

Vojvođanski ombudsman

Petar Teofilović

LEX FORUM: Ocenite uspešnost dosadašnjeg funkcionisanja u praksi

- Na funkciju Pokrajinskog ombudsmana sam izabran 24. septembra 2003., ali je institucija rad sa strankama započela četiri meseca kasnije, po obezbeđivanju prostorija i nešto opreme za rad. Dakle, ocena se praktično odnosi na 14 meseci rada ove institucije. Bez lažne skromnosti, mogu da kažem da je u tom periodu zaista postignuto mnogo, a ovu ocenu bih i detaljnije obrazložio.

U pogledu rada po predstavkama građana, što je jedna od 13 funkcija ovog organa nabrojanih u Odluci o Pokrajinskom ombudsmanu, do kraja 2004. g. smo imali zaveden 291 predmet u kancelariji u Novom Sadu, i 40-tak zavedenih predmeta u našoj područnoj kancelariji u Subotici. U prva dva meseca ove godine imamo 50 zavedenih predmeta u Novom Sadu, 40 u Subotici, i oko 40 predmeta u područnoj kancelariji u Pančevu koja je sa radom započela 4. januara ove godine. Primetan je trend porasta broja predstavki koje nam podnose građani u slučajevima kada navodne povrede učine organi uprave ili javne službe. Ovom broju treba dodati i slučajeve kada predmet nismo zavodili zato što se radilo o pitanjima koja ne spadaju u nadležnost ombudsmana (u tim slučajevima smo stranke upućivali na nadležne organe), ili zato što nakon razgovora stranka nije podnosila predstavku, i sl. Od početka ove godine vodimo evidenciju i o tim obraćanjima jer i rad na njima iziskuje mnogo vremena (razgovor sa strankom, upućivanje na nadležne organe, davanje odgovarajućih objašnjenja, i sl.), i na osnovu tih podataka procenjujemo da nam se obraća oko 1300-1400 stranaka godišnje, uz stalnu tendenciju rasta. Tu moram da dodam da nam se veliki broj građana obraća sa zahtevima koji nisu u nadležnosti ove institucije: najčešće među njima su predstavke na rad sudova, zatim povodom pitanja iz oblasti privatizacije, povraćaja nacionalizovane imovine, nerešenih stambenih pitanja, nenaplaćenih dugovanja među privatnim firmama ili pojedincima, a u nekim slučajevima odnose se na akte ili rad subjekata kao što su skupštine, udruženja građana, političke partije, i sl. Što se tiče pomoći koju smo pružili strankama ona se ogledala u posredovanju radi ishodovanja rešenja koja nisu na štetu prava stranaka, u podsticanju organa da u konkretnim slučajevima urade ono što je u njihovoj nadležnosti, u preispitivanju postupaka u smislu poštovanja odredbi kojima su oni uređeni, i sl., a u nekim slučajevima naše aktivnosti su bile usmerene na donošenje nekih opštih akata od strane organa ili službi na šta su inače, po zakonu, obavezne.

Ovde bih ukratko pomenao i brojne važnije aktivnosti u drugim oblastima koje spadaju u nadležnost pokrajinskog ombudsmana: u dva navrata organizovali smo i sprovedi seriju seminara (mart 2004., za zaposlene u opštinskim i pokrajinskim organima uprave) i okruglih stolova (oktobar-novembar 2004. godine, usmerenih prema građanima) sa ciljem predstavljanja institucije, njenih nadležnosti, načina

rada, i sl. Kao saorganizatori, predavači ili aktivni učesnici bili smo prisutni na većem broju seminara, okruglih stolova, predavanja i sl., koja su se odnosila na pitanja iz domena građanskih prava i sloboda. Radi boljeg upoznavanja sa problemima u pojedinim oblastima i započinjanja saradnje održali smo seriju sastanaka sa različitim institucijama i organizacijama čiji je rad povezan sa ostvarivanjem nekih prava – sa svim osnovnim i srednjim školama, kao i sa svim centrima za socijalni rad u Vojvodini, sa predstavnicima nacionalnih saveta u Vojvodini, itd. Na međunarodnom planu uspostavili smo kontakte sa desetak drugih ombudsmana sa kojima i dalje razvijamo razne vidove saradnje (ombudsmani Kosova, Republike Srpske, Grčke, Katalonije, Slovenije, Crne Gore, Holandije, Švedske, sa Evropskim Ombudsmanom, sa nekoliko lokalnih i regionalnih ombudsmana u Italiji, itd.), a u planu nam je da ovakvu saradnju i dalje proširujemo sa srodnim institucijama – za prvu polovinu ove godine sa zemljama u okruženju. Učestvovali smo na više međunarodnih konferencija u vezi sa ljudskim pravima i drugim pitanjima koja se tiču institucije ombudsmana. Pri tome za pokrivanje troškova za sva putovanja u inostranstvo, odnosno posete delegacija drugih ombudsmana nama, nismo koristili sredstva iz budžeta već smo uspevali da ih obezbedimo iz drugih izvora – OEBS, Savet Evrope, Eunomia projekat grčkog ombudsmana, Raoul Wallenberg Institute iz Švedske, Švedska agencija za međunarodnu saradnju, UNDP i holandska ambasada, itd. (osim za posetu Slovenačkom Varuhu človekovih pravic u decembru 2004. godine). Od kraja 2004. godine smo članovi European Ombudsman Institute-a sa sedištem u Austriji, a od februara 2005. godine i International Ombudsman Institute-a sa sedištem u Kanadi. Osim toga, tokom 2004. godine realizovali smo nekoliko projekata, samostalno ili u saradnji sa subjektima koji se bave pitanjima zaštite i unapređivanja ljudskih prava (prava nacionalnih manjina, prava deteta, ravnopravnosti polova, i sl.), a nakon šestomesečnih priprema od početka ove godine sprovodimo pilot projekat koji za cilj ima upoznavanje učenika četvrtih i sedmih razreda u osnovnim školama sa pravima deteta prema Konvenciji o pravima deteta, i ljudskim pravima uopšte. Na razne načine sarađivali smo i sa novosadskim Univerzitetom, sa civilnim sektorom, jednim brojem pokrajinskih sekretarijata i opštinskih organa, sa organima unutrašnjih poslova, itd. Na osnovu dogovora sa Upravom za izvršenje krivičnih sankcija pri Ministarstvu pravde obišli smo sve kazneno-popravne ustanove u Vojvodini (ranije nisu vršene sistematske kontrole ove vrste), i postavili posebne kutije za podnošenje predstavki lica lišenih slobode od kojih samo mi imamo ključeve, čime je ovim licima omogućeno da svoje pritužbe na tretman u zatvorima podnose bez posredovanja zatvorske administracije. Ovo je samo izbor iz aktivnosti naše kancelarije, a zainteresovani se o ovome mogu detaljnije

informisati ako pogledaju naš prvi godišnji izveštaj za 2004. godinu na sajtu:

www.ombudsman-apv.org.yu

S druge strane, rezultati koje je Pokrajinski ombudsman do sada postigao su mogli da budu i veći da je ova institucija od početka imala odgovarajuće uslove i podršku za rad.

LEX FORUM: Da li je potrebno unaprediti zakonodavnu regulativu vojvodanskog ombudsmana?

- Osnov za uspostavljanje institucije Pokrajinskog ombudsmana nalazi se u čl. 56. republičkog Zakona o utvrđivanju određenih nadležnosti Autonomne Pokrajine iz februara 2002. godine, poznatijeg pod nazivom Omnibus zakon, po kojem uređivanje ove nove pokrajinske institucije predstavlja izvornu nadležnost APV. Sama institucija je ustanovljena Odlukom o Pokrajinskom ombudsmanu, koja je usvojena u decembru 2003. g. od strane Skupštine APV. U aprilu 2004. godine bile su usvojene izmene i dopune Odluke kojima su uglavnom bile usklađene neke njene odredbe sa činjenicom uspostavljanja Državne zajednice Srbija i Crna Gora. U dosadašnjoj praksi suočavali smo se sa problemima vezanim prvenstveno za obezbeđivanje uslova za delovanje institucije, za status zaposlenih u ovoj instituciji, za činjenicu da praktično ni jedan relevantan propis nije izmenjen da bi bio usklađen sa činjenicom da ova institucija postoji i da ima određeno mesto i ulogu u celokupnom sistemu kako pokrajinskih, tako i organa drugih nivoa, itd. Što se tiče potrebe izmena regulative u vezi sa ovom institucijom, u ovom periodu je najpreče, radi njenog postavljanja na zdrave i čvrste osnove, i da bi njeno delovanje bilo usklađeno sa principima rada srodnih institucija u drugim zemljama, obaviti naizgled sitne, ali vrlo važne modifikacije relevantnih propisa, i to ne samo onih koji se donose na pokrajinskom nivou. To je jedan od mnogih zadataka za čije ću se obavljanje tokom 2005.g. zauzimati u meri u kojoj ova institucija može da utiče na to, uz svest da ne zavisi sve samo od ombudsmana i da su takve stvari u nadležnosti drugih organa.

LEX FORUM: Da li je, po Vašem mišljenju, u Srbiji potreban ombudsman na republičkom nivou?

- Kratko i jasno: da! Naša institucija se u dosadašnjem radu susretala sa brojnim kontroverzama koji proističu iz činjenice da je ona vezana za nivo Autonomne Pokrajine Vojvodine, koja inače ima veoma uske i ograničene nadležnosti koje retko omogućavaju upuštanje u rešavanje suštine uočenih problema. U praksi se ponekad, često i usled nepoznavanja funkcije i svrhe postojanja ombudsmana kao institucije, javlja pitanje ovlašćenja postojećih institucija ombudsmana (lokalnih i pokrajinskog) da postupaju povodom navodnih povreda prava koje čine organi uprave i javne službe republike, a koji deluju na teritoriji pokrajine i/ili jedinica lokalne samouprave. Uspostavljanje ombudsmana na republičkom nivou, pod uslovom da se ne konstituiše nešto pod tim nazivom samo da bi se moglo staviti u izlog već radi istinskog rada na zaštiti i unapređenju ljudskih prava po principima karakterističnim za ovu instituciju koji su do sada

potvrdili potrebu njenog postojanja, predstavljalo bi, po mom mišljenju, veliki doprinos u oblasti zaštite ljudskih prava, sa svim pozitivnim posledicama koje već samo njeno postojanje može da proizvede (npr. pitanje "pokrivanja" kontrole delovanja republičkih organa uprave i javnih službi; potencijalno jačanje mreže državnih institucija koje se primarno bave zaštitom ljudskih prava i sloboda; koordinirano i efikasno delovanje ovih institucija različitih nivoa radi jačanja svesti o značaju ljudskih prava i obavezama države da ih štiti i unapređuje; olakšavanje komunikacije sa organima i službama na republičkom nivou; rad na ujednačavanju standarda u ovoj oblasti na teritoriji čitave Republike Srbije, itd.).

LEX FORUM: Po Vašoj oceni koliko je uvođenje ombudsmana u Vojvodini doprinelo vladavini prava i razvoju demokratije?

- Suviše je rano da se o ovome da validna ocena, pošto se napredak u ovim oblastima može videti i verifikovati tek na duži rok, retko kada u kratkim periodima od nekoliko godina. Uvođenje ove institucije je *potencijalno* veliki korak u pravcu jačanja principa vladavine prava, razvoja autentične demokratije na čemu kod nas treba još mnogo raditi, podizanja svesti građana o značaju ljudskih prava i njihove zaštite i unapređivanja, kontrole nad radom organa uprave i javnih službi koji po savremenim koncepcijama moraju da deluju u javnom interesu, kao servis građana, a ne kao od njih otuđena vlast koja u nedostatku argumenata ili zbog sopstvene nekompetentnosti i komfora poseže za prinudnim mehanizmima koji joj stoje na raspolaganju, jačanja principa javnosti rada izvršne vlasti i njene odgovornosti za svoj rad... Na širem planu, postojanje i delovanje ombudsmana, potvrđeno kao demokratsko, je jedan od uslova za ponovno uspostavljanje naših dugo vremena pokidanih veza sa svetom, i jedan od ključnih, mada trenutno ne toliko upadljivih, prioriteta za iskorak naše zemlje iz perioda krajem XX veka i od raznih retrogradnih tendencija ka evropskim integrativnim procesima i civilizovanijem životu svakog građanina. Važno je naglasiti da ne postoje mehanizmi koji su sami po sebi demokratski i napredni, već samo oni koji u sebi nose takav potencijal, kao i da je svaki od njih, na žalost, podložan zloupotrebama i manipulacijama. Osnivanje i delovanje Pokrajinskog ombudsmana u Vojvodini je tek jedan od mnogih nužnih delova mozaika koji, na jedan ili drugi način, doprinose principima vladavine prava i razvoju demokratije. Uveren sam da će učvršćivanje ove institucije u domaćem pravnom sistemu i njeno uspešno delovanje na zaštiti prava građana biti velik i pozitivan korak u razvoju demokratskih institucija našeg društva. Ja lično, po isteku mandata, želim da za sobom ostavim instituciju kojoj bih se, sa punim poverenjem, mogao obratiti kada smatram da je neko moje pravo povređeno od strane nekog organa uprave ili javne službe.

O AUTORU

Petar Teofilović rođen je 1962. godine u Novom Sadu, završio je dva fakulteta - diplomirao je prava i psihologiju u Novom Sadu, magistrirao prava u Beogradu, a potom i na Centralnoevropskom univerzitetu u Budimpešti gde priprema doktorat. Autor je više naučnih radova i studija iz oblasti ljudskih prava, a bavio se i naučnim aspektima institucije ombudsmana, a na ovu funkciju došao je sa mesta savetnika u pokrajinskom Sekretarijatu za upravu, propise i nacionalne manjine.



Donošenje Zakona o ombudsmanu u Srbiji

Dr Dragan Prlja

I posle višegodišnjih nastojanja da su u pravni sistem Srbije uvede institucija ombudsmana, kao što je to učinjeno u svim zemljama u okruženju, pa i u Vojvodinini i na Kosovu, danas nismo ni bliže ni dalje uvođenju ombudsmana nego što smo to bili pre pet godina. Standard prava demokratskih društava je postojanje institucije ombudsmana koja nezavisno prima i istražuje pritužbe na loš rad državnih službi i na taj način štiti prava građana. Unošenjem institucije ombudsmana u pravni sistem Republike Srbije, kao nezavisnog i samostalnog organa, koji će ispitivati pojedinačne slušajeve povreda ljudskih prava i sloboda prouzrokovanih nezakonitim i nepravilnim radom organa uprave i sugerisati način za otklanjanje ovih povreda ostvariće se jačanje svesti o značaju i neophodnosti poštovanja ljudskih prava i sloboda i zakonitosti u radu državnih organa.

Osnovni zadatak ombudsmana je:

- da štiti ljudska prava i slobode zagarantovane ustavom;
- da stvara svest i ambijent o potrebi obezbeđivanja principa vladavine prava;
- da jača odgovornost demokratskih institucija;
- da utiče na stvaranje pravne sigurnosti građana;
- da utiče na zakonitost i nepristrasnost rada državnih organa pred kojima građani ostvaruju svoja prava, slobode, obaveze i pravne interese;

Posle izbora u septembru 2000.g. i smene na vlasti otvoren je proces suštinske demokratizacije u Srbiji. Jedan od prioriteta zadatka i ciljeva prve demokratske vlade Srbije izabrane u januaru 2001.g. bio je utvrđivanje i sprovođenje reforme javne uprave. U okviru ove reforme uvođenje institucije ombudsmana je izričito najavljeno kao jedan od prioriteta nove Vlade već u prvom inaguralnom govoru predsednika Vlade Srbije 2001.g. Tokom 2001. u Srbiji je održano više stručnih skupova, seminara i radionica u cilju pripreme normativnih i drugih uslova za uvođenje institucije ombudsmana u Srbiji. Vlada Republike Srbije utvrdila je predlog Zakona o narodnom advokatu 17. maja 2002. i on je ušao u Skupštinsku proceduru, gde je i ostao sve do pada republičke vlade 2003. godine. Pod "izvinjavajućim" razlozima kakvi su

"nedostatak sredstava u budžetu", "bitniji zakoni koji čekaju da budu usvojeni" predlog Zakona o narodnom advokatu nije razmatran u Skupštini Srbije. Ponovo je Vlada Srbije utvrdila predlog Zakona o narodnom advokatu u avgustu 2003.g., a potom i februaru 2004.g. ali se ni jedan od ovih predloga ponovo nije razmatrao na zasedanjima Skupštine Republike Srbije. Krajem oktobra 2004.g. Vlada Republike Srbije izradila je nacrt Zakona o ombudsmanu Republike Srbije o kome je raspravljano na okruglom stolu "Reforme državne uprave i demokratizacija društva - ombudsman" 18. novembra 2004.g. u Beogradu. Očekuje se da Vlada Republike Srbije nacrt Zakona o ombudsmanu Republike Srbije nakon još jedne javne rasprava, i uvažavanje komentara Saveta Evrope i drugih međunarodnih organizacija usvoji u vidu predloga i uputi Skupštini Rpublike Srbije na usvajanje tokom 2005.g.

Ministarstvo pravde Republike Srbije predstavilo je osnove strategije reforme pravosuđa 6. oktobra 2004.g. konstatujući da je potrebno osnivanje novih institucija i donošenje novih propisa među kojima je naveden i Zakon o ombudsmanu. Donošenje ovih zakona najavljeno je u narednom neodređenom vremenskom periodu.

Prilikom donošenja novog Ustava Republike Srbije koje će uslediti u 2005.g. neophodno je izvršiti i ustavno definisanje položaja ombudsmana. Nacrt Ustava Vlade Republike Srbije (čl. 136. i čl. 137.), kao i model Ustava Republike Srbije koji je izradila ekspertska grupa na poziv Predsednika Republike Srbije (od čl. 149 do čl.155.) obuhvataju i ustavno definisanje nadležnosti i položaja ombudsmana kao nove institucije u našem pravnom sistemu. Razlike koje postoje u navedenim nacrtima više se odnose na nivo preciznosti ustavnog regulisanja, ali se ni na koji način ne dovodi u pitanja potreba ustavnog definisanja položaja ombudsmana.

Donoše Zakona o ombudsmanu Republike Srbije neophodan je preduslov za uvođenje ove institucije u pravni sistem Republike Srbije. Zakon o ombudsmanu Republike Srbije svakako mora da obezbedi da se postavljanje i razrešenje ombudsmana

vrši kvalifikovanom većinom u Narodnoj skupštini Republike Srbije (ukoliko pitanje izbora ombudsmana ne bude ustavno definisano), da zaštitu ombudsmana imaju sva lica pod jurisdikcijom Republike Srbije bez obzira da li su njeni građani, i da se uvođenjem ombudsmana zaštiti principa dobrog upravljanja.

Uspostavljanje rada kancelarije ombudsmana u Srbiji ne može se ostvariti samo definisanjem ustavnog osnova i zakonske regulative već je neophodno obezbediti efikasnu primenu usvojenih zakonskih rešenja. Mere kojima se može obezbediti adekvatno funkcionisanje institucije ombudsmana su:

- određivanje adekvatnog budžeta za rad institucije ombudsmana;
- izbor odgovarajućeg stručnog i kredibilnog osoblja koje će obavljati stručne poslove u instituciji ombudsmana;
- izbor ombudsmana osloboditi partijskih uticaja;
- zaštititi ombudsmana i onemogućiti njegovo arbitrarno uklanjanje;
- obezbediti da izvršna vlast poštuje i sledi izveštaje i preporuke ombudsmana;
- obezbediti žaliocima lak pristup ombudsmanu; i

- obezbediti žaliocima da podnesu anonimne pritužbe u situacijama kada bi mogli da trpe posledice ukoliko bi njihov identitet bio poznat;

Ministarstvo za državnu upravu i lokalnu samoupravu Republike Srbije nadležno je da pripremi nacrt Zakona o ombudsmanu Republike Srbije i da ga uputi Vladi Republike Srbije, koja je nadležna da utvrdi predlog Zakona o ombudsmanu Republike Srbije i uputi ga Narodnoj skupštini Republike Srbije koja treba da ga nakon razmatranja na svojim odborima za zakonodavstvo i pravosuđe usvoji.

Pored svih deklarativnih izjašnjavanja u korist uvođenja institucije ombudsmana u pravni sistem Srbije i pored međunarodno prihvaćenih obaveza (na osnovu preporuka Parlamentarne skupštine Saveta Evrope obaveza SRJ koja je prosticala iz prijema u Savet Evrope bila je da se u roku od godinu dana po prijemu usvoji zakon o uspostavljanju kancelarije ombudsmana, odnosno do aprila 2004.g.), ni danas sa sigurnošću ne možemo predvideti kada će biti donet Zakon o ombudsmanu i kada će kancelarija ombudsmana otpočeti sa radom.

O AUTORU

Dragan Prljaje magistrirao i doktorirao na Katedri za međunarodno pravo i međunarodne odnose Pravnog fakulteta u Beogradu.

Objavio je 10 knjiga i više od 50 stručnih članaka iz oblasti prava. Izvršni je urednik časopisa "Lex forum".

Naučni je saradnik u Institutu za uporedno pravo u Bogradu.

E-mail dprlja@yahoo.com



Prva godina rada crnogorskog ombudsmana

Mr Dražen Cerović

Početak rada crnogorskog Zaštitnika ljudskih prava i sloboda (Ombudsmana) po pritužbama građana, započeo je 1. marta 2004. godine. Do 10. decembra 2004. godine, dakle za godinu dana, institucija je primila 565 pritužbi građana (od čega su 35 podnijele grupe građana ili nevladine organizacije). (1 - U izvještaju su korišćeni statistički podaci o radu Ombudsmana, autora Tanje Dašić-Raspopović, samostalnog savjetnika u kancelariji Zaštitnika ljudskih prava i sloboda) Ombudsman i njegov zamjenik primili su preko 800 građana i neposredno komunicirali sa njima. Telefonom se obratilo preko 1200 građana tražeći informacije i pomoć u rješavanju pojedinih problema. U prosjeku dnevno ima oko desetak telefonskih poziva, a prostorije institucije posjeti 5 do 7 građana.

Uočeni su različiti razlozi obraćanja Ombudsmanu. Najveći dio pritužbi (oko 50%) odnosi se na nezadovoljstvo radom sudova (na odluke suda, njihovo neizvršavanje, kao i na odugovlačenje sudskog postupka). Građani se takođe, žale i na kršenje prava u domenu radno-pravnih odnosa, socijalne i penzijske zaštite, zdravstvene zaštite, na stambenu problematiku, na rad pojedinih ministarstava, na kršenje propisa o zaštiti životne sredine, urbanizam i uređenje prostora, na rad lokalne samouprave, kršenje prava u domenu obrazovanja, kršenje imovinskih prava i povraćaj imovine, poreza i finansija, akcionarstva, stare devizne štednje, rješavanje pitanja državljanstva, povrede upravnog postupka, uskraćivanje traženih informacija, pogrešno utvrđeno činjenično stanje. Nekoliko pritužbi podnijela su lica lišena slobode i lica koja se nalaze na izdržavanju kazne.

Podnosioci ovih pritužbi obaviješteni su, nakon njihovog razmatranja, o razlozima zbog kojih Zaštitnik nije bio nadležan i ovlašćen da po njima postupi. Kada se uzme u obzir broj pritužbi u kojima Zaštitnik nije bio ovlašćen da postupi, broj raznih vrsta molbi i zahtjeva koji nijesu imali karakter pritužbe, kao i broj u kojima je u međuvremenu pokrenut sudski postupak, proizilazi da je 50% pritužbi bilo izvan

nadležnosti Zaštitnika. U 30 slučajeva, povrede prava i sloboda, otklonjene su u toku postupka po pritužbama. U cilju kvalitetnijeg rada institucije Ombudsmana, neophodno je:

1. Uspostaviti brzu i kvalitetnu saradnju sa državnim organima radi otklanjanja učinjenih povreda prava građana. Kvalitetna saradnja sa svim državnim organima, od presudnog je značaja za smisao rada institucije Ombudsmana. Komunikaciona relacija između Ombudsmana i državnih organa, mora biti precizna, brza i jasna. Ne smije se dopustiti neopravdano kašnjenje u smislu saopštavanja razloga donošenja neke odluke od strane državnih organa, a po osnovu koje je Ombudsman tražio pojašnjenje. Protek zakonom određenog roka, trebalo bi u skladu sa članom 40 Zakona o zaštitniku ljudskih prava i sloboda shvatiti kao ometanje rada Ombudsmana i obavijestiti neposredno viši organ, Skupštinu i javnost.

2. U tom smislu, neophodno je intenzivirati i unaprijediti kontakte sa medijima. Činjenica da Ombudsman ne može da donosi pravno obavezujuće odluke, čini njegovo pravo da se obraća javnosti je najsnažnijim oružjem iz koga u značajnoj mjeri proizilazi njegova realna moć. S tim u vezi, preduzeti su koraci na uspostavljanju odgovarajuće saradnje sa svim medijima u Crnoj Gori, kao bi i oni sa svoje strane doprinijeli da institucija služi cilju zbog koje je osnovana. Aktivnosti u tom pravcu bi trebalo intenzivirati boljom saradnjom sa medijima od dosadašnje, češćim pojavljivanjem u medijima, periodičnim press konferencijama, itd. U tom smislu, preporuka bi bila da se periodično, na primjer jednom u mjesecu, organizuju press konfrencije, na kojima bi kancelarija Ombudsmana prezentirala svoje aktivnosti, probleme u svom radu, kao i neke slučajeve, koji zahtijevaju naročitu pažnju javnosti, ukoliko bi to dovelo do njihovog bržeg i lakšeg rješavanja.

Suština institucije ombudsmana svodi se na njenu imanentnu podobnost da probija *začarane birokratske krugove* i da neprobojne autoritativne administrativne sisteme učini transparentnim, tj. dostupnim parlamentarnoj kontroli i opštoj javnosti.

Njegova djelotvornost proizilazi, prije svega, iz njegove mogućnosti da, na osnovu svog izvještaja parlamentu skrene pažnju javnosti i parlamenta na žalbe građana. Javnost zasnovana na nepristrasnoj istrazi je moćno sredstvo. Sama svijest o nadzoru ombudsmana vrši pozitivan uticaj na cio upravni sistem, čineći ga podložnim javnosti rada i pravdi. (2 - H.W.R Wade, *Administrative Law*, 5. izd. Oxford, 1982, str. 76, navedeno prema: Lilić Stevan, Kunić Petar, Dimitrijević Predrag, Marković Milan, *Upravno pravo*, Beograd, 1999.) Otuda potiče veliko insistiranje na popravljaju kvaliteta relacije institucije Ombudsmana i medija.

3. Intenzivirati saradnju sa nevladinim sektorom i međunarodnim organizacijama. Ovaj vid saradnje je takođe bitan, budući da je razmjena iskustava od velikog značaja za institucije koje se u raznim sferama bore za zaštitu ljudskih prava, pošto su vrste kršenja tih prava u načelu slične. Samim tim, razmjenjivanje informacija između Ombudsmana i ovih institucija je samo po sebi prednost.

4. Intenzivirati zakonodavnu inicijativu i uključivati instituciju Ombudsmana u sve projekte, koji se tiču reforme pravnog sistema i državne uprave (intervencija i sugestije Ombudsmana u fazi izrade normativnih rješenja, imale bi blagotvoran uticaj u smislu prevencije kršenja ljudskih prava. Pretpostavka je da institucija Ombudsmana kao neko ko se sa problemom kršenja prava susrijeće stalno u praksi, lako može anticipirati potencijal za njihovo kršenje i nepravilnosti u raznim zakonskim nacrtima i ukazati na njih u procesu prije usvajanja u Parlamentu)

5. Akcenat staviti na saradnju sa Parlamentom. U smislu zakonskih rješenja, Parlament je on institucija, sa kojom Ombudsman ima poseban vid relacije. Godišnji izvještaj Parlamentu, kao i činjenica

da se institucija Ombudsmana obraća Skupštini, u situaciji kad je rad na zaštiti ljudskih prava i sloboda ometen (Član 40 Zakona o zaštitniku ljudskih prava i sloboda), preporučuje obavezu jačeg povezivanja institucije Ombudsmana sa Parlamentom.

6. Pojačati saradnju sa ombudsmanima u regionu na realizaciji zajedničkih projekata (pitanje raseljenih lica, imovine, državljanstva, borbe protiv trgovine ljudima i djecom, antikorupciju);

7. Unaprijediti efikasnost zaštitu prava lica lišenih slobode, kao pitanja posebnog prioriteta, kad se zna da je to oblast gotovo najdrastičnijeg kršenja ljudskih prava i sloboda

8. Naročito obratiti pažnju na zaštitu prava treće generacije. U tom smislu, unaprijediti intervencije u oblasti uređenja i planiranja prostora, zaštite životne sredine

9. Insistirati na permanentnoj edukaciji službenika u instituciji Zaštitnika ljudskih prava i sloboda.

Suština institucije Ombudsmana zahtijeva visokog stepen realizma u očekivanjima od nje. Valja istaći da je i sličnim institucijama u okruženju, pa i u demokratski razvijenim zemljama, trebalo takođe izvjesno vrijeme, čak i nekoliko godina, da bi zaživjele i ostvarile odgovarajuće rezultate.

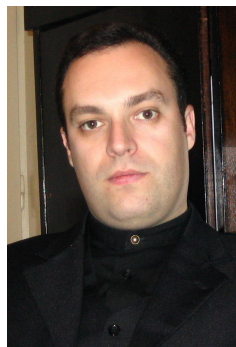
Neosporno, potrebno je izvjesno vrijeme da ova institucija zaživi i bude prihvaćena na odgovarajući način, kako od građana tako i državnih organa i cjelokupnog društva.

Instituciji stoga treba pružiti maksimalnu podršku u radu, u čemu je posebno važna uloga medija, kao i osiguravanje posebnog budžeta za rad ove institucije, čime se obezbjeđuje njena nezavisna i nepristrasna pozicija u najvećoj mogućoj mjeri.

O AUTORU

Dražen Cerović je magistar pravnih nauka, predsjednik Udruženja za demokratski pravni poredak i asistent-pripravnik na predmetu Upravno pravo Pravnog fakulteta u Podgorici. Saradnik je University of Texas u Arlington-u i International Development Institute-a iz Teksasa. Od 2003, direktor je Resource Center-a za javni menadžment - ogranka za Crnu Goru, koji djeluje u okviru International Development Institute-a, Texas, USA

E-mail: drazenc@cg.yu



Uticaj sovjetske doktrine na našu teoriju države i prava

Prof. dr Stevan Lilić

U poslednje vreme, stručna i opšta javnost kao da sve više dovodi u pitanje ugled i učinak naše pravne nauke. Od opšte pojave neprimenjivanja zakona, preko konfuzije oko procedure donošenja novog ustava, pa sve do pitanja odnosa prava i politike. Imajući to u vidu, posebno u odnosu na ideju vladavine prava i demokratije, daćemo kraći osvrt na sovjetski uticaj koji je oblikovao **osnovne premise** na kojima čak i danas počiva naša teorija države i prava.

Uticaj **sovjetske teorije države i prava** na našu pravnu doktrinu prisutan je u radovima mnogih naših autora, pre svega u radovima univerzitetskih profesora prava. Međutim, nigde ovaj uticaj nije tako očigledan i neposredan kao u radovima akademika i profesora prava **Radomira D. Lukića**. To se posebno odnosi na njegove radove i udžbenike iz oblasti teorije države i prava, kao i na udžbenike za predmet Uvod u pravo. Od prvih izdanja ovih udžbenika, uz razne modifikacije, zadržana su shvatanja i formulacije koje na uzbudljiv način govore o tome da tzv. sovjetska doktrina čini okosnicu njegove koncepcije o državi i pravu. **Shvatanja o klasnoj suštini države i prava** profesora Lukića imala su i snažan i neposredan uticaj na autore u drugim pravnim oblastima (na primer, na radove u oblasti upravnog prava). Tokom više od četiri decenije, osnovne marksističko-lenjinističke premise o klasnoj suštini države i prava profesor Lukić izložio je u oko 30 raznih izdanja svojih udžbenika koji su bili polazna tačka u osnovnom obrazovanju više od **40 generacija naših pravnika**.^[(1) Nota bene: Na Pravnom fakultetu u Beogradu poznati amfiteatar "Petica" sada nosi naziv "Amfiteatar Radomir D. Lukić", a u osnivanju je i posebna Fondacija "Akademik Radomir Lukić" (<http://www.ius.bg.ac.yu/rukovodioci.htm>)]

Osnovne postavke profesora Lukića počivaju na **sovjetskoj doktrini klasne (represivne) suštine države i prava**. U ovom pogledu nedoumica nema, jer to jasno proizilazi iz stavova samog profesora Lukića (Teorija države i prava I & II, 1953-54): "Sve do sovjetske prave književnosti nema **nijednog** sistematskog marksističkog dela u oblasti teorije države i prava." (...) "Shodno tome, materijalističko-

dijalektički metod se može izjednačiti sa naučnim metodom, jer je to **jedno isto**." (...) "Država je organizacija s **monopolom fizičkog nasilja**." (...) "Država je oruđe pomoću koga u krajnjoj liniji vladajuća klasa održava svoju vlast, bez koga ona ne može." (...) "Videli smo da je **pravo oruđe za zaštitu klasnog interesa** vladajuće klase."^[(2) Uporedi: Radomir D. Lukić, *Teorija države i prava, I - teorija države*, Univerzitet u Beogradu, "Naučna knjiga - izdavačko preduzeće Narodne Republike Srbije, Beograd, 1953, str. 48, 155, 159, kao i Radomir D. Lukić, *Teorija države i prava, II - teorija prava*, Univerzitet u Beogradu, "Naučna knjiga - izdavačko preduzeće Narodne Republike Srbije, Beograd, 1957, str. 53-54.]

Nakon izdvajanja nastavnog programa za predmet "Teorija države i prava" za potrebe posle diplomskih studija, profesor Lukić, izdaje **"stalni univerzitetski udžbenik"** za redovne studije prava pod naslovom "Uvod u pravne nauke" (1960). U udžbeniku nema predgovora, ali se iz odgovarajućih delova teksta vidi da shvatanja profesora Lukića u vezi sa metodom i klasnom suštinom države i prava ostaju **ista**. "Takav, najopštiji naučni metod, koji se primenjuje u svim naukama - iako razume se, s različitim modifikacijama u svakoj od njih - jeste dijalektičko-materijalistički, odnosno **istorijsko-materijalistički metod**." (...) "**Klasna suština države i prava**. Tako smo utvrdili da je sredstvo za održavanje jedinstva društva koje je razdirano klasnim sukobom (i pre svega sukobima u samom procesu proizvodnje) **nasilje**, koje se sprovodi pomoću države i prava." (...) "**Država** je organizacija koja raspolaže **monopolom za fizičko nasilje**, odn. suverenom vlašću, i koja služi za održavanje onog načina proizvodnje koji je **u interesu vladajuće klase**. **Pravo** je skup društvenih normi koje je sankcionisano državnim **aparatom za nasilje** i koje služe za održavanje onog načina proizvodnje koji je u interesu vladajuće klase." ^[(3) Uporedi: Radomir D. Lukić, *Uvod u pravne nauke*, Univerzitet u Beogradu, Zavod za izdavanje udžbenika Narodne Republike Srbije, Beograd, 1960, str. 20, 55, 61.]

Ove stavove profesor Lukić zadžava "do kraja", što se, između ostalog, vidi i iz "Napomene" profesora Lukića za jedno od poslednjih mnogobrojnih izdanja svog udžbenika "Uvod u pravo" za prvu godinu pravnih studija. U ovoj Napomeni, profesor Lukić ističe da su "izostavljani oni delovi udžbenika koji su postali **nepotrebni** s obzirom na isčezavanje socijalističkog sistema". Međutim, kao što se takođe može videti, to što je došlo do "**isčezavanja socijalističkog sistema**", nije značilo da je došlo i do "isčezavanja" stavova profesora Lukića u pogledu klasne suštine države i prava. **Naprotiv**, oni i dalje u nepromenjenom obliku ostaju okosnica njegove koncepcije. Tako, profesor Lukić (Uvod u pravo, deseto izdanje, 1993) piše: "Država je organizacija koja raspolaže monopolom za **fizičku prinudu**, odnosno suverenom vlašću, i koja služi za održavanje onog načina proizvodnje koji je u interesu vladajuće klase. Pravo je skup društvenih normi koje su sankcionisane **državnim aparatom prinude** i koje služe za održavanje onog načina proizvodnje koji je u interesu vladajuće klase." [(4) Uporedi: Radomir D. Lukić, *Uvod u pravo*, deseto izdanje, Naučna knjiga, Beograd 1993, str. 13, 63.]

U **inostranim istraživanjima** o uporednim svetskim pravnim sistemima posebno se naglašava da **sovjetsko pravo** "nalazi svoj kompas u marksističko-lenjinističkoj ideologiji". Tako, recimo René David i John Brierley (*Major Legal Systems in the World Today*, 1985) ističu sledeće: "U suštini, sovjetsko pravo **nema za cilj uspostavljanje vladavine poretka** (rule of order) time što bi utvrdilo principe za rešavanje spornih situacija. Pre svega, to je sredstvo za promenu, i u tom smislu za usmeravanje društva ka idealu komunizma, van čijih okvira nema istinske slobode, jednakosti ili moralnosti. Pravo je u osnovi sredstvo u rukama vladajuće klase." (...) "Lideri i pravници Sovjetskog saveza, sa druge strane, našli su svoj **kompas u idelolgiji** marksizma-lenjinizma; sudije, upravni službenici i građani imaju sigurne smernice u tumačenju zakona. Sovjetsko pravo, dakle, nije kao

ostala prava; očigledno je da se njegovo proučavanje ne može odvojiti od marksističko-lenjinističkih doktrina, koje mu određuju cilj i usmeravaju razvoj, tumačenje i primenu."[(5) Uporedi: René David, John E.C. Brierley, *Major Legal Systems in the World Today*, Third Edition, Stevens & Sons, London, 1985, str. 176-177.]

U tom kontekstu i pojedini naši pravni pisci ukazuju na karakter tzv. sovjetske doktrine o državi i pravu. Tako, profesor Andrija Gams (Shvatanje Stučke i Pašukanisa o pravu i državi, 1967) piše: "Prema staljinističkim pravnicima, sovjetsko pravo je specifično drugačije od buržoaskog prava. (...) "Za njih pravo **nije pravilo ponašanja**, već pre svega **odnos vlasti**". [(6) Uporedi: Andrija Gams, *Shvatanje Stučke i Pašukanisa o pravu i državi*, "Pola veka sovjetske republike", Arhiv za pravne i društvene nauke, br. 3-4, 1967, str. 237, 233.]

Ipak, čini se da je opštu ocenu o "marksističko-lenjinističkoj teoriji države i prave" najpreciznije formulisao Milovan Đilas (Nova klasa, 1957, 1990) kada ističe: "Sama komunistička teorija države, koju je razradio Lenjin, a dopunjavali Staljin i drugi, pogoduje totalitarnoj diktaturi partijske birokratije". (...) "Lenjin je državu sveo na silu, tačnije rečeno: na **organ nasilja** kojim se služi jedna klasa radi ugnjetavanja druge klase." (...) "Zbog toga protivrečja, zbog neizbežne i stalne potrebe komunista da državu tretiraju ako i ne isključivo, a ono pretežno kao organ nasilja, komunistička država **nije mogla i ne može da postane pravna država**...".[(7) Uporedi: Milovan Đilas, *Nova klasa* (1957), Narodna knjiga, Beograd, 1990, str. 83, 85-86. Koristimo priliku da podsetimo da je "Nova klasa" svrstana među "**100 najuticajnijih knjiga posle Drugog svetskog rata**" - izvor: The Times Literary Supplement, Oct. 6 1995 (kao i da su bez osnova pokušaji i prozivke kojima se u nekim izjavama za štampu dovodi u pitanje njena autentičnost)].

O AUTORU

Stevan Lilić je izabran za redovnog profsora na Pravnom fakultetu u Beogradu 1997. godine. Rukovodi nastavom na redovnom i poslediplomskom studiju iz predmeta Upravno pravo, Posebno upravno pravo, Nauka o upravljanju, Pravna informatika i Pravo zaštite čovekove okoline. Objavio preko 300 naučnih, stručnih i drugih radova, članaka i monografija u domaćim inostranim stručnim i naučnim publikacijama.

E-mail slilic2@yahoo.com



Nadležnost organa AP Vojvodine

Mr Miodrag Savović

Teritorijalne autonomije nisu karakteristika celokupnog ustavnog sistema u nas. One to nisi ni u vremenskom ni u prostornom pogledu, ukoliko se posmatra njihovo postojanje u okvirima nekadašnje južnoslovenske države. Naime, u periodu postojanja tzv. Prve Jugoslavije, odnosno države koja je stvorena iz delova koji su imali različit državopravni položaj (najpre Kraljevine Srba, Hrvata i Slovenaca, a kasnije Kraljevine Jugoslavije) i pored toga što je novostvorena država bila etnički vrlo heterogena, teritorijalne autonomije nisu postojale. Istina, pored postojeće *unitarističke* koja je bila preovlađujuća, sve vreme je bila prisutna i *autonomistička* tendencija, ali i pored neprestalne političke borbe koja se vodila između njih, u vreme postojanja te države nije došlo do formiranja teritorijalnih autonomija, mada su pravljani, s vremena na vreme određeni politički kompromisi i na planu državnog ustrojstva.

Stvaranjem Druge Jugoslavije (period posle Drugog svetskog rata) stvorene su i određene pretpostavke za formiranje teritorijalnih autonomija. Njihov nastanak tesno je vezan sa pitanjem federativnog uređenja, koje je opet, nastalo kao posredica težnji za rešavanjem nacionalnog pitanja kao pogodnog načina za artikulaciju nacionalnih interesa i ravnopravnosti nacija koje su se našle u okvirima ove države. Vremenski posmatrano i u okvirima Treće Jugoslavije, tj. Savezne Republike Jugoslavije postoje pokrajine kao oblici teritorijalne autonomije.

Iako Ustavna povelja državne Zajednice Srbija i Crna Gora izričito ne pominje postojanje teritorijalne autonomije, kada je reč o kontinuitetu njenog postojanja i trajanja ne može se zanemariti činjenica da je ona prisutna u ustavnom sistemu (makar jedne članice te zajednice).

Kada je u pitanju *prostorno* situiranje teritorijalnih autonomija u okviru nekadašnje države i sadašnje Zajednice, onda i tu važi navedeno ograničenje da taj oblik teritorijalnog organizovanja nije bio opšta karakteristika cele države, već samo jednog njenog dela - Srbije.

Od vremena njihovog nastanka, teritorijalne autonomije (pokrajine) imale su različiti stepen autonomnosti i njihove nadležnosti su se, u pojedinim istorijskim periodima postojanja zajedničke države, zavisno od odnosa političkih snaga, menjale, pa je samim tim i njihov položaj u pravnom sistemu zemlje bio različit.

Ne ulazeći u položaj teritorijalnih autonomija u pravnom sistemu nekadašnje zajedničke države i njihove nadležnosti u njoj, ovde ćemo ukazati na nadležnosti autonomne pokrajine Vojvodine koje ona danas ima u pravnom sistemu Srbije.

Položaj Autonomne pokrajine Vojvodine određen je Ustavom Srbije koji ju je odredio kao oblik teritorijalne autonomije u kojoj građani *samostalno* ostvaruju prava i ispunjavaju dužnosti koje su utvrđene kako Ustavom, tako i zakonom.

U tom smislu nadležnosti autonomne pokrajine Vojvodine obuhvataju poslove iz njene samostalne nadležnosti, koje ona s toga i obavlja samostalno. Taj delokrug spada u sferu *izvornih* poslova. S druge strane, u pokrajini se obavljaju i državni poslovi koje je Republika Srbija poverila na vršenje pokrajini iz okvira svojih prava i dužnosti i oni se nazivaju *povereni* poslovi.

U skladu sa nacionalnim, istorijskim, kulturnim i drugim posebnostima Vojvodine, njeni stanovnici su, dakle, ovlašćeni da samostalno ostvaruju prava i ispunjavaju dužnosti u skadu sa Ustavom i zakonom. Autonomna pokrajina te svoje nadležnosti ostvaruje preko svojih organa: Pokrajinske skupštine; Pokrajinskog izvršnog veća i pokrajinskih organa uprave. Radi toga ona donosi program svoga privrednog naučnog, tehnološkog, demografskog, regionalnog i socijalnog razvoja, razvoja poljoprivrede i sela; donosi svoj budžet i završni račun; donosi i odluke i druge opšte akte kojima uređuje pojedina pitanja od interesa za svoje građane (u oblasti kulture, obrazovanja, službene upotrebe pisama narodnosti, javnog obaveštavanja, zdravstvene i socijalne zaštite, društvene brige o deci, zaštiti i unapređenju životne sredine, urbanizma i dr.); izvršava zakone i druge propise i opšte akte Republike Srbije čije joj je izvršavanje povereno i donosi propise za njihovo izvršavanje, kada je to zakonom predviđeno, a takođe obezbeđuje i izvršavanje pokrajinskih odluka i opštih akata. Pored navedenog, autonomna pokrajina obrazuje svoje organe i organizacije i službe i uređuje njihovu organizaciju i rad.

I najzad, autonomna pokrajina vrši i druge poslove koji su utvrđeni Ustavom Srbije, i njenim zakonom, kao i statutom autonomne pokrajine.

Statut autonone pokrajine Vojvodine poštujući odredbe Ustava Republike Srbije utvrdio je delokrug poslova ove teritorijalne autonomije. Međutim, kompetencije ove teritorijalne autonomije bile su dosta ograničene i one su ostale u tim okvirima više od jedne decenije, tj. sve od donošenja Ustava Srbije 1990. godine, pa do 2002. godine, do donošenja zakona kojima se te nadležnosti proširuju. Preciznije rečeno, to je urađeno *Zakonom o utvrđivanju određenih nadležnosti autonomne pokrajine* koji je poznat i po popularnom nazivu *Omnibus zakon*.

Navedenim zakonom određuju se nadležnosti autonomne pokrajine posebno u oblastima u kojima Republika uređuje *sistem*. Njime je takođe predviđeno da autonomna pokrajina uređuje pojedina pitanja koja su od interesa za njene građane, zatim način njihovog ostvarivanja, nadležnost svojih organa, obrazovanje svojih organizacija i ustanova, te obezbeđivanje njihovog funkcionisanja. Organi autonomne pokrajine Vojvodine bliže uređuju način sprovođenja propisa, vode upravni postupak, rešavaju u poslovima iz svoje nadležnosti,

preduzimaju upravne radnje i mere za koje su ovlašćeni i, preduzimaju i sve druge radnje i mere za izvršenje poslova. Treba svakako naglasiti da ova ovlašćenja organi autonomne pokrajine obavljaju u skladu sa Ustavom, zakonom i svojim statutom.

Ovaj zakon je obuhvatio veoma širok krug pitanja koja su od interesa za građane autonomne pokrajine Vojvodine i ona se kreću u širokom dijaspazonu od sfere kulture, obrazovanja, službene upotrebe jezika i pisama, javnog informisanja, zdravstvene zaštite, sanitarnog nadzora, zdravstvenog osiguranja, penzijskog i invalidskog osiguranja, socijalne zaštite, pravne zaštite porodice, društvene brige o deci, boračke i invalidske zaštite, zaštite civilnih invalida rata, zaštite i unapređenja životne sredine, urbanizma i građevinarstva, stambenih odnosa, zapošljavanja. Tu spadaju i pitanja vezana za privredu i privatizaciju, zatim za energetiku, poljoprivredu, turizam i sport. U delokrug organa autonomne pokrajine spadaju i pitanja vezana za osnivanje i ukidanje odnosno spajanje jedinica lokalne samouprave ili promenu njenog sedišta ili granica (u tom smislu daju predloge), zatim pitanja vezana za polaganje pravosudnog ispita, stručnog ispita za rad u organima državne uprave. Posebna pažnja posvećena je ostvarivanju ljudskih prava, naročito prava nacionalnih manjina kroz instituciju ustanovljenja pokrajinskog ombudsmana (građanskog branioca).

Da bi mogli da se nesmetano vrše svi ovi poslovi predviđeno je da autonomna pokrajina Vojvodina ima sopstvene prihode gde u prvom redu spadaju takse i naknade koje se ubiraju na osnovu propisa u oblasti konematografije od obaveznika čije je sedište na području Vojvodine, organa koji u prvom stepenu rešavaju o pravima iz boračko invalidske zaštite, sredstva od naknada u oblasti vodoprivrede, itd.

Iz navedenog proizlazi da je Republika Srbija autonomnoj pokrajini poverila vršenje velikog broja poslova iz različitih sfera društvenog života. Da li je delokrug poslova preširok ili se još može proširivati, pitanje je koje se često polemički postavlja, posebno danas kada se govori o donošenju novog ustava koji će svakako detaljnije obuhvatiti i ovo pitanje.

Odgovor na pitanje nije jednostavan, pa se na nejga ne može odgovoriti samo na taj način što će se meriti širina i obim ovlašćenja pokrajinskih organa. U pitanju je jedan ne samo kompleksan, nