзор*** јавних места на којима се ***учестало*** врше кривична дела или прекршаји, ради њиховог спречавања. *(Закон о полицији, чл.69)*

Кад постоји опасност да приликом јавног окупљања дође до ***угрожавања живота и здравља људи или имовине***, овлашћено службено лице овлашћено је да врши видео снимање или фотографисање јавног скупа.

Намеру да спроведе снимање на јавним местима полиција мора јавно да ***саопшти.***

14.17.Полиграфско тестирање

Овлашћено службено лице може на захтев или уз пристанак лица од којег тражи обавештења да примени над њим полиграфско испитивање, уколико га ***упозна*** са радом уређаја и лице за то да писану ***сагласност.*** *(Закон о полицији, чл.70)*

Овлашћено службено лице ће ***прекинути*** примену полиграфског испитивања ако лице од којег се траже обавештења после давања писане сагласности изјави да ту сагласност повлачи.

Полиграфском тестирању ***не може*** да се подвргне:

-лице које је под утицајем алкохола или под утицајем опојних дрога или других психоактивних супстанци;

-лице које има озбиљна срчана обољења или респираторне сметње;

-лице у стресном стању;

-лице које узима лекове за смирење;

-лице које показује видљиве знакове психичке поремећености или болести;

-лице које осећа интензиван физички бол;

-трудница и породиља.

14.18..Полицијско опажање и опсервирање

Ради ***провере*** добијених обавештења и формирања *предлога* надлежним органима за које су овлашћени законом, овлашћена службена лица могу, пре постојања основа сумње да је извршено кривично дело или прекршај, путем полицијског непосредног и прикривеног опажања (опсервирања) да прикупљају обавештења и податке од користи за утврђивање да ли су се стекли основи сумње да је извршено кривично дело или прекршај. *(Закон о полицији, чл.71)*

Опсервирање се врши на јавним и другим за приступ доступним местима, без задирања у ***право на приватност*** било ког лица.

14.19.Трагање за лицима и предметима

Полиција је овлашћена да спроводи мере трагања за лицима и предметима.Трагање се расписује потерницом, објавом и расписом о трагању.

Потерница се расписује у складу са посебним законом. *(Закон о полицији, чл. 72)*

Објава се расписује ради:

-утврђивања пребивалишта или боравишта лица, у складу са посебним законом;

-утврђивања идентитета лица које није у стању да пружи личне податке или утврђивања -
-идентитета леша за који се не могу утврдити подаци;

-проналаска предмета у вези са кривичним делом или прекршајем, у складу са посебним прописима или предметима који су пронађени или нестали;

-одузимања предмета или исправа на основу одлуке суда или органа управе.

Распис о трагању се расписује:

-за несталим лицем;

-за лицем за које постоји основана сумња да је извршило кривично дело за које се гони по службеној дужности;

-за лицем које може дати обавештења о кривичном делу или учиниоцу;

-на захтев надлежног органа, односно установе, који је поднет у складу са посебним законом;

-на захтев родитеља, односно старатеља лица одбеглог од куће и у другим случајевима, у складу са посебним прописима.

14.20.Заштита жртава кривичних дела и других лица

Полиција ће предузимањем одговарајућих мера заштитити жртву и друго лице које је дало или може дати податке важне за кривични поступак или лице које је са наведеним лицима у вези, ако им прети ***опасност*** од учиниоца кривичног дела или других лица *(Закон о полицији, чл.73)*

Полиција штити ***поверљиве податке*** чије би откривање изложило опасности физички интегритет лица.

При подношењу писаног извештаја о садржају обавештења за чије је прикупљање полиција овлашћена у складу са законом, овлашћено службено лице може ***ускратити податак*** о идентитету лица од којег је добило обавештење ако процењује да би откривањем идентитета изложило лице озбиљној опасности по живот, здравље, физички интегритет или би тиме угрозило слободу и имовину лица.

Подаци о идентитету лица које је дало обавештење сматрају се поверљивим и њима се рукује у складу са законом. *(Закон о полицији, чл.74)*

14.21.Прикупљање, обрада и коришћење личних података

Полиција прикупља, обрађује и користи личне податке, обезбеђује заштиту и води евиденције о личним и другим подацима на чије је прикупљање ***овлашћена*** овим законом ради спречавања и откривања кривичних дела и прекршаја и ради проналажења њихових учинилаца. *(Закон о полицији, чл.75)*

Друге податке о личности полиција може прикупљати, обрађивати и користити само ако је за то овлашћена другим законом и ако обезбеђује законом утврђену заштиту тих података.

Овлашћено службено лице податке о личности до којих дође у вршењу службе чува као ***поверљиве***, користи их и њима рукује, у складу са законом.

Полиција води и чува податке у ***евиденцијама:***

-лица којима је по било којем основу ограничена или одузета *слобода* (довођење, задржавање, ограничење кретања, лишавање слободе и друго), три године по доношењу одлуке о даљем поступку против лица којем је одузета или ограничена слобода, односно пошто је лице пуштено на слободу или је ограничење слободе престало;

-лица за које постоје основи сумње да су учинила *кривична дела и прекршаје*, пет година после рока када рехабилитација наступа по сили закона, под условом да лице није поново пријављено;

-учињених кривичних дела за која се гони по службеној дужности, прекршаја и лица оштећених тим делима, пет година по наступању застерелости гоњења за учињено кривично дело;

-учињених кривичних дела непознатих учиниоца за која се гони *по приватној тужби,* годину дана по наступању застарелости гоњења за учињено кривично дело;

-тражених лица и предмета и лица којима је *забрањен улазак у земљу*, до проналаска лица или установљавања да је даље трагање непотребно;

-провера *идентитета лица*, две године по спроведеном поступку провере идентитетета;

-лица над којима је спроведено утврђивање *идентитета*, дактилоскопираних лица, фотографисаних лица и ДНК анализа, трајно;

-оперативних извештаја, оперативних извора сазнања и лица под *посебном полицијском заштитом*, трајно;

-примењених оперативних и *оперативно-техничких средстава и метода*, трајно;

-*догађаја*, трајно;

-употребљених *средстава принуде*, десет година од употребе средстава принуде;

-*притужби*, десет година од пријема притужбе. (Закон о полицији, чл.76)

Бројчани подаци о кривичним делима, пријављеним и оштећеним лицима, као и остали бројчани подаци могу се користити у статистичке и аналитичке сврхе у Министарству.

Подаци се могу дати на коришћење надлежним стручним и научним установама за потребе научноистраживачког рада.

Лични подаци могу се достављати другим органима под условима: да је орган који тражи податке законом или другим прописом *овлашћен* да тражи и прима те податке; да су органу који тражи податке ти подаци *неопходни* за извршавање послова из његове надлежности; да те податке *није могуће прибавити на други начин* или ако би њихово прибављање захтевало несразмерно високе трошкове.

Лични подаци могу се доставити и иностраним полицијским органима и одређеним међународним организацијама на њихов захтев, у складу са утврђеним правилима о ***међународној полицијској сарадњи***. *(Закон о полицији, чл.77)*

Лични подаци не могу се користити противно сврси предвиђеној Законом о полицији Републике Србије, као и другим прописима којима се уређује ***заштита*** личних података.

Полиција ће лицу о коме се воде лични подаци пружити ***обавештење*** о томе у року од 60 дана од дана пријема захтева тог лица, изузев обавештења о подацима које је то лице о себи дало на основу закона. *(Закон о полицији, чл.78)*

Пружање података полиција може решењем ***одбити*** ако би то угрозило извршење њеног задатка, вођење законом прописаног поступка, безбедност људи и имовине или би могло нанети штету интересима трећих лица. Решење се образлаже и усмено саопштава подносиоцу захтева.

Кад престану разлози, полиција ће омогућити коришћење података.

Полиција је дужна да ***исправи*** личне податке за које утврди да су нетачни или на чију нетачност укаже лице на које се подаци односе. *(Закон о полицији, чл.79)*

Прикупљени и у евиденције унети лични подаци морају се одмах ***брисати*** у случају када се утврди да нису тачни или да су престали да постоје разлози, односно услови због којих је лични податак унет у одговарајуће евиденције.

Подаци који су садржани у евиденцијама закона могу се ***дати*** само лицу на које се односе, и то од њиховог уношења до брисања из евиденција. *(Закон о полицији, чл.80)*

Изузетно, обавештења о подацима садржаним у евиденцији лице може добити тек пошто је за подацима ***престала потреба коришћења.***

Са подацима се ***поступа*** у складу са посебним законом и актима донетим на основу тог закона.

Полицијски службеник овлашћен за давање података мора увек да ***штити идентитет лица које је дало обавештење.***

Надзор над деловањем информационог система у којем су садржане евиденције врши орган надлежан за заштиту личних података, сагласно прописима којима се уређује заштита личних података. *(Закон о полицији, чл.82)*

14.22.Мере циљане потраге

Ради хватања и привођења надлежном органу лица за које се основано сумња да је извршило кривично дело за које је прописана ***казна затвора од четири или више година*** и за којим је расписана ***међународна потерница,*** а у случају кад полицајци другим мерама то лице не могу ухватити и привести, односно када би то било повезано са несразмерним тешкоћама, могу се према том лицу предузети мере потраге применом специјалне истражне технике утврђене законом којим се уређује кривични поступак (Закон о полицији чл.83).

Мере циљане потраге, на ***предлог директора полиције***, одобрава одлуком ***председник Врховног суда Србије***, односно судија тог суда који је одређен да по овим предлозима одлучује у случају одсуства председника тог суда (овлашћени судија), у року од 72 часа од подношења предлога.

Предлог и одлука сачињавају се у писаном облику. Предлог садржи податке и чињенице које су од значаја за одлучивање о примени мера циљане потраге.

Одобрене мере могу се примењивати најдуже ***шест месеци***, а на основу новог предлога могу се *продужити* још једанпут најдуже шест месеци.

У случају неприхватања предлога, председник Врховног суда Србије, односно овлашћени судија у образложењу одлуке наводи разлоге одбијања.

Кад ***разлози хитности*** то захтевају, мере циљане потраге може својим решењем наложити директор полиције, уз претходно прибављену писану сагласност за почетак примене одговарајућих мера председника Врховног суда Србије, односно овлашћеног судије. У овом случају писани предлог за примену одговарајућих мера доставља се у року од 24 часа од добијања усмене сагласности.

Одлука о наставку примене одговарајућих мера, односно о њиховој обустави доноси се у року од 72 часа од подношења предлога. Одлука о *обустави* одговарајућих мера мора бити писано образложена.

Подаци прикупљени мерама циљане потраге не могу се користити као ***доказ*** у кривичном поступку. Подаци се по окончању циљане потраге достављају председнику Врховног суда Србије, односно овлашћеном судији, који је дужан да их уништи и о томе сачини записник.

15.Средства принуде

Право на употребу средстава принуде при извршавању послова и задатака из свог делокруга и надлежности, представља значајно овлашћење и посебно важно обележје полиције, по којем се она битно разликује од осталих државних органа и организација. То овлашћење полиција може применити ради постизања ***легитимног циља у примени права***, под условима и начин утврђен законом и подзаконским актима.

У средства принуде према Закону о полицији спадају:

1) физичка снага;
2) службена палица;
3) средства за везивање;
4) специјална возила;
5) службени пси;
6) службени коњи;
7) средства за запречавање;
8) уређаји за избацивање млазева воде;
9) хемијска средства;
10) посебне врсте оружја и експлозивних средстава;
11) ватрено оружје.

Овлашћено службено лице средства принуде употребиће само ако се ***на други начин не може извршити задата***к и то ***суздржано*** и ***сразмерно*** *опасности* која прети законом заштићеном добру и вредности, односно *тежини* дела које се спречава или сузбија.

Овлашћено службено лице ће увек употребити *најблаже* средство принуде које јамчи успех, сразмерно разлогу употребе и на начин којим се службени задатак извршава без непотребних штетних последица.

Овлашћено службено лице ће пре употребе средства принуде на то ***упозорити*** лице преме коме средство намерава да употреби, ако је то у датој ситуацији могуће и неће довести у питање извршење службене радње.

Овлашћена службена лица приликом употребе средстава принуде дужна су да чувају људске животе, проузрокују ***што мање повреда и материјалне штете***, као и да осигурају да се помоћ повређеном или угроженом лицу што пре пружи и да његови најближи о томе што пре буду обавештени. *(Закон о полицији, чл. 84)*

Полицијски службеник употребиће Законом о полицији прописана средства принуде, и то само под условима предвиђеним Законом и на начин предвиђен Законом и Правилником о техничким обележјима и начину употребе средстава принуде. *(Правилник о техничким обележјима и начину употребе средстава принуде, чл. 1)*

Полицијски службеник ће у датој ситуацији, односно конкретним околностима, употребити средство принуде које успешно обављање полицијског посла јемчи уз најблаже ***последице*** по лице према коме средство принуде употребљава. *(Правилник о техничким обележјима и начину употребе средстава принуде, чл. 2)*

Полицијски службеник ће без одлагања пружити прву помоћ или обезбедити пружање лекарске помоћи видно повређеном лицу према коме су употребљена средства принуде.

Помоћ ће се пружити, односно обезбедити и на захтев лица које је претходно ту помоћ одбило. Пружање лекарске помоћи понудиће и лицу на коме нема видљивих повреда. *(Правилник о техничким обележјима и начину употребе средстава принуде, чл. 3)*

15.1.Употреба средстава принуде према групи лица

Овлашћено службено лице овлашћено је да изда наређење групи лица да се ***разиђе*** ако се група ***противправно окупила***, противправно се ***понаша*** и тако може да изазове ***насиље.***

Ако се група ***не разиђе,*** могу да се употребе само следећа средства принуде:
1) физичка снага;
2) службена палица;
3) специјална возила;
4) службени пси;
5) службени коњи;
6) уређаји за избацивање млазева воде;
7) хемијска средства.

Наведена средства принуде могу се употребити ***само по наређењу*** начелника подручне полицијске управе, односно полицијског службеника кога начелник овласти.

Полицијски службеник овлашћен је да групи лица која се противправно окупила, противправно се понаша и тако да може изазвати насиље***, изда наређење*** да се разиђе.

Наређење се издаје усмено или техничким средством тако да већина окупљених може наређење да чује.

Ако се група на законом прописано наређење о разилажењу не разиђе, по наређењу начелника подручне полицијске управе, односно полицијског службеника кога он овласти, према групи се могу употребити средства принуде, у складу са Законом. *(Правилник о техничким обележјима и начину употребе средстава принуде, чл. 22)*

15.2.Извештавање, контрола и одговорност у вези са употребом средстава принуде

О свакој употреби средстава принуде овлашћено службено лице у писаном облику подноси извештај надређеном полицијском службенику што је пре могуће, а најкасније ***24 часа*** од употребе средстава принуде. *(Закон о полицији, чл. 86)*

Извештај треба да садржи податке о средству принуде и против кога је употребљено, разлозима и основу употребе и о другим чињеницама и околностима од значаја за оцену оправданости и правилности употребе средства принуде.

Оправданост и правилност употребе средства принуде оцењује овлашћено службено лице за то овлашћено од стране министра.

Овлашћено службено лице задужено да оцени оправданост и правилност употребе средства принуде, ***предлаже директору полиције*** предузимање законом утврђених *мера* у случају неоправдане и неправилне употребе средства принуде.

15.3.Правна помоћ у вези са употребом средстава принуде

Кад су средства принуде употребљена у границама законом утврђених овлашћења, искључена је ***одговорност овлашћеног службеног лица*** које их је употребило. *(Закон о полицији, чл. 87)*

Кад се против овлашћеног службеног лица, које је средства принуде употребило у границама свијих овлашћења, води ***кривични поступак*** због употребе средстава принуде овог члана или предузимања других радњи у обављању службеног посла, Министарство ће му обезбедити бесплатну правну помоћ у том поступку.

Министарство ће обезбедити ***бесплатну правну помоћ*** и појединцу који је пружио помоћ овлашћеном службеном лицу, ако је против њега покренут кривични поступак због радње учињене у вези са пружањем помоћи.

16.1.Физичка снага

Физичка снага је ***вештина одбране или напада*** која се састоји од примене ***захвата, бацања, ударца*** или друге вештине којом се на ***послушност*** приморава лице које својим поступком онемогућава извршење полицијског посла или које напада полицијског службеника, лице које обезбеђује полицијски службеник или друго лице или објекат. *(Правилник о техничким обележјима и начину употребе средстава принуде, чл. 4, ст. 1, тач. 1)*

Употребом физичке снаге сматра се употреба различитих захвата борилачких вештина или њима сличних поступака на телу другог лица, којима је циљ одбијање напада или савлађивање отпора лица уз наношење најмање штетних последица.

Нападом се сматра свака радња предузета да се нападнути повреди или лиши живота, да се насилно уђе у објекат или простор око објекта у који је улаз забрањен или да се овлашћено службено лице омете или спречи у извршењу службене радње.

Отпором се сматра свако супротстављање законитим службеним мерама и радњама које се може вршити оглушивањем или заузимањем клечећег, седећег, лежећег или сличног положаја, *пасивни отпор*, или заклањањем или држањем за лице или предмет, отимањем, стављањем у изглед да ће се лице напасти, или предузимањем сличне радње, *активни отпор.*

Физичка снага употребљава се у складу са правилима вештине самоодбране, а са употребом се престаје чим *престане* напад или отпор лица према којем је употребљена. *(Закон о полицији, чл. 88)*

Полицијски службеник има право да употреби физичку снагу ради савлађивања отпора лица које ***ремети јавни ред***, које треба ***довести, задржати или ухватити***, као и ради ***одбијања напада*** од себе или напада на друго лице или на објекат или простор који обезбеђује.

Полицијски службеник дужан је да ***престане*** са употребом физичке снаге кад престане отпор, односно напад. *(Правилник о техничким обележјима и начину употребе средстава принуде, чл. 6)*

16.2.Службена палица

Службена палица је ***палица*** израђена од смеше природног и вештачког каучука и прилагођена намени тако да њом на прописан начин могу да се наносе ударци и примењују захвати. *(Правилник о техничким обележјима и начину употребе средстава принуде чл. 4, ст. 1, тач. 2)*

Службена палица, израђена је од смеше природног и вештачког каучука, има у унутрашњости металну шипку којом се обезбеђује потребна чврстоћа и отпорност при употреби, има анатомски обликован рукохват да би се палица лакше носила и испод рукохвата има алку са гуртном ради сигурнијег руковања палицом, а њена је тежина 625 г, дужина 560 мм и пречник 30 мм.

Службена палица - ***тонфа,*** израђена од смеше природног и вештачког каучука, има у унутрашњости металну шипку и анатомски обликован рукохват, као и бочни рукохват дужине 14,3 мм, а њена је тежина 790 г, дужина 650 мм и пречник 30 мм.

Службена палица за полицајца коњаника, израђена је од дрвета пресвученог танким слојем гуме ***("бамбус")*** и закачена је о седло коња да би јахач у случају потребе бранио коња кад га користи као средство принуде, а тежина ове палице је 430 г, дужина 920 мм (од тога је рукохват 300 мм) и пречник палице 45 мм (рукохвата - 55 мм).
(Правилник о техничким обележјима и начину употребе средстава принуде, чл. 5, ст. 1 тач. 1,2 и 3)

Службена палица може се ***употребити*** ако су блажи начини употребе физичке снаге *безуспешни или не јамче успех.*

Ударци службеном палицом не наносе се у пределу главе, врата, кичменог стуба, грудног коша, трбушног зида, гениталија и зглобова, осим као крајња мера.

Према *лицима* млађим од 14 година, очигледно болесним и изнемоглим лицима, тешким инвалидима и женама чија је трудноћа видљива, службена палица се може употребити само ако неко од тих лица ватреним оружјем, оруђем или другим опасним предметом угрожава живот лица. *(Закон о полицији, чл. 89)*

Поред ***ограничења*** предвиђених Законом, полицијски службеник, по правилу, службену палицу неће употребити према лицу које пружа пасивни отпор, изузев ако се такав отпор не може савладати на други начин. *(Правилник о техничким обележјима и начину употребе средстава принуде чл. 7)*

16.3.Средстава за везивање

Средствима за везивање сматрају се службене лисице, пластичне затеге и друга за то намењена средства. *(Правилник о техничким обележјима и начину употребе средстава принуде чл. 4, ст.1, тач. 3)*

Службене лисице израђене су од метала, са ротирајућим полукружним зупчастим делом за везивање и бравом за откључавање и закључавање, а њихова тежина је 240 г.

Пластичне затеге и друга средства намењена за везивање, за једнократну употребу, израђене су од синтетичког шнура дужине 90 цм и полукарбонатне, једносмерне копче која онемогућава откопчавање или од пластичне траке дужине 50 цм и једносмерне копче која онемогућава откопчавање. *(Правилник о техничким обележјима и начину употребе средстава принуде чл. 5, ст. 1, тач. 2 и 3)*

Употребом средстава за везивање сматра се ***везивање,*** по правилу руку лица, испред или иза леђа.

Средства за везивање могу се ***употребити*** ради:

1) *спречавања отпора лица или одбијања напада* усмереног на овлашћено службено лице;

2) спречавања *бекства* лица;

3) онемогућавања *самоповређивања или повређивања* другог лица.

Полицијски службеник средства за везивање употребљава ради ограничавања покретљивости тела, нарочито руку и ногу, али на начин да средство за везивање не наноси непотребне телесне ***повреде*** везаном лицу.

Полицијски службеник не сме једним средством за везивање истовремено да веже два лица различитог ***пола.*** *(Правилник о техничким обележјима и начину употребе средстава принуде, чл. 8)*

Према лицима млађим од 14 година, очигледно болесним и изнемоглим лицима, тешким инвалидима и женама чија је трудноћа видљива, средства за везивање се могу употребити само ако неко од тих лица ватреним оружјем, оруђем или другим опасним предметом угрожава живот лица. *(Закон о полицији, чл. 90)*

16.4.Специјална возила

Специјална возила су возила ***за избацивање воде под притиском, оклопна возила*** са или без уграђене запречне ограде, платформе или лествица, возила за уклањање препрека и друга возила ***специјалне намене и хеликоптери***. *(Правилник о техничким обележјима и начину употребе средстава принуде, чл. 4, ст.1, тач. 4)*

Специјална возила могу се ***употребити*** ради успостављања нарушеног јавног реда, запречавања проласка лица и ради употребе хемијских средстава и ватреног оружја уграђеног на та возила.

Употребом специјалних возила сматра се избацивање воде под притиском са или без хемијских средстава, употреба уграђеног ватреног оружја, уклањање препрека и запречавање специјалним возилима проласка лица.

Приликом употребе, посаде и специјална возила штити потребан број овлашћених службених лица.

Специјалним возилима сматрају се возила за избацивање воде под притиском, оклопна возила са или без уграђене запречне ограде, хеликоптери, возила за уклањање препрека и друга возила посебне намене.

Уграђена хемијска средства и ватрено оружје могу се употребити само под условима за употребу тих средстава, односно оружја, утврђеним овим законом. *(Закон о полицији, чл. 91)*

Употребом специјалних возила сматра се употреба посебно опремљених возила за непосредно деловање на људе ради њиховог ***потискивања*** или ***разилажења.***

Специјална возила могу се употребити и за обезбеђивање одређених јавних скупова, личности, органа, објеката и простора, за борбу против диверзантско-терористичких група, решавање талачких ситуација и за лишавање слободе забарикадираних лица и опасних група или лица која се баве организованим криминалом и терористичким активностима.

16.5.Службени пас

Службени пас је ***посебно дресирани пас*** који се уз вођење и контролу полицијског службеника (**водича паса)** може употребити као средство принуде. *(Правилник о техничким обележјима и начину употребе средстава принуде, чл. 4, ст.1, тач. 5)*

Употребом службеног пса сматра се ***пуштање пса према лицу и запречавање*** псима проласка лица. *(Закон о полицији, чл. 92)*

Службени пас може да се употреби као средство принуде у случајевима кад:

-су испуњени услови за употребу физичке снаге или службене палице;

-су испуњени услови за употребу ватреног оружја;

-се успоставља нарушени јавни ред

У случајевима кад су испуњени услови за *употребу ватреног оружја* службени пас може да се употреби и без ***заштитне корпе***, док се у свим осталим случајевима може употреби само са заштитном корпом.

Као средство принуде службени пас може се употребити само под надзором стручно оспособљеног полицијског службеника (водича паса), на начин којим се неће изазвати ***узнемирење грађана.***

Ако у обављању полицијског посла службени пас остане без водича, други полицијски службеник дужан је да предузме потребне мере ради престанка употребе службеног пса као средства принуде.

Уколико околности конкретног случаја то омогућавају, полицијски службеник ће пре употребе ***упозорити*** лице да ће према њему употребити службеног пса као средство принуде ако не поступи по издатом наређењу.

При употреби службеног пса полицијски службеник пази да пас не нанесе непотребне *телесне повреде* лицу према коме се употребљава. *(Правилник о техничким обележјима и начину употребе средстава принуде, чл. 10)*

16.6.Службени коњ

Службени коњ је посебно дресирани коњ који се под надзором стручно оспособљсног полицијског службеника (***коњаник***а) може употребити као средство принуде. *(Правилник о техничким обележјима и начину употребе средстава принуде, чл. 4, ст.1, тач. 6)*

Употребом службених коња се сматра ***кретање коњима према лицима*** ради њиховог ***раздвајања*** или ***потискивањ***а, односно ***запречавање*** коњима проласка лица. *(Закон о полицији, чл. 93)*

Службени коњ може да се употреби као средство принуде ради успостављања нарушеног јавног реда и ради запречавања проласка лица.

Као средство принуде службени коњ може се употребити ради успостављања ***нарушеног јавног реда*** тако што ће се кретањем коња раздвајати или потискивати лица и може се употребити ради запречавања коњима проласка лица.

Службени коњ може се употребити само под надзором коњаника, који се стара о личној безбедности присутних лица.

Употреба службених коња као средства принуде за полицијски посао у коме учествује *пет или више коњаника* сматра се употребом ***коњице.*** *(Правилник о техничким обележјима и начину употребе средстава принуде, чл. 11)*

16.7. Употреба средстава за запречавање

Средства за запречавање су средства за принудно заустављање возила која чине уређаји за те намене, бодљикаве траке и друга наменска средства којима се возило у покрету може зауставити, као и средства за запречавање проласка лица која чине запречне ограде, специјална возила, службени пси, службени коњи и друга наменска средства којима се пролазак лица може запречити. *(Правилник о техничким обележјима и начину употребе средстава принуде, чл. 4, ст.1, тач. 7)*

Приликом употребе, средства за запречавање штити потребан број овлашћених службених лица, које одреди њихов непосредни старешина. *(Закон о полицији, чл. 94)*

а) Средства за принудно заустављање возила

Средствима за принудно заустављање возила сматрају се уређаји за те намене, као и бодљикаве траке и друга наменска средства којима се возило у покрету може принудно зауставити.

Средства за принудно заустављање возила могу се употребити ради:

1)*спречавања бекства лица* које је затечено у вршењу кривичног дела за које се гони по службеној дужности;

2)спречавања бекства лица које је лишено слободе или за које постоји налог за лишавање слободе;

3) спречавања *незаконитог преласка државне границе* возилом;

4)спречавања *недозвољеног приступа возилу до објекта или подручја* где се налазе лица која овлашћено службено лице обезбеђује. (*Закон о полицији, чл. 95)*

Средства за принудно заустављање возила постављају се уз предузимање ***мера упозорења.***

Приликом постављања средстава за принудно заустављање возила и постављања, кад је могуће, саобраћајних знакова не сме се доводити у опасност живот и безбедност других учесника у саобраћају. *(Правилник о техничким обележјима и начину употребе средстава принуде, чл.12)*

б) Средства за запречавање проласка лица

Средствима за запречавање проласка лица сматрају се запречне ограде, специјална возила, службени пси, службени коњи и друга наменска средства којима се пролазак лица може запречити.

Средства за запречавање проласка лица могу се употребити за *пресецање и поделу простора* приликом одржавања јавног реда и обезбеђивања јавних скупова, за блокаду одређеног простора или објекта, односно за ограничење, забрану или усмеравање кретања лица на јавним местима, одређеним подручјима или правцима. *(Закон о полицији, чл. 96)*

16.8.Уређаји за избацивање млазева воде

Уређаји за избацивање млазева воде ***(водени топ***) имају техничке карактеристике система за употребу-воде, раствора боје и раствора сузавца и у надградњи се састоје од резераоара за воду, боју и сузавац, пумпе за воду, бацача течности - топа и бочних млазница. *(Правилник о техничким обележјима и начину употребе средстава принуде, чл. 4, ст.1, тач. 8)*

Употребом уређаја за избацивање млазева воде сматра се *усмерени млаз воде под већим притиском* којим се делује непосредно према групи лица која се окупила и понаша се тако да може да изазове насиље.

Уређаји за избацивање млазева воде могу се употребити само *према групи* која се окупила и понаша тако да може изазвати *насиље. (Закон о полицији, чл. 97)*

Циљ употребе је да се спречи приступ или изврши растурање, усмеравање, означавање или пасивизација.

Полицијски службеник не сме да ***употреби*** уређаје за избацивање млазева воде веће снаге према лицу директним ударцем млаза воде веће снаге са удаљености са које се може угрозити живот тог лица.

После другог усменог упозорења ***(„Стој, полиција, пуцаћу!“),*** кад то околности допуштају, полицијски службеник пуцањем у ваздух упозорава лице о намери да употреби ватрено оружје као средство принуде. За време док је оружје спремно за употребу полицијски службеник не сме да га усмерава према другим лицима. (Правилник о техничким обележјима и начину употребе средстава принуде, чл. 13).

16.9 .Хемијска средства

Хемијским средствима сматрају се ***сузавци*** за краткотрајну употребу, који по престанку дејства ***не остављају*** било какве ***последице*** за психофизичко и опште здравствено стање, као и

хемијске материје блажег дејства од сузавца. *(Правилник о техничким обележјима и начину употребе средстава принуде, чл. 4, ст.1, тач. 9)*

Хемијска средства могу се *употребити* ради одбијања напада и савлађивања отпора који се не могу обезбедити употребом физичке снаге и службене палице, ради успостављања нарушеног јавног реда, ради истеривања лица из затвореног простора, за решавање талачких ситуација и у случајевима кад су испуњени услови за употребу посебних врста оружја и експлозивних средстава или за употребу ватреног оружја. *(Закон о полицији, чл. 98)*

При употреби хемијских средстава у близини дечјих и старачких установа, болница, основних школа и прометних саобраћајница и лако запаљивих материјала**,** предузимају се и ***посебне мере заштите.***

Хемијска средства се не употребљавају према лицима која се налазе у близини експлозивно-запаљивих материја, на великој висини и на сличним местима где би могао бити угрожен живот људи.

Хемијске материје припремљене у различитим облицима (***таблете, ампуле*** и др.) и различите направе и средства за употребу хемијских материја употребљавају се у складу са њиховом наменом, односно према упутству произвођача.

Употребу хемијских средстава одобрава ***директор полиције*** или старешина кога он овласти.

Одобрење није потребно за употребу спреј дозе пуњене сузавцем која спада у прописану посебну опрему полицијског службеника, као и у случајевима терористичких дејстава, отмица, отпора, напада, забарикадирања и другог онемогућавања извршавања задатка или непосредног угрожавања живота полицијског службеника или другог лица када полицијски службеник хемијска средства може употребити и по сопственој процени, ако утврди да употребом блажег средства принуде службени задатак није могуће извршити.

16.10.Посебне врсте оружја и експлозивних средстава

Посебне врсте оружја и експлозивних средстава су оружја и средства која спадају у наоружање које се може употребити када су испуњени општи услови за употребу ватреног оружја, али само уколико је ***употреба других врста неуспешна или не јемчи успех.*** *(Правилник о техничким обележјима и начину употребе средстава принуде, чл. 4, ст.1, тач. 10)*

Оружје с тетивом може се употребити према лицу само ако су испуњени услови за употребу ватреног оружја.

Посебна оружја и експлозивна средства није дозвољено употребити ради спречавања бекства лица.

Експлозивна средства није дозвољено употребити према лицима у ***маси.***

Одлуку о употреби посебних врста оружја и експлозивних средстава доноси ***директор полиције, уз сагласност министра***. *(Закон о полицији, чл. 99)*

17.Ватрено оружје

Ватрено оружје је ***кратко*** и ***дуго*** ватрено оружје полицијских службеника и организационих јединица полиције, прописано Уредбом о врстама наоружања и опреме полицијских службеника Министарства унутрашњих послова. *(„Службени гласник РС", број 27/06)*

Ватрено оружје су полуаутоматски пиштољ калибра 9 мм, полуаутоматски пиштољ калибра најмање 9 мм и револвер калибра најмање 38 специјал који спадају у ***основно наоружање*** полицијских службеника и репетирајуће, полуаутоматско и аутоматско кратко и дуго ватрено оружје калибра до 20 мм које спада у ***посебно*** наоружање полицијских службеника којим се задужују организационе јединице МУП-а РС, у складу са Уредбом о

врстама наоружања и опреме полицијских службеника. *(Правилник о техничким обележјима и начину употребе средстава принуде, чл. 5, ст.1, тач. 8)*

При обављању службеног задатка овлашћено службено лице може ***употребити*** ватрено оружје само ако употребом других средстава принуде не може постићи резултат у извршењу задатка и кад је апсолутно нужно да се:

-заштити живот људи;

-спречи бекство лица затеченог у извршењу кривичног дела за које се гони по службеној дужности и за које је прописана казна затвора у трајању од десет година или тежа казна, а у случају непосредне опасности по живот;

-спречи бекство лица законито лишеног слободе или лица за које је издат налог за лишавање слободе због извршења кривичног дела из тачке 2, а у случају непосредне опасности по живот;

-од себе одбије непосредни напад којим се угрожава његов живот;

-одбије напад на објекат или лице које обезбеђује, а у случају непосредне опасности по живот. *(Закон о полицији, чл. 100)*

а) Заштита живота људи

Употребом ватреног оружја у смислу заштите живота људи сматра се употреба ватреног оружја за заштиту живота једног или више лица, које је друго или више других лица *напало,* а постоји *непосредна опасност по живот* нападнутог или нападнутих. *(Закон о полицији, чл. 101)*

б) Спречавање бекства лица затеченог у извршењу кривичног дела

Употребом ватреног оружја у смислу спречавање бекства лица *затеченог у извршењу* кривичног дела, сматра се употреба ватреног оружја у време или *непосредно после извршења* кривичног дела ради спречавања бекства лица затеченог на месту или у *непосредној близини* где је предузело радње извршења кривичног дела или где су наступиле *последице* кривичног дела, односно спречавања бекства лица код којег су предмети којима је извршило кривично дело или предмети настали извршењем кривичног дела. *(Закон о полицији, чл. 102)*

в) Спречавање бекства лица законито лишеног слободе или за које је издат такав налог

Употребом ватреног оружја у смислу спречавање бекства лица законито лишеног слободе или за које је издат такав налог сматра се употреба ватреног оружја ради спречавања бекства лица за које је у налогу за лишавање слободе, односно налогу за довођење *изричито наведено* да ће овлашћено службено лице употребити ватрено оружје ради спречавања бекства тог лица.

Пре поступања по налогу за лишавање слободе, односно за довођење лица, овлашћено службено лице *упозориће* то лице да ће употребити ватрено оружје ако покуша бекство. *(Закон о полицији, чл. 103)*

г) Одбијање непосредног напада на овлашћено службено лице

Употребом ватреног оружја ради одбијања од себе непосредног напада којим се угрожава живот овлашћеног службеног лица, сматра се употреба ватреног оружја ради *одбијања напада ватреним оружјем, опасним оруђем* или другим предметом којим се може угрозити живот, напад од стране *два или више лица*, или напад на месту и у време када се не може очекивати *помоћ.*

Нападом ватреним оружјем на овлашћено службено лице сматра се и само *потезање* ватреног оружја или *покуша*ј да се оно потегне.

Потезањем ватреног оружја у смислу сматра се покрет ватреним оружјем ради његовог доношења или стављања у положај за употребу, а покушајем потезања сматра се покрет учињен према ватреном оружју. *(Закон о полицији, чл. 104)*

д) Одбијање напада на објекат или лице које се обезбеђује

Употребом ватреног оружја у смислу одбијања напада на објекат или лице које се обезбеђује сматра се употреба ватреног оружја ради одбијања непосредног напада и *за време трајања непосредног напад*а на објекат или лице које се обезбеђује.

Непосредним нападом на објекат који се обезбеђује сматра се свака радња усмерена на *оштећење* тог објекта или његових делова или на онемогућавање функционисања објекта оштећењем или уништењем уређаја на објекту или на други начин.

Непосредним нападом на лице које се обезбеђује сматра се сваки напад ватреним оружјем, опасним оруђем или другим предметом којим се може *угрозити живот* тог лица, или напад од стране *два или више лица*. *(Закон о полицији, чл.105)*

18.Упозорење пре употребе ватреног оружј*а*

Ако околности то допуштају, односно не доводи се у питање безбедност људи и извршење службеног задатка, пре употребе ватреног оружја полицијски службеник лице према коме ће употребити оружје упозорава повиком: ***"Стој, полиција, пуцаћу!"*** *(Закон о полицији, чл.106)*

После датог усменог упозорења ("Стој, полиција, пуцаћу!"), кад то околности допуштају, полицијски службеник *пуцањем у ваздух* упозорава лице о намери да употреби ватрено оружје као средство принуде.

Кад околности указују на постојање услова за законити употребу ватреног оружја, полицијски службеник ватрено оружје припрема за употребу стављањем метка у цев пре него што изда упозорење. Полицијски службеник поставља се у положај који му је у датим околностима најбезбеднији и омогућава сигурну употребу ватреног оружја и усмерава оружје према лицу према коме намерава да га употреби.

За време док је оружје спремно за употребу полицијски службеник не сме да га усмерава према *другим лицима*, а по престанку разлога за употребу дужан је да без одлагања оружје укочи и доведе га у безбедан положај. *(Правилник о техничким обележјима и начину употребе средстава принуде, чл. 17)*

Не сматра се употребом ватреног оружја у смислу овог правилника кад полицијски службеник ***пуца у ваздух*** ради дозивања помоћи, давања упозорења или сигнализације, као ни било какво превентивно коришћење ватреног оружја без пуцања.

19.Посебно ограничење употребе ватреног оружја

Употреба ватреног оружја није дозвољена кад доводи у ***опасност живот других лица***, осим ако је употреба ватреног оружја једино средство за извршење задатака из члана 100. Закона о полицији.

Употреба ватреног оружја није дозвољена против ***малолетника,*** осим у случају када је то једини начин за одбрану од непосредног напада или опасности. *(Закон о полицији, чл.107)*

Кад су испуњени услови за употребу ватреног оружја према лицу које бежи ***према групи*** људи, али употребом оружја може бити доведен у опасност живот неког из групе, полицијски службеник неће употребити оружје.

Кад лице према коме се сме употребити ватрено оружје бежи према ***државној граници,*** полицијски службеник може да употреби ватрено оружје само тако да хитац не прелети државну границу. *(Правилник о техничким обележјима и начину употребе средстава принуде, чл. 19)*

20.Употреба ватреног оружја у гоњењу пловног објекта

Кад је неопходно да заустави пловни објекат који гони ***на унутрашњем пловном путу***, полиција може према том пловном објекту да употреби ватрено оружје да би га онемогућила у *бекству, зауставила и спровела* надлежном органу само ако то није постигла употребом других тренутно расположивих средстава.

Друга средства која се могу употребити у овој ситуацији могу бити *вербално упозорење* и *хици застрашивања* испаљени изнад пловног објекта, под условом да то не представља опасност за друге.

Кад се, као крајње средство, на пловни објекат испаљују хици, полиција то чини тако да штити животе лица на објекту и *у линији ватре*. Ватрено оружје неће се употребити ако то угрожава нечији живот или ако то није неопходно да се сачува или заштити нечији живот. *(Закон о полицији, чл. 108)*

Пре употребе ватреног оружја ради заустављања пловног објекта који се гони на унутрашњем пловном путу, полицијски службеник даје *знак* за заустављање пловног објекта видљивим ***светлосним и звучним сигналима*** са удаљености која омогућава да се са пловног објекта коме су упућени могу видети, односно чути.

Заустављање пловног објекта може се наредити и употребом *средства везе,* као и давањем вербалног упозорења.

Хици застрашивања могу се испалити изнад пловног објекта кад то не представља опасност за друге.

Полицијски службеник евидентира позицију пловног објекта у моменту датог упозорења, а о започетом прогону обавештава без одлагања дежурну службу. *(Правилник о техничким обележјима и начину употребе средстава принуде, чл. 20)*

21.Употреба ватреног оружја према животињама

Ватрено оружје може се употребити против животиња само кад од њих прети непосредна опасност од напада на живот и тело лица или опасност од угрожавања живота или здравља људи (заразне болести и слично).

Оружје се може употребити и према ***болесним и тешко повређеним животињама***, када ветеринар или друго лице не може предузети одговарајућу меру. *(Закон о полицији, чл. 109)*

Према животињи ватрено оружје може да се употреби ако на други начин није могуће одбити ***непосредни напад на живот људи или отклонити опасност за здравље људи.***

Према болесној или тешко повређеној животињи ватрено оружје може да се употреби кад ***ветеринар*** или друго лице не може предузети одговарајућу меру, и то уз сагласност власника животиње и ветеринара или само уз сагласност ветеринара ако сагласност власника животиње није могуће затражити или се ради о животињи која није у власништву неког лица.

Према животињи која је у нечијем *власништву* ватрено оружје може да се употреби само уколико би лечење било дуготрајно, болно и са неизвесним исходом или ако би животиња због заразне болести или раздражености изазване боловима могла да угрози живот или здравље људи или ако је животиња због неизлечиве болести или заразне болести опасна за околину. *(Правилник о техничким обележјима и начину употребе средстава принуде, чл. 21)*

ЛИТЕРАТУРА

А) Књиге, монографије и уџбеници

- Ђорђевић Ђ., *Кривично право –посебни део,* II измењено и допуњено издање, КПА, Бгд.2011..
- Милосављевић Б., *Наука о полицији*, ПА, Бгд. 1997**.**
- Милетић С., *Полицијско право*, Бгд. 2003
- Никач Ж., *Збирка прописа – Закон о полицији и подзаконски акти*, МУП РС, Бгд. 2008.
- Никач Ж., *Полиција у заједници*, III издање, Криминалистичко-полицијска академија, Бгд. 2010.
- Субошић Д, *Организација и послови полиције*, КПА, Бгд. 2010..
- Стевановић О, *Руковођење у полицији*, ПА, Бгд. 2003.

Б) Текстови

- Никач Ж., *Нови Закон о полицији РС и место, улога, задаци и овлашћења припадника*, МУП РС, МУП РС часопис *„Безбедност“* бр.01/06, Бгд. 2006.
- Никач Ж., Јоксимовић Д., *Средства принуде – нова законска и подзаконска решења*, МУП РС часопис „Безбедност“ бр.01-02/08, Бгд. 2008.
- Никач Ж, Симић Б., *Развој полицијске организације од традиционалне ка савременој у функцији сузбијања криминалитета,* „Право и криминалистика“ Крагујевац 2009.г., часопис КПА „НБП“ бр.03/09,Vol. XIV, Бгд. 2009.г.
- Никач Ж, Симић Б., „*Пројекат Школски полицајац у Републици Србији“*, II међ. научни скуп „Право и форензика у криминалистици“, Крагујевац, КПА, Зборник радова, Бгд. 2010.г.
- Никач Ж., *Новеле у кривичноправној области од значаја за поступање припадника полиције,* МУП РС часопис „Безбедност“ бр. 03/10, Бгд.2010.г
- Симић Б, Никач Ж., Благојевић М, *Контрола рада полиције у РС,* Правни факултет Приштина, Косовска Митровица, Зборник радова II свеска, 2011.г.

В) Норматива – међународни и унутрашњи прописи

- Декларација СЕ о полицији, 1979.г.
- Европска конвенција о људским правима (195о) и Протоколи, РС ратификовала 2003.
- Европски кодекс полицијске етике СЕ, Комитет министара, 2001.г.
- Закон о БИА, *„Сл. гласник РС“* бр.42/02 и 111/09, Бгд.
- Закон о ванредним ситуацијама, *„Сл. гласник РС*“ бр.111/09, Бгд.2009.г.
- Закона о високом образовању, *„Сл. гласник РС“* бр.76/05, 100/07, 97/08 и 44/10. Бгд.
- Закон о државној управи, *„Сл. гласник РС*“ бр.79/05, 101/07, 95/10, Бгд.
- Закон о државним службеницима, *„Сл. гласник РС*“ бр.79/05, 81/05, 83/05, 64/07, 67/07,1 16/08,104/09, Бгд.
- Закон о експлозивним материјама, запаљивим течностима и гасовима, „*Сл. гласник РС*“ бр.44/77 - основни текст,
  ЗиД – 1985, 1994.г., Бгд.
- Закон о забрани дискриминације, *„Сл. гласник РС“* бр.22/09, Бгд. 2009.г.
- Закон о заштити од пожара, *„Сл. гласник“* РС бр.37/88 - основни текст и новеле
- Законик о кривичном поступку (ЗКП), *„Сл. гласник РС“* бр.70/01- основни текст и новеле, Бгд.
- Нови ЗКП *, „Сл. гласник РС“* бр.72/11, Бгд.2011.г. (ступа на снагу 15.01.2013.г., а део о организованом криминалу и тероризму од 15.01.2012.г.)
- Закон о личној карти, *„Сл. гласник РС“* бр. 62/06 и 36/11, Бгд.
- Закон о министарствима, *„Сл. гласник РС“* бр.72/12, Бгд. 2012.г.
- Закон о одбрани, „*Сл.гласник РС*“ бр.116/07, 88/09, 104/09, Бгд.
- Закон о одговорности правних лица за кривична дела, *„Сл. гласник РС“* бр.97/08, Бгд. 2008.г.
- Закон о полицији, *„Сл. гласник РС“* бр.101/05, 63/09 и 92/11, Бгд.
- Закон о раду, *„Сл. гласник РС“* бр.25/05, 61/05 и 54/09. Бгд.
- Закон о спречавању насиља и недоличног понашања на спортским приредбама,
  „Сл. гласник РС“ бр.67/03 и ЗиД бр.101/05, 90/07 и 111/09, Бгд.
  Закона о спречавању насиља и недоличног понашања на спортским приредбама (2005,2007,2009).
- Закон о спречавању дискриминације особа са инвалидитетом, *„Сл. гласник РС“* бр.33/06, Бгд. 2006.г.
- Закон о унутрашњим пословима, „*Сл. гласник РС“* бр. 44/91 (основни текст и новеле), Бгд. 1991.г.

- Кривични законик, *„Сл. гласник РС“* бр. 85/05, 88/05, 107/05, 72/09 и бр.111/09, Бгд.
- Нацрт *Европске конвенције о спречавању и сузбијању насиља над женама и насиља у породици*. Нацрт Стратегије о спречавању и сузбијању насиља над женама и насиља у породици у Србији, Одлука Владе РС, Бгд. 2010. г.
- Правилник о стручним испитима запослених у МУП РС са прилозима, „*Сл. гласник РС*“ бр.21/11, Бгд. 2011.г.
- Правилник о критеријумима за избор кандидата за полазнике стручног оспособљавања, *„Сл. гласник РС“* бр.72/07, 21/09, 48/10 и 08/11, Бгд.
- Правилник о правима, обавезама и одговорности полазника стручног оспособљавања и усавршавања, *„Сл. гласник РС“* бр.22/11, Бгд.2011.г.
- Правилник о стручном оспособљавању и усавршавању у МУП, *„Сл. гласник РС“* бр. 80/10, Бгд. 2010.г.
- Universal Declaration of Human Rights, Резолуција ГС ОУН бр. 217-А od 10.12.1948. g.
- Упутство о образовању Одбора за управљање Програмом реформе МУП РС, *„Сл. гласник“* бр.62/03 и 65/03, Бгд.
- Уредба о начелима за унутрашње уређење МУП РС, „*Сл. гласник РС*“ бр.08/06 и 14/09, Бгд.
- Уредба о служби у помоћној полицији и правима и дужностима помоћних полициајаца, *„Сл. гласник РС*“, бр. 27/06 и 109/09.
- Устав Републике Србије, *„Сл. гласник РС“* бр.98/06, Бгд. 2006.г.

ПРИЛОЗИ

1. Подзаконски акти о стручним испитима
- Уредба Владе РС
- Правилник МУП РС

"Службени гласник РС", бр. 16/2009

На основу члана 100. став 2. Закона о државним службеницима ("Службени гласник РС", бр. 79/05, 81/05 - исправка, 83/05 - исправка, 64/07, 67/07 - исправка и 116/08),

Влада доноси

У Р Е Д Б У
о програму и начину полагања државног стручног испита

Садржина уредбе

Члан 1.

Овом уредбом уређује се програм и начин полагања државног стручног испита за рад у министарствима, органима управе у саставу министарстава, посебним организацијама, судовима, јавним тужилаштвима, Републичком јавном правобранилаштву, службама Народне скупштине, председника Републике, Владе, Уставног суда, службама органа чије чланове бира Народна скупштина, као и стручним службама управних округа.

Обим примене уредбе

Члан 2.

Одредбе ове уредбе сходно се примењују на имаоце јавних овлашћења када врше поверене послове државне управе, као и на органе аутономних покрајина, општина, градова и града Београда - у њиховом делокругу.

Ко подлеже обавези полагања

Члан 3.

Државни стручни испит обавезан је да полаже државни службеник који је засновао радни однос на неодређено време, ако нема положен државни стручни испит, односно други одговарајући испит у складу са законом или се налази на пробном раду и приправник у органу из члана 1. ове уредбе (у даљем тексту: кандидат).

Посебни случајеви у којима постоји обавеза полагања

Члан 4.

Државни службеник који је положио државни стручни испит по програму за кандидате са стеченим средњим образовањем, а у току рада је стекао виши степен образовања, дужан је да, пре премештаја на радно место за које је услов виши степен образовања, положи државни стручни испит по програму за кандидате са стеченим високим образовањем.

Програм државног стручног испита

Члан 5.

У току испита проверава се познавање важећих прописа којима су уређене области из испитних предмета.

Области које чине садржину испитних предмета наведене су у Програму државног стручног испита (Прилог 1), који је одштампан уз ову уредбу и чини њен саставни део.

Испитни предмети

Члан 6.

Државни стручни испит за кандидате са стеченим високим образовањем на студијама другог степена (дипломске академске студије - мастер, специјалистичке академске студије, специјалистичке струковне студије), односно на основним студијама у трајању од најмање четири године и за кандидате са стеченим високим образовањем на студијама првог степена (основне академске студије, основне струковне студије), односно на студијама у трајању до три године (у даљем тексту: кандидати са високим образовањем) садржи следеће испитне предмете:

1) Уставно уређење;
2) Основи система Европске уније;
3) Систем државне управе;
4) Радно законодавство;
5) Канцеларијско пословање.

Државни стручни испит за кандидате са стеченим средњим образовањем садржи следеће испитне предмете:

1) Основи система државне управе и уставног уређења;
2) Основи система Европске уније;
3) Основи система радних односа и радни односи државних службеника;
4) Канцеларијско пословање.

Начин и рокови полагања државног стручног испита за лица која конкуришу за постављење за које је услов положен државни стручни испит

Члан 7.

Државни стручни испит могу полагати и лица која поднесу пријаву на јавни конкурс за попуњавање положаја у државном органу као и лица која поднесу пријаву на јавни оглас за постављење у органу јединице локалне самоуправе, и у том случају се на њих сходно примењују одредбе ове уредбе.

Лица из става 1. овог члана дужна су да поднесу захтев за полагање државног стручног испита у року од пет дана од дана истека рока за подношење пријава на јавни конкурс за попуњавање положаја у државном органу, односно јавног огласа за постављење у органу јединица локалне самоуправе.

Испитна комисија дужна је да утврди време полагања државног стручног испита тако да се испит одржи најкасније у року од седам дана од дана пријема захтева за полагање државног стручног испита.

Полагање државног стручног испита других лица

Члан 8.

Државни стручни испит могу полагати и лица са којима је, у складу са законом, закључен уговор о стручном оспособљавању и усавршавању ради обављања приправничког стажа и полагања стручног испита.

Државни стручни испит могу полагати и лица заинтересована за рад на пословима за чије обављање је потребан положен државни стручни испит и у том случају на њих се сходно примењују одредбе ове уредбе.

Лица из става 2. овог члана морају имати најмање једну годину радног искуства у струци о чему, уз захтев за полагање државног стручног испита, прилажу доказ.

Испитне комисије

Члан 9.

За спровођење државног стручног испита образују се испитне комисије.

Испитне комисије јесу:

1) Испитна комисија за полагање државног стручног испита за кандидате са високим образовањем, и
2) Испитна комисија за полагање државног стручног испита за кандидате са средњим образовањем.

Испитна комисија из става 2. тачка 1. овог члана има председника, заменика председника и три члана, а испитна комисија из става 2. тачка 2. председника, заменика председника и два члана.

Испитна комисија одлучује већином гласова од укупног броја чланова.

Административне послове за испитну комисију обавља секретар.

Секретар испитне комисије има заменика.

Члан 10.

Испитну комисију решењем образује министар надлежан за послове управе, на период од 2 године.

Решењем о образовању испитне комисије, поред председника, заменика председника и чланова испитне комисије, одређују се и испитивачи за поједине испитне предмете.

Члан 11.

Председник, заменик председника и чланови испитне комисије морају бити државни службеници који имају стечено високо образовање на студијама другог степена (дипломске академске студије - мастер, специјалистичке академске студије, специјалистичке струковне студије), односно на основним студијама у трајању од најмање четири године.

Испитивачи морају имати најмање онај степен образовања који одговара степену образовања за који се образује испитна комисија, осим испитивача у испитној комисији за кандидате са високим образовањем који морају имати стечено високо образовање на студијама другог степена (дипломске академске студије - мастер, специјалистичке академске студије, специјалистичке струковне студије), односно на основним студијама у трајању од најмање четири године.

Члан 12.

Председнику, заменику председника, члановима испитне комисије, испитивачима, секретару и заменику секретара испитне комисије, као и лицима која учествују у организацији и спровођењу испита припада накнада за рад чију висину решењем утврђује министар надлежан за послове управе.

Захтев за полагање испита

Члан 13.

Захтев за полагање државног стручног испита, са потребним доказима, подноси се на Обрасцу 1, који је одштампан уз ову уредбу и чини њен саставни део.

Члан 14.

Захтев за полагање државног стручног испита подноси орган у коме је запослен државни службеник, а може га поднети и сам државни службеник, као и лице из чл. 7. и 8. ове уредбе (у даљем тексту: подносилац захтева).

Орган је у обавези да захтев за полагање државног стручног испита поднесе најкасније 60 дана пре истека рока у коме је запослени, сагласно закону или другом посебном пропису, обавезан да испит положи. Уколико орган не поступи у утврђеном року, захтев може поднети кандидат.

Трошкови полагања испита

Члан 15.

Орган у коме је кандидат запослен, односно подносилац захтева, дужан је да уплати трошкове полагања државног стручног испита пре полагања испита.

Трошкове полагања државног стручног испита решењем утврђује министар надлежан за послове управе.

Одлука о захтеву за полагање испита

Члан 16.

О захтеву за полагање државног стручног испита одлучује министар надлежан за послове управе решењем које се доставља подносиоцу захтева.

Водећи рачуна о року у коме је кандидат обавезан да положи државни стручни испит, испитна комисија одређује дан, време и место полагања испита, о чему обавештава подносиоца захтева.

Испитна комисија одређује и распоред чланова испитне комисије, односно испитивача за сваки испитни рок.

Ток испита

Члан 17.

Испит је јаван и полаже се, по правилу, усмено.

Испит започиње постављањем испитних питања кандидату.

Члан 18.

О току испита води се записник у који се уносе подаци о резултатима испита, на основу појединачних писаних извештаја чланова испитне комисије, односно испитивача.

Записник потписују чланови и секретар испитне комисије.

Члан 19.

Знање које је кандидат показао из сваког испитног предмета оцењује се посебно описном оценом "положио" или "није положио".

Оцена се саопштава кандидату непосредно по полагању испита из сваког испитног предмета.

Члан 20.

После завршетка државног стручног испита испитна комисија утврђује општи успех који је кандидат постигао на испиту оценом "положио" или "није положио".

Резултат полагања испита уноси се у записник по утврђивању општег успеха кандидата.

Државни стручни испит није положио кандидат који је из више од два испитна предмета добио оцену "није положио".

Поправни испит

Члан 21.

Кандидат који је из једног или два испитна предмета добио оцену "није положио" позива се на поправни испит из тих предмета, у року који не може бити дужи од 60 дана од дана претходног полагања.

Кандидат који на поправном испиту из једног предмета добије оцену "није положио" или не приступи полагању испита у року из става 1. овог члана, није положио државни стручни испит.

Одлагање испита

Члан 22.

На молбу кандидата, председник испитне комисије може одлучити да започети испит одложи за други дан у коме се испит одржава, а најдуже до 30 дана, ако је кандидат због болести или других оправданих разлога, спречен да настави полагање испита.

Кандидат је дужан да разлоге због којих тражи одлагање започетог испита учини вероватним.

Рок на који је испит одложен рачуна се од дана доношења одлуке о одлагању испита.

Поновно полагање испита

Члан 23.

Кандидат који није положио државни стручни испит не може поново полагати испит пре истека рока од 15 дана од дана претходног полагања.

Изузетно, кандидат који је дужан да положи државни стручни испит у року утврђеном законом или другим посебним прописом, може полагати испит пре истека рока из става 1. овог члана.

Право на приговор

Члан 24.

Кандидат који сматра да његов успех из неког предмета није правилно оцењен, има право приговора испитној комисији у року од 48 часова после саопштења резултата о полагању испита.

Члан 25.

Кандидат који је изјавио приговор, поново полаже испит из предмета, на које се приговор односи пред испитном комисијом наредног радног дана од дана пријема приговора у време које му саопштава секретар испитне комисије.

Уверење о положеном испиту

Члан 26.

На основу резултата испита, кандидату који је положио државни стручни испит издаје се Уверење о положеном државном стручном испиту по програму за високо образовање (Образац 2) или Уверење о положеном државном стручном испиту по програму за средње образовање (Образац 3), који су одштампани уз ову уредбу и чине њен саставни део.

Евиденција о полагању испита

Члан 27.

Министарство надлежно за послове управе води евиденцију о полагању државног стручног испита.

Евиденција садржи: име и презиме кандидата, јединствени матични број грађана (ЈМБГ), школску спрему, назив органа или организације у којој је запослен, датум полагања испита и податке о успеху на испиту.

Прелазна одредба

Члан 28.

Државни стручни испит започет по прописима који су важили до почетка примене ове уредбе окончаће се по тим прописима.

Завршне одредбе

Члан 29.

Даном ступања на снагу ове уредбе престаје да важи Уредба о стручном испиту запослених у органима државне управе ("Службени гласник РС", бр. 80/92, 62/01 и 38/07).

Члан 30.

Ова уредба ступа на снагу осмог дана од дана објављивања у "Службеном гласнику Републике Србије", а примењује се од 1. априла 2009. године.

05 број 110-917/2009
У Београду, 26. фебруара 2009. године

Влада

Први потпредседник Владе -
заменик председника Владе,
Ивица Дачић, с.р.

ПРОГРАМ ДРЖАВНОГ СТРУЧНОГ ИСПИТА ЗА ДРЖАВНЕ СЛУЖБЕНИКЕ СА ВИСОКИМ ОБРАЗОВАЊЕМ

Уставно уређење

Појам и материја Устава. Почеци и развој уставности у Србији до 1918. године. Уставни развој Србије у првој Југословенској држави. Уставни развој и распад друге Југославије. Устав Републике Србије из 1990. године. Устав СРЈ из 1992. године. Државна заједница СЦГ. Уставна преамбула. Начела Устава. Грађанска (народна) сувереност. Владавина права. Подела власти. Политички плурализам. Забрана сукоба интереса и световност државе. Покрајинска аутономија и локална самоуправа. Људска и мањинска права - појам и основна начела. Право на достојанство и слободан развој личности. Право на живот и неповредивост физичког и психичког интегритета. Забрана ропства, положаја сличног ропству и принудног рада. Право на слободу и безбедност - уставни режим кршења слободе. Уставни режим притвора. Право на правично суђење. Посебна права окривљеног. Правна сигурност у оквиру казненог права. Право на рехабилитацију и накнаду штете. Право на једнаку заштиту права и на правно средство. Право на правну личност. Право на држављанство. Слобода кретања и неповредивост стана. Тајност писама и других средстава општења и заштита података о личности. Слобода мисли, савести и вероисповести. Приговор савести. Слобода мишљења и изражавања и слобода изражавања националне припадности. Слобода медија и право на обавештеност. Изборно право. Слобода окупљања. Слобода удруживања. Право на имовину. Уставни режим права на рад и права на штрајк. Право на образовање. Право на здраву животну средину. Посебна права везана за дете и породицу. Права странаца. Посебна права припадника националних мањина. Економско уређење и јавне финансије. Положај и надлежности Народне скупштине. Састав Народне скупштине - избор и трајање мандата народних посланика. Имунитет народног посланика. Начин рада и одлучивања у Народној скупштини и право предлагања закона. Референдум. Распуштање Скупштине. Положај и надлежности председника Републике. Избор, мандат и престанак мандата председника Републике. Положај, састав, надлежности и одговорност Владе. Избор и трајање мандата Владе. Интерпелација. Гласање о неповерењу Влади или члану Владе. Гласање о поверењу Влади. Оставка председника Владе и разрешење и оставка члана Владе. Уставни положај државне управе. Уставни положај заштитника грађана. Војска Србије. Судови - појам и начела о судовима. Врховни касациони суд. Врсте судова - судски систем. Избор судија и престанак судијске функције према Уставу Републике Србије. Високи савет судства. Појам јавног тужилаштва и избор и положај републичког јавног тужиоца. Јавни тужиоци и заменици јавног тужиоца. Систем одговорности у јавном тужилаштву. Државно веће тужилаца. Уставни суд - положај и надлежности. Поступак, оцене уставности и законитости и уставна жалба. Састав Уставног суда и престанак дужности судије Уставног суда. Уставне основе територијалне организације Републике Србије. Аутономне покрајине, положај и надлежности. Финансијска аутономија и правни акти аутономне покрајине. Локална самоуправа - појам и положај по Уставу Републике Србије. Надлежности јединице локалне самоуправе. Правни акти и органи јединице локалне самоуправе. Надзор над радом општине и заштита локалне самоуправе. Финансирање локалне самоуправе. Месна самоуправа. Локални избори. Хијерархија правних аката. Објављивање закона и других правних аката, забрана њиховог повратног дејства и језик поступка. Ванредно стање. Ратно стање. Промена Устава.

Основи система Европске уније

Специфичности ЕУ као субјекта у међународним односима. Државе чланице и државе кандидати за пријем у чланство ЕУ. Ваневропске земље и територије које су придружене ЕУ.

Историјат развоја европских интеграционих процеса - настанак европских заједница. Оснивачки акти ЕУ. Реформски уговор ЕУ (Лисабонски уговор). Оснивачки уговори ЕУ који су на снази. Поступак у вези са изменама и допунама уговора на којима се заснива ЕУ. Органи ЕУ. Делокруг Европског савета. Делокруг Европског парламента. Делокруг Савета ЕУ (Савет министара). Делокруг Европске комисије. Делокруг Европске централне банке. Делокруг Европске инвестиционе банке. Делокруг Ревизорског суда. Надлежност Европског суда правде. Заједничке додирне тачке ЕУ и Савета Европе као регионалних европских организација. Поступак припреме прописа ЕУ. Улога Комитета сталних представника у фази припреме прописа. Улога Економског и социјалног комитета и Регионалног комитета у поступку припремања одлука. Улога специјализованих комитета у поступку припремања одлука. Процедуре за доношење прописа ЕУ. Улога система посебних тела у поступку извршења прописа (комитологија). Право ЕУ. Примарни извори права ЕУ. Секундарни извори права ЕУ. Прописи и други акти које доносе органи ЕУ. Примена права ЕУ и улога Европског суда правде. Правне тековине Заједнице. Структура ЕУ (области и питања о којима се одлучује, односно утврђују заједничке политике у ЕУ). Садржина тзв. Првог стуба ЕУ. Садржина тзв. Другог стуба ЕУ. Садржина тзв. Трећег стуба ЕУ. Стицање статуса придружене чланице (споразум о стабилизацији и придруживању и привремени - прелазни споразум). Критеријуми за пријем у чланство ЕУ. Поступак за стицање статуса чланице ЕУ.

Систем државне управе

Извршна власт у Републици Србији. Састав Владе и положај чланова Владе. Појам државне управе и врсте органа државне управе. Начела на којима се заснива рад органа државне управе. Послови државне управе. Прописи које доносе органи државне управе. Руковођење радом органа државне управе и структура руковођења. Унутрашње уређење органа државне управе. Правилник о унутрашњем уређењу и систематизацији радних места у органу. Управни окрузи. Унутрашњи надзор. Управна инспекција. Инспекцијски надзор. Поверавање послова државне управе. Сукоб надлежности, решавање о жалби, изузеће. Односи органа државне управе са Владом. Уређење Владе (Генерални секретаријат Владе. Службе Владе. Радна тела Владе. Кабинет председника Владе и Кабинет потпредседника Владе). Прописи и други акти које доноси Влада. Међусобни односи органа државне управе. Однос органа државне управе са државним и другим органима. Јавност рада и односи са грађанима. Слободан приступ информацијама од јавног значаја. Службена употреба језика и писама. Јавне агенције. Заштитник грађана. Органи општине.

Радно законодавство

Извори радног права; међународни извори радног права; унутрашњи извори радног права; међусобни однос закона, колективног уговора, правилника о раду и уговора о раду.

Специфичност рада у државним органима; основна правила о државним службеницима (појам државних службеника и појам намештеника; послодавац; примена општих прописа о раду и посебног колективног уговора; начела деловања државних службеника). Права и дужности државних службеника; спречавање сукоба интереса. Врсте радних места државних службеника. Попуњавање слободних радних места (услови за запослење; допуштеност и начин попуњавања радног места; трајање радног односа; пробни рад; попуњавање положаја; престанак рада на положају; последице престанка рада на положају). Оцењивање и напредовање државних службеника. Премештај државних службеника због потребе рада. Стручно усавршавање и оспособљавање (стручно усавршавање; додатно образовање; стручни испит; стручно оспособљавање - приправништво). Одговорност државних службеника (дисциплинска одговорност; дисциплинске казне; дисциплински поступак; удаљење с рада; застарелост; одговорност за штету). Престанак радног односа. Права државних службеника при промени уређења државних органа. Одлучивање о правима и дужностима државних службеника (одлучивање у првом степену; жалбене комисије). Уређење кадровског система (кадровски план; Служба за управљање кадровима; Централна кадровска евиденција; Високи службенички савет). Посебна правила о намештеницима. Надлежност управне инспекције. Плате државних службеника и намештеника.

Радни односи у органима локалне самоуправе; пријем у радни однос; приправници; распоређивање, преузимање и упућивање; дужности запослених и постављених лица; плате; одговорност запослених и постављених лица; престанак радног односа; остваривање и заштита права запослених и постављених лица; надлежност управне инспекције.

Општи прописи о раду (Закон о раду); права запослених; обавезе запослених и обавезе послодавца; забрана дискриминације. Заснивање радног односа (услови за заснивање радног односа; начин заснивања радног односа; преговарање; уговор о раду; ступање на рад; радна књижица; посредовање у запошљавању). Врсте радног односа (радни однос на неодређено време; радни однос на одређено време; пробни рад; радни однос за обављање послова са повећаним ризиком; радни однос са непуним радним временом; приправници). Радно време (пуно радно време; непуно радно време; скраћено радно време; прековремени рад; распоред радног времена; прерасподела радног времена; ноћни рад и рад у сменама). Одмори и одсуства (одмор у току дневног рада; дневни одмор; недељни одмор; годишњи одмор; плаћено и неплаћено одсуство; мировање радног односа). Заштита запослених (општа заштита; заштита омладине; заштита материнства; породиљско одсуство и одсуство са рада ради неге детета; одсуство са рада ради посебне неге детета или друге особе; неплаћено одсуство са рада док дете не наврши три године живота; заштита инвалида; заштита личних података; обавештење о привременој спречености за рад). Зарада, накнада зараде и друга примања (зарада; минимална зарада; накнада зараде; накнада трошкова; друга примања). Вишак запослених. Накнада штете. Удаљење запосленог са рада. Измена уговора о раду (измена уговорених услова рада; премештај у друго место рада; упућивање на рад код другог послодавца). Престанак радног односа (разлози за престанак радног односа; споразумни престанак радног односа; отказ уговора о раду од стране запосленог; отказ уговора о раду од стране послодавца; посебна заштита од отказа уговора о раду; отказни рок и новчана накнада; незаконит престанак радног односа). Остваривање и заштита права запослених (одлучивање о правима и обавезама запосленог; заштита појединачних права; рокови застарелости потраживања из радног односа). Рад ван радног односа (привремени и повремени послови; уговор о делу; уговор о стручном

оспособљавању и усавршавању; допунски рад; самозапошљавање). Синдикално организовање запослених (синдикат; репрезентативност синдиката; утврђивање репрезентативности синдиката; правна и пословна способност синдиката). Надлежност инспекције рада.

Социјално осигурање; пензијско и инвалидско осигурање; осигурање за случај незапослености; здравствено осигурање.

Канцеларијско пословање

Општа и основна питања канцеларијског пословања: појам канцеларијског пословања; значај и улога канцеларијског пословања; прописи којима је регулисано канцеларијско пословање органа државне управе и примена прописа; основни појмови канцеларијског пословања (поднесак; акт; прилог; предмет; досије; фасцикла; роковник; регистратурски материјал; архивска грађа; пријемна канцеларија; писарница; архива; архивски депо; прописи и други општи акти; аналитички материјал; решење).

Примање поште; непосредно примање поднесака; потврда о пријему поднеска; пријем поште од другог органа државне управе; пријем поште преко поштанске службе; отварање и прегледање поште; отварање и прегледање обичне и препоручене поште; отварање пошиљке која представља државну, војну или службену тајну; поступак са актима који подлежу таксирању; пријемни штамбиљ.

Распоређивање поште и класификација предмета по материји; врсте евиденција о предметима; основне евиденције о актима и предметима; картотека предмета; скраћени деловодник; вођење евиденције путем аутоматске обраде података; помоћне евиденције; попис аката; вођење евиденције по досијеима; евидентирање аката који су одређени као државна, војна или службена тајна; поступак са нерешеним предметима истеком године - презавођење предмета; здруживање аката; омот списа; достављање аката у рад; роковник; развођење аката; отпремање поште; архивирање и чување предмета; архивска књига.

Послови у непосредној вези са канцеларијским пословањем; службени акт, обнављање (реконструкција) предмета; печати и штамбиљи; распоред радних просторија, рад у радним просторијама; примање странака; употреба телефона; дежурство; надзор над применом прописа о канцеларијском пословању; оверавање потписа, рукописа и преписа; административне таксе; канцеларијско пословање у судовима; канцеларијско пословање у јавном тужилаштву; канцеларијско пословање у органима за вођење прекршајног поступка; канцеларијско пословање у установама за извршење кривичних санкција.

ПРОГРАМ ДРЖАВНОГ СТРУЧНОГ ИСПИТА ЗА ДРЖАВНЕ СЛУЖБЕНИКЕ СА СРЕДЊИМ ОБРАЗОВАЊЕМ

Основи система државне управе и уставног уређења

Извршна власт у Републици Србији. Састав Владе и положај чланова Владе. Појам државне управе и врсте органа државне управе. Начела на којима се заснива рад органа државне управе. Послови државне управе. Прописи које доносе органи државне управе. Руковођење радом органа државне управе и структура руковођења. Унутрашње уређење органа државне управе. Правилник о унутрашњем уређењу и систематизацији радних места у органу. Уређење Владе (Генерални секретаријат Владе. Службе Владе. Кабинет председника Владе и Кабинет потпредседника Владе). Прописи и други акти које доноси Влада. Јавност рада и односи са грађанима. Органи општине.

Појам и материја Устава. Уставна начела (народна, грађанска сувереност, владавина права, подела власти, политички плурализам, локална самоуправа и територијална аутономија, забрана сукоба интереса, световност државе). Људска и мањинска права и слободе (основна начела људских и мањинских права и слобода, врсте људских и мањинских права). Основе економског уређења Републике Србије. Уређење државне власти. Народна скупштина - положај, надлежности и састав. Начин рада и одлучивања у Народној скупштини. Положај и надлежности председника Републике. Положај, надлежности и састав Владе. Уставни положај државне управе. Војска Србије. Судови - појам и начела судства. Врсте судова. Судска управа. Јавно тужилаштво. Уставни суд - појам и надлежности. Територијална аутономија - надлежност, органи и финансирање. Локална самоуправа - надлежност, органи и финансирање. Уставност и законитост - хијерархија правних аката.

Основи система Европске уније

Специфичности ЕУ као субјекта у међународним односима. Државе чланице и државе кандидати за пријем у чланство ЕУ. Историјат развоја европских интеграционих процеса - настанак европских заједница. Оснивачки акти ЕУ. Оснивачки уговори ЕУ који су на снази.

Поступак у вези са изменама и допунама уговора на којима се заснива ЕУ. Органи ЕУ и њихов делокруг. Поступак припреме прописа ЕУ. Процедуре за доношење прописа ЕУ. Прописи и други акти које доносе органи ЕУ. Примена прописа ЕУ и улога Европског суда правде. Правне тековине Заједнице. Структура ЕУ (области и питања о којима се одлучује, односно утврђују заједничке политике у ЕУ). Стицање статуса придружене чланице (споразум о стабилизацији и придруживању и привремени - прелазни споразум). Критеријуми за пријем у чланство ЕУ. Поступак за стицање статуса чланице ЕУ.

Основи система радних односа и радни односи у органима државне управе

Извори радног права; унутрашњи извори радног права; међусобни однос закона, колективног уговора, правилника о раду и уговора о раду.

Основна правила о државним службеницима (појам државних службеника и појам намештеника; послодавац; примена општих прописа о раду и посебног колективног уговора; начела деловања државних службеника). Права и дужности државних службеника. Врсте радних места државних службеника. Попуњавање слободних радних места (услови за

запослење; допуштеност и начин попуњавања радног места; трајање радног односа; пробни рад). Оцењивање и напредовање државних службеника. Премештај државних службеника због потребе рада. Стручно усавршавање и оспособљавање (стручно усавршавање; додатно образовање; стручни испит; стручно оспособљавање - приправништво). Одговорност државних службеника (дисциплинска одговорност; дисциплинске казне; дисциплински поступак; удаљење с рада; застарелост; одговорност за штету). Престанак радног односа. Права државних службеника при промени уређења државних органа. Одлучивање о правима и дужностима државних службеника (одлучивање у првом степену; жалбене комисије). Посебна правила о намештеницима. Надлежност управне инспекције. Плате државних службеника и намештеника.

Радни односи у органима локалне самоуправе; пријем у радни однос; приправници; распоређивање, преузимање и упућивање; дужности запослених и постављених лица; плате; одговорност запослених и постављених лица; престанак радног односа; остваривање и заштита права запослених и постављених лица; надлежност управне инспекције.

Општи прописи о раду (Закон о раду); права запослених; обавезе запослених и обавезе послодавца; забрана дискриминације. Заснивање радног односа (услови за заснивање радног односа; начин заснивања радног односа; уговор о раду; ступање на рад; радна књижица). Врсте радног односа (радни однос на неодређено време; радни однос на одређено време; пробни рад; радни однос са непуним радним временом; приправници). Радно време (пуно радно време; непуно радно време; скраћено радно време; прековремени рад; распоред радног времена; прерасподела радног времена; ноћни рад и рад у сменама). Одмори и одсуства (одмор у току дневног рада; дневни одмор; недељни одмор; годишњи одмор; плаћено и неплаћено одсуство; мировање радног односа). Заштита запослених (општа заштита; заштита омладине; заштита материнства; породиљско одсуство и одсуство са рада ради неге детета; обавештење о привременој спречености за рад). Престанак радног односа (разлози за престанак радног односа; споразумни престанак радног односа; отказ уговора о раду од стране запосленог; отказ уговора о раду од стране послодавца; посебна заштита од отказа уговора о раду; незаконит престанак радног односа). Остваривање и заштита права запослених (одлучивање о правима и обавезама запосленог; заштита појединачних права; рокови застарелости потраживања из радног односа).

Социјално осигурање; пензијско и инвалидско осигурање; осигурање за случај незапослености; здравствено осигурање.

Канцеларијско пословање

Општа и основна питања канцеларијског пословања: појам канцеларијског пословања; значај и улога канцеларијског пословања; прописи којима је регулисано канцеларијско пословање органа државне управе и примена прописа; основни појмови канцеларијског пословања (поднесак; акт; прилог; предмет; досије; фасцикла; роковник; регистратурски материјал; архивска грађа; пријемна канцеларија; писарница; архива; архивски депо; прописи и други општи акти; аналитички материјал; решење).

Примање поште; непосредно примање поднесака; потврда о пријему поднеска; посебни поступци код пријема поште (оштећене пошиљке, пошиљке у вези са лицитацијом, конкурсом и др.); пријем поште од другог органа државне управе; потврда пријема поште преко доставне књиге и доставнице; пријем поште преко поштанске службе; отварање и прегледање поште; отварање и прегледање обичне и препоручене поште; отварање пошиљке која представља државну, војну или службену тајну; распоређивање поште; поступак са актима који подлежу таксирању; пријемни штамбиљ.

Распоређивање поште и класификација предмета по материји; врсте евиденција о предметима; основне евиденције о актима и предметима; картотека предмета; јединствени

класификациони знаци; врсте картица за вођење евиденција (вануправних предмета, првостепени управни, другостепени управни, управних предмета поводом употребе ванредних правних лекова уложених код првостепеног органа, управних предмета поводом употребе ванредних правних лекова уложених код другостепеног органа); начин и поступак уписивања података у картице; скраћени деловодник; поступак и начин вођења скраћеног деловодника; посебни деловодници (за вануправне предмете, првостепене управне предмете по захтеву странке, по службеној дужности и др.); вођење евиденције путем аутоматске обраде података; начин евидентирања предмета путем аутоматске обраде података; пријем поднесака странака и евидентирање предмета путем терминала; обележавање предмета по врсти (црвени предмети, жути предмети, плави предмети итд.); помоћне евиденције; попис аката; вођење евиденције по досијеима; евидентирање аката који су одређени као државна, војна или службена тајна; поступак са нерешеним предметима истеком године - презавођење предмета; здруживање аката; омот списа; достављање аката у рад; роковник; развођење аката у картотеци, скраћеном деловоднику и путем аутоматске обраде података; отпремање поште; отпремање поште која је означена као државна, војна или службене тајна, евиденција о извршеној отпреми обичне и препоручених пошиљки; архивирање и чување предмета; обрада завршених предмета; поступак писарнице приликом пријема обрађених и завршених предмета; реверс и потврда за издате предмете из архиве; излучивање предмета из архивског депоа; вођење архивске књиге.

Послови у непосредној вези са канцеларијским пословањем; службени акт, обнављање (реконструкција) предмета; печати и штамбиљи; распоред радних просторија, рад у радним просторијама; примање странака; употреба телефона; дежурство; надзор над применом прописа о канцеларијском пословању; оверавање потписа, рукописа и преписа; административне таксе; канцеларијско пословање у судовима; канцеларијско пословање у јавном тужилаштву; канцеларијско пословање у органима за вођење прекршајног поступка; канцеларијско пословање у установама за извршење кривичних санкција.

ОБРАЗАЦ 1

ЗАХТЕВ ЗА ПОЛАГАЊЕ
ДРЖАВНОГ СТРУЧНОГ ИСПИТА

ИМЕ: _____
ПРЕЗИМЕ _____

ДАТУМ РОЂЕЊА: _____ МЕСТО РОЂЕЊА: _____

ЈМБГ /__/__/__/__/__/__/__/__/__/__/__/__/__/

НАЗИВ ЗАВРШЕНЕ ШКОЛЕ, ОДНОСНО ФАКУЛТЕТА: _____
_____

КАНДИДАТ ЈЕ ЗАПОСЛЕН У: _____

РАДНО ИСКУСТВО: _____

РОК У КОМЕ ЈЕ КАНДИДАТ ОБАВЕЗАН ДА ПОЛОЖИ ИСПИТ: _____

ЗАХТЕВ СЕ ПОДНОСИ:

1. сагласно члану 3. Уредбе;
2. сагласно члану 4. Уредбе;
3. сагласно члану 7. Уредбе;
4. сагласно члану 8. Уредбе.

КОНТАКТ ТЕЛЕФОН КАНДИДАТА: _____

НАПОМЕНА: Уз пријаву се прилажу одговарајућа документа и то:

1. решење о радноправном статусу;
2. решење о утврђеној обавези полагања државног стручног испита;
3. диплома о стеченој школској спреми (оверена фотокопија);
4. лична карта (фотокопија);
5. потврда о поднетој пријави на јавни конкурс;
6. уговор о стручном оспособљавању и усавршавању;
7. потврда о стеченом радном искуству у струци.

(Заокружити број испред одговарајућег основа за подношење захтева, односно приложеног документа)

Потпис овлашћеног лица
_____

М. П.

Потпис подносиоца захтева
(са наведеном адресом)
_____

ОБРАЗАЦ 2

РЕПУБЛИКА СРБИЈА

Министарство за државну управу и локалну самоуправу

УВЕРЕЊЕ
О ПОЛОЖЕНОМ ДРЖАВНОМ СТРУЧНОМ ИСПИТУ ПО ПРОГРАМУ ЗА ВИСОКО ОБРАЗОВАЊЕ

_____
(име и презиме кандидата)

Рођен-а _____ у _____ ЈМБГ _____
(датум рођења) (место рођења)

Завршио-ла _____
(назив факултета - школе)

Положио-ла је дана _____

ДРЖАВНИ СТРУЧНИ ИСПИТ

пред Испитном комисијом за кандидате са високим образовањем.

Ово уверење издаје се на основу члана 26. Уредбе о програму и начину полагања државног стручног испита.

Број: _____ Председник

Датум: _____ М. П. Испитне комисије

Београд _____

РЕПУБЛИКА СРБИЈА

Министарство за државну управу и локалну самоуправу

УВЕРЕЊЕ
О ПОЛОЖЕНОМ ДРЖАВНОМ СТРУЧНОМ ИСПИТУ ПО ПРОГРАМУ ЗА СРЕДЊЕ ОБРАЗОВАЊЕ

_____
(име и презиме кандидата)

Рођен-а _____ у _____ ЈМБГ _____
(датум рођења) (место рођења)

Завршио-ла _____
(назив школе)

Положио-ла је дана _____

ДРЖАВНИ СТРУЧНИ ИСПИТ

пред Испитном комисијом за кандидате са средњим образовањем.

Ово уверење се издаје на основу члана 26. Уредбе о програму и начину полагања државног стручног испита.

Број: _____ Председник

Датум: _____ М. П. Испитне комисије

Београд _____

"Службени гласник РС", бр. 100/2011

На основу члана 153. став 2. тачка 1) Закона о полицији ("Службени гласник РС", бр. 101/05, 63/09 - УС и 92/11),

Министар унутрашњих послова доноси

ПРАВИЛНИК

о стручним испитима запослених у Министарству унутрашњих послова

Члан 1.

Овим правилником уређује се програм, поступак и начин полагања стручног испита у Министарству унутрашњих послова (у даљем тексту: Министарство).

Члан 2.

Запослени који је положио стручни испит по програму за кандидате са стеченим средњим образовањем, а у току рада је стекао виши степен образовања, односно образовање на студијама другог степена (дипломске академске студије - мастер, специјалистичке академске студије, специјалистичке струковне студије), односно на основним студијама у трајању од најмање четири године или на студијама првог степена (основне академске студије, основне струковне студије), односно на студијама у трајању до три године (у даљем тексту: високо образовање) дужан је да у року од 60 дана након премештаја на радно место за које је услов високо образовање, положи стручни испит по програму за кандидате са стеченим високим образовањем.

Члан 3.

Стручни испит се полаже пред Испитном комисијом за полагање стручног испита (у даљем тексту: Испитна комисија).

Чланови Испитне комисије могу бити полицијски службеници који имају високо образовање на студијама другог степена (дипломске академске студије - мастер, специјалистичке академске студије, специјалистичке струковне студије), односно на основним студијама у трајању од најмање четири године, положен стручни испит и који најмање седам година раде на пословима из области из којих се предмет полаже.

Кандидате за чланове Испитне комисије предлаже руководилац унутрашње организационе јединице Министарства у којој се примарно обављају послови из области из којих се предмет полаже, а секретара Испитне комисије предлаже руководилац организационе јединице у седишту Министарства надлежне за радноправне односе (у даљем тексту: надлежна организациона јединица) из реда запослених који раде на пословима у вези са стручним испитима.

Чланове и секретара Испитне комисије, као и председника и његовог заменика из реда чланова, решењем именује министар унутрашњих послова (у даљем тексту: министар), на две године.

Председник Испитне комисије: стара се о обезбеђењу услова за рад Испитне комисије, на предлог секретара Испитне комисије одређује члана Испитне комисије по сваком појединачном термину полагања стручног испита; стара се о несметаном обављању стручног испита и након завршетка полагања јавно објављује резултате испитивања.

Секретар Испитне комисије непосредно организује рад чланова Испитне комисије, води записнике о полагању стручних испита по сваком појединачном термину.

Члан 4.

Термине полагања стручног испита одређује надлежна организациона јединица.

Члан 5.

Стручни испит за кандидате са стеченим *високим* образовањем садржи следеће испитне предмете:

1) Уставом утврђена људска и мањинска права и слободе;
2) Уставно уређење;
3) Основи система Европске уније;
4) Систем државне управе;
5) Радно законодавство;
6) Канцеларијско пословање;
7) Управно право;
8) Прекршајно право;
9) Кривично право и кривични поступак;
10) Криминалистика;
11) Организација и надлежност Министарства унутрашњих послова и полицијска овлашћења.

Стручни испит за кандидате са стеченим *средњим* образовањем садржи следеће испитне предмете:

1) Основи система државне управе и уставног уређења;
2) Основи система Европске уније;
3) Основи система радних односа и радни односи у органима државне управе;
4) Организација и надлежност Министарства унутрашњих послова и полицијска овлашћења;
5) Канцеларијско пословање.

Члан 6.

Програм стручног испита утврђује се за одговарајуће испитне предмете, у зависности од школске спреме, односно сложености послова за које се кандидат оспособљава за самосталан рад.

Области које чине садржину испитних предмета из члана 5. став 1. тач. 2) - 6) и став 2. тач. 1), 2) и 5) овог правилника утврђене су у Уредби о програму и начину полагања државног стручног испита ("Службени гласник РС", број 16/09) - у одговарајућим деловима Програма државног стручног испита, у Прилогу 1. уз ту уредбу.

Области које чине садржину испитних предмета из члана 5. став 1. тачка 1) и тач. 7) - 11) и став 2. тач. 3) и 4) овог правилника наведене су у Програму стручног испита (Прилог 1.), који је одштампан уз овај правилник и чини његов саставни део.

Члан 7.

Кандидат подноси пријаву за полагање стручног испита преко организационе јединице у којој ради, надлежној организационој јединици, најкасније 60 дана пре истека приправничког стажа.

Уз пријаву из става 1. овог члана доставља се и оцена непосредног руководиоца о оспособљености кандидата.

Пријава за полагање стручног испита (Образац 1.) одштампана је уз овај правилник и чини његов саставни део.

Члан 8.

По пријему пријаве надлежна организациона јединица одређује датум полагања стручног испита, о чему доноси решење и обавештава кандидата.

Датум полагања стручног испита не може бити одређен након дана окончања приправничког стажа.

Стручни испит надлежна организациона јединица из става 1. овог члана може одложити, на захтев кандидата, у случају привремене спречености за рад и у другим случајевима оправданог одсуства са рада, о чему кандидат подноси доказе.

Члан 9.

На стручном испиту утврђује се стручна оспособљеност кандидата за самостално обављање послова у Министарству.

Стручна оспособљеност кандидата проверава се писменим и усменим испитивањем.

Члан 10.

Писмено испитивање кандидата обухвата састављање писменог рада из испитног предмета који је најближи пословима радног места кандидата.

Испитни предмет из става 1. одређује се у решењу из члана 8. став 1. овог правилника, са темом из једне области из члана 6. ст. 2 и 3. овог правилника.

Састављање писменог рада траје најдуже два часа.

У току састављања писменог рада кандидат се може служити законским текстовима без коментара, односно објашњења, као и другом одговарајућом литературом уз дозволу чланова испитне комисије.

Члан 11.

Писмени рад кандидата оцењује члан Испитне комисије оценом "положио" или "није положио".

Уколико је кандидат за писмени рад оцењен оценом "није положио" сматраће се да није положио ни усмени испит из испитног предмета на који се писмени рад односи и дужан је да тај испитни предмет полаже у целини.

Члан 12.

Усмено испитивање састоји се од полагања испитних предмета пред чланом Испитне комисије именованим за одређени предмет.

Показано знање кандидата на усменом испиту оцењује члан Испитне комисије за сваки испитни предмет оценом "положио" или "није положио".

Члан 13.

Коначан успех кандидата на стручном испиту оцењује Испитна комисија са "положио" или "није положио".

Члан 14.

Кандидат који из једног или два испитна предмета није добио позитивну оцену упутиће се на поправно полагање испита из тих испитних предмета.

Кандидат који из три или више испитних предмета није добио позитивну оцену упућује се на поновно полагање стручног испита.

Поправно, односно поновно полагање испита може се спровести само једанпут, у року који не може бити дужи од 30 дана од дана првог полагања испита.

Кандидат који не задовољи на поправном, односно поновном полагању стручног испита није положио стручни испит.

Члан 15.

О току стручног испита води се Записник о полагању стручног испита (Образац 2.), који је одштампан је уз овај правилник и чини његов саставни део.

Члан 16.

Уверење о положеном стручном испиту по програму за високо образовање (Образац 3.) и Уверење о положеном стручном испиту по програму за средње образовање (Образац 4.) одштампани су уз овај правилник и чине његов саставни део.

Уверења из става 1. овог члана издају се у два примерка од којих се један примерак уручује лицу које је положило испит, а други остаје у кадровској евиденцији Министарства.

Члан 17.

Трошкове полагања стручног испита, као и поправног испита сноси Министарство.

Трошкове поновног полагања стручног испита сноси лице које испит поново полаже.

Висина трошкова из става 2. овог члана одређује се актом министра.

Члановима испитне комисије припада накнада чија се висина одређује актом из члана 3. став 4. овог правилника.

Члан 18.

Стручни испити који су пријављени и започети пре дана ступања на снагу овог правилника спровешће се по одредбама прописа у складу са којим су пријављени и започети.

Члан 19.

Даном ступања на снагу овог правилника престаје да важи Правилник о стручним испитима запослених у Министарству унутрашњих послова ("Службени гласник РС", број 21/11).

Члан 20.

О вај правилник ступа на снагу осмог дана од дана објављивања у "Службеном гласнику Републике Србије".

Број 01-4196/11-8
У Београду, 20. децембра 2011. године

Министар

унутрашњих послова,
Ивица Дачић, с.

Прилог 1.

ПРОГРАМ СТРУЧНОГ ИСПИТА

За кандидате са ***високим образовањем*** - за испитне предмете из члана 5. став 1. тачка 1) и тач. 7) - 11) овог правилника

УСТАВОМ УТВРЂЕНА ЉУДСКА И МАЊИНСКА ПРАВА И СЛОБОДЕ

Врсте и карактеристике; значај са становишта равноправности и једнакости грађана и уставна зајамчења; лична слобода; лишавање слободе и притварање; поштовање људске личности и заштита права у поступку и у случају неоснованог осуђивања или лишавања слободе; право на одбрану; слобода кретања и настањивања и њена ограничења; неповредивост стана и одступања; неповредивост тајне писама и других средстава општења и одступања; заштита података о личности; слобода збора и другог мирног окупљања и њена ограничења; слобода политичког, синдикалног и другог удруживања и деловања и њена ограничења - уопште и посебно на припаднике војске и полиције; слободе изражавања националне припадности и права националних мањина; права на штрајк и ограничења - уопштено и посебно у односу на запослене у државним органима, припаднике војске и полиције; дужности грађана; слободе, права и дужности странаца у Републици Србији.

УПРАВНО ПРАВО

Општи управни поступак и посебни управни поступак; основна начела о општем управном поступку; органи који одлучују у управном поступку (надлежност, стварна и месна); службена лица која доносе решења и предузимају радње у управном поступку; изузеће службеног лица; ко може да буде странка у управном поступку: физичка лица, правна лица и група грађана; заступници и пуномоћници странке; страначка и процесна способност и стручна легитимација; општење органа и странака: поднесци, позивање, записник, разгледање списа, достављање писменог; рокови, како се рачунају и врсте рокова; повраћај у пређашње стање; покретање управног поступка: по службеној дужности, по захтеву странака, спајање ствари у један поступак, измена захтева, одустанак од захтева, проверавање, скраћени и посебан испитни поступак; претходно питање; усмена расправа: кад је обавезна и како тече; доказна средства у управном поступку и укратко о сваком средству: јавна исправа, сведоци, увиђај, вештаци, узимање изјаве странке; кад се мора издати уверење странци; решење, закључак у управном поступку: облик и саставни делови решења, делимично, потпуно и привремено решење, рок за издавање решења: жалба у управном поступку, надлежност органа за решавање, рок за жалбу, садржај жалбе, рад првостепеног органа по жалби, решавање другостепеног органа по жалби и ванредна правна средства (набројати нека од њих), разлози за обнову управног поступка у ком року и на чију иницијативу; правне последице поништавања и укидања решења; појам коначног извршног и правоснажног решења; извршење решења у управном поступку: општа правила, административно и судско извршење, надлежност органа за извршење; извршење ради обезбеђења и привремени закључак; трошкови у управном поступку, које трошкове сноси странка а ко је орган и ко о томе одлучује и каквим актом.

Управни спор, против којих аката се може водити, а када је искључен; тужилац у управном спору; тужени и заинтересована странка у управном спору; садржај тужбе у управном спору и шта се уз њу прилаже; надлежност за решавање по тужбама у управном спору; разлози за одбацивање тужбе у претходном поступку; саставни делови пресуде у

управном спору и врсте и основна садржина диспозитива; правна средства против одлука донетих у управном спору; обавезе органа у погледу поступања по пресуди донетој у управном спору.

ПРЕКРШАЈНО ПРАВО

Основна начела прекршајног поступка; врсте прекршајних казни; органи овлашћени за прописивање прекршаја и прекршајних казни; заштитне мере, врсте, органи овлашћени за прописивање; одговорност и кажњавање за прекршај; одмеравање казне; замена новчане казне; одговорност и кажњавање малолетника; застарелост за покретање прекршајног поступка и извршење прекршајних казни и заштитних мера; органи надлежни за вођење прекршајног поступка; појам окривљеног и оштећеног у прекршају, њихова права и дужности; рокови у прекршајном поступку и њихово рачунање; повраћај у пређашње стање; трошкови прекршајног поступка; имовинско-правни захтев у прекршајном поступку; покретање и ток прекршајног поступка; повод за покретање прекршајног поступка; позивање и привођење лица; мере за обезбеђење присуства окривљеног; саслушавање окривљеног и сведока; суочење; увиђај; вештачење; јемство; претресање стана и лица у прекршајном поступку; мере задржавања окривљеног, решење у прекршају; доношење решења без саслушавања окривљеног; жалба у прекршајном поступку; захтев за судску заштиту; захтев за заштиту законитости; обнова прекршајног поступка; посебни поступци у прекршајном поступку; према малолетницима, у примени заштитних мера за наплату новчане казне на лицу места, за наплату штете због неоправданог кажњавања; извршење одлуке у прекршајном поступку; решења, казне затвора, новчане казне, трошкова поступка и накнаде штете, заштитна мера.

КРИВИЧНО ПРАВО И КРИВИЧНИ ПОСТУПАК

Временско и просторно важење кривичног законодавства; појам кривичног дела и елементи кривичног дела; објекат и субјекат кривичног дела; нужна одбрана; крајња нужда; стадијуми извршења кривичног дела; припремне радње за извршење кривичног дела; покушај (појам и врсте покушаја); место и време извршења кривичног дела; урачунљивост; умишљај; нехат; појам и врсте заблуда; саизвршилаштво; подстрекавање; помагање; кривична одговорност и кажњивост организатора злочиначких удружења; врсте кривичних санкција и њихова сврха; појам казни и врста казни; врсте мере безбедности и извршење мера безбедности.

Појам, циљ и задатак кривичног поступка; начела кривичног поступка; странке и учесници у кривичном поступку; врсте судова; судови (састав, стварна и месна надлежност); права и дужности јавног тужиоца у кривичном поступку; оштећени као тужилац; окривљени и његов положај у кривичном поступку; бранилац; кривична пријава и допуна кривичне пријаве; органи унутрашњих послова у претходном поступку; записник о претресу стана и лица; записник о испитивању окривљеног; увиђај и записник о увиђају; службене белешке и изјаве - њихова процесна вредност; испитивање окривљеног; лишење слободе од стране овлашћеног службеног лица и дужности након лишења слободе; истрага; истражне радње; позив и довођење; обећање окривљеног да неће напустити боравиште; јемство; притвор; претресање стана и лица; привремено одузимање предмета; поступање са сумњивим стварима; увиђај; поднесци и записници у кривичном поступку; поступак за издавање потерница и објаве; брисање осуде.

КРИМИНАЛИСТИКА

Криминалистичка тактика: појам и врсте криминалитета; појам и подела криминалитета; основна начела криминалистике; превентивни и репресивни вид борбе против криминалитета;

карактеристике савременог криминалитета; категорије извршилаца кривичних дела; појачани надзор и локална контрола над одређеном категоријом деликвената; провера; осматрање; заседа; праћење; рација - блокаде; увиђај; обезбеђење лица места; индиције и верзије; лишење слободе; хапшење опасних криминалаца; претресање лица, стана, других просторија и превозних средстава; записник о претресању; општа тактичка правила за обављање разговора; специфичност и тактика разговора с лицем које се сматра могућим учиниоцем кривичног дела; тактика обављања разговора са сведоцима; појам и врста вештачења; алиби - појам и начин проверавања; препознавање лица и леша; криминалистичке оперативне евиденције (појам, врсте и начин коришћења); потражна делатност (појам и врсте потрага); утврђивање идентитета (појам и начин утврђивања): коришћење посебно дресираних паса.

Криминалистичка методика: убиство; силовање, недозвољени побачај; детеубиство; разбојништво; провална крађа; џепна крађа; одузимање и крађа моторних возила; превара; уцена; недозвољена трговина и шверц; шпијунажа; саботажа.

Криминалистичка техника: појам и подела криминалистичке технике; криминалистичка регистрација и идентификација; лични опис; дактилоскопија; монодактилоскопија; трагови кривичних дела (појам, значај и врсте трагова); трагови отисака папиларних линија; трагови стопала; трагови крви; трагови сперме и других човечијих излучивања; трагови длака; трагови прашине и блата; трагови сечива; трагови ватреног оружја; трагови возила; трагови животиња; вештачења рукописа и потписа; криминалистичко скицирање.

ОРГАНИЗАЦИЈА И НАДЛЕЖНОСТ МИНИСТАРСТВА УНУТРАШЊИХ ПОСЛОВА И ПОЛИЦИЈСКА ОВЛАШЋЕЊА

Надлежност, организација, дужности и овлашћења; овлашћена службена лица и радници на посебним и одређеним дужностима; помоћна полиција; радни односи у Министарству унутрашњих послова (услови за пријем, распоређивање, престанак радног односа); дисциплинска одговорност (повреде, мере); стручно образовање, оспособљавање и усавршавање.

Упозорење и наређење, провера и утврђивање идентитета лица и идентификација предмета, позивање, довођење, задржавање лица и привремено ограничење кретања, преглед просторија, објеката и документације и против терористички преглед, заустављање и прегледање лица, предмета и саобраћајних средстава, обезбеђење и преглед места догађаја, јавно расписивање награде, полиграфско тестирање, трагање за лицима и предметима и заштита жртава кривичних дела и других лица; начини употребе појединих средстава принуде; начини обављања појединих полицијских послова.

Правни извори - обавезна литература

Устав Републике Србије, сви важећи закони који регулишу горе наведене области, подзаконски прописи из Закона о полицији, прописи Европске уније, уџбеник из криминалистике.

За кандидате ***<u>са средњим образовањем</u>*** - за испитне предмете из члана 5. став 2. тач. 3) и 4) овог правилника

ОСНОВИ СИСТЕМА РАДНИХ ОДНОСА И РАДНИ ОДНОСИ У ОРГАНИМА ДРЖАВНЕ УПРАВЕ

Извори радног права; унутрашњи извори радног права; међусобни однос закона, колективног уговора, правилника о раду и уговора о раду.

Основна правила о државним службеницима (појам државних службеника и појам намештеника; послодавац; примена општих прописа о раду и посебног колективног уговора; начела деловања државних службеника). Права и дужности државних службеника. Врсте радних места државних службеника. Попуњавање слободних радних места (услови за запослење; допуштеност и начин попуњавања радног места; трајање радног односа; пробни рад). Оцењивање и напредовање државних службеника. Премештај државних службеника због потребе рада. Стручно усавршавање и оспособљавање (стручно усавршавање; додатно образовање; стручни испит; стручно оспособљавање - приправништво). Одговорност државних службеника (дисциплинска одговорност; дисциплинске казне; дисциплински поступак; удаљење с рада; застарелост; одговорност за штету). Престанак радног односа. Права државних службеника при промени уређења државних органа. Одлучивање о правима и дужностима државних службеника (одлучивање у првом степену; жалбене комисије). Посебна правила о намештеницима. Надлежност управне инспекције. Плате државних службеника и намештеника.

Здравствено осигурање лица; права из здравственог осигурања - здравствена заштита, новчане накнаде и помоћ; остваривање права из здравственог осигурања.

Пензијско и инвалидско осигурање - старосна пензија (услови за стицање, остваривање и висина); инвалидска пензија (услови за стицање, остваривање и висина); породична пензија (услови за стицање); професионална рехабилитација; право на пензију и пре испуњења општих услова за њено стицање овлашћених службених лица и радника на одређеним дужностима.

Специфичности радноправног статуса запослених у Министарству.

ОРГАНИЗАЦИЈА И НАДЛЕЖНОСТ МИНИСТАРСТВА УНУТРАШЊИХ ПОСЛОВА И ПОЛИЦИЈСКА ОВЛАШЋЕЊА

Надлежност, организација, дужности и овлашћења; овлашћена службена лица и радници на посебним и одређеним дужностима; помоћна полиција; радни односи у Министарству унутрашњих послова (услови за пријем, распоређивање, престанак радног односа); дисциплинска одговорност (повреде, мере); стручно образовање, оспособљавање и усавршавање.

Упозорење и наређење, провера и утврђивање идентитета лица и идентификација предмета, позивање, довођење, задржавање лица и привремено ограничење кретања, преглед просторија, објеката и документације и против терористички преглед, заустављање и прегледање лица, предмета и саобраћајних средстава, обезбеђење и преглед места догађаја, јавно расписивање награде, полиграфско тестирање, трагање за лицима и предметима и заштита жртава кривичних дела и других лица; начини употребе појединих средстава принуде; начини обављања појединих полицијских послова.

Правни извори - обавезна литература

Устав Републике Србије, сви важећи закони који регулишу горе наведене области, подзаконски прописи из Закона о полицији, прописи Европске ун

Образац 1

Образац 1.

ПРИЈАВА ЗА ПОЛАГАЊЕ
СТРУЧНОГ ИСПИТА

ИМЕ: _____

ПРЕЗИМЕ _____

ДАТУМ РОЂЕЊА: _____ МЕСТО РОЂЕЊА: _____

ЈМБГ /__/__/__/__/__/__/__/__/__/__/__/__/__/

НАЗИВ ЗАВРШЕНЕ ШКОЛЕ, ОДНОСНО ФАКУЛТЕТА:

_____

КАНДИДАТ ЈЕ ЗАПОСЛЕН У:

_____

РАДНО ИСКУСТВО:

_____

РОК У КОМЕ ЈЕ КАНДИДАТ ОБАВЕЗАН ДА ПОЛОЖИ ИСПИТ:

_____

ЗАХТЕВ СЕ ПОДНОСИ:

1. сагласно члану 5. став 1. Правилника;

2. сагласно члану 5. став 2. Правилника;

КОНТАКТ ТЕЛЕФОН КАНДИДАТА: _____

НАПОМЕНА: Уз пријаву се прилажу одговарајућа документа и то:

1. акт о пријему у радни однос;

2. диплома о стеченој школској спреми (оверена фотокопија);

3. лична карта (фотокопија);

(Заокружити број испред одговарајућег основа за подношење захтева, односно приложеног документа)

Потпис овлашћеног лица

Потпис подносиоца захтева
са наведеном адресом

_____ М. П.

_____

_____

Образац 2.

Образац 2.

ЗАПИСНИК
О ПОЛАГАЊУ СТРУЧНОГ ИСПИТА

1. Пред Испитном комисијом образованом решењем министра унутрашњих послова, полагао–ла је стручни испит

_____

(презиме, име једног родитеља и име)

рођен–а _____ године у _____

кандидат

_____

(назив и место организационе јединице у којој ради)

Кандидат има завршен _____

факултет/школу и ради на пословима

_____

Полагање испита одобрено је решењем МУП-а број

_____ од _____ 20____ године.

Испит полаже

_____

(први, други пут)

2. Стручни испит је полагао дана _____ 20____ године.

Писмени рад је оцењен оценом _____

3. Усмени испит је започео у _____ часова.

На усменом испиту из појединих предмета кандидат је показао следећи успех:

01. _____

_____ _____

02. _____

_____ _____

03. _____

_____ _____

04. _____

_____ _____

05. _____

_____ _____

06. _____

_____ _____

07. _____

_____ _____

08. _____

_____ _____

09. _____

_____ _____

10. _____

_____ _____

4. После завршеног полагања утврђено је:

Кандидат _____

а) положио је испит

б) није положио испит

ц) упућује се на поновно полагање испита из предмета:

01. _____

02. _____

Усмени испит завршен у _____ часова.

Секретар Комисије,	Чланови Комисије,	Председник Комисије
_____	1. _____	_____
	2. _____	

Образац 3.

Образац 3.

РЕПУБЛИКА СРБИЈА

Министарство унутрашњих послова

УВЕРЕЊЕ

О ПОЛОЖЕНОМ СТРУЧНОМ ИСПИТУ
ПО ПРОГРАМУ ЗА ВИСОКО ОБРАЗОВАЊЕ

_____

(име и презиме кандидата)

Рођен–а _____ у _____ ЈМБГ _____

(датум рођења) (место рођења)

Завршио–ла _____

(назив факултета – школе)

Положио–ла је дана _____

СТРУЧНИ ИСПИТ

Ово уверење издаје се на основу члана 16. став 1. Правилника о стручним испитима запослених у Министарству унутрашњих послова.

Број: _____ Председник

Датум: _____ Испитне комисије

Београд М. П. _____

Образац 4.

Образац 4.

РЕПУБЛИКА СРБИЈА

Министарство унутрашњих послова

УВЕРЕЊЕ

О ПОЛОЖЕНОМ СТРУЧНОМ ИСПИТУ
ПО ПРОГРАМУ ЗА СРЕДЊЕ ОБРАЗОВАЊЕ

_____

(име и презиме кандидата)

Рођен–а _____ у _____ ЈМБГ _____

(датум рођења) (место рођења)

Завршио–ла _____

(назив школе)

Положио–ла је дана _____

СТРУЧНИ ИСПИТ

Ово уверење издаје се на основу члана 16. став 1. Правилника о стручним испитима запослених у Министарству унутрашњих послова.

Број: _____ Председник

Датум: _____ Испитне комисије

Београд М. П. _____

CIP - Каталогизација у публикацији
Народна библиотека Србије, Београд

354.31:351.74/.76(497.11)(075.9)(0.034.2)
354.31(497.11)(075.9)(0.034.2)

ПРИРУЧНИК за припремање стручних испита запослених у МУП РС [Електронски извор] / [Живко Кулић [и др.]]. - Београд : Криминалистичко-полицијска академија : Министарство унутрашњих послова Републике Србије, 2013

Начин доступа (URL):
http://www.kpa.edu.rs/cms/data/prirucnik_mup.pdf. - Насл. са насловног екрана. – Опис дана 1. 8. 2013.

ISBN 978-86-7020-252-8
1. Кулић, Живко [аутор]
а) Србија. Министарство унутрашњих послова b) Радници у органима управе - Стручни испити - Приручници

COBISS.SR-ID 200054540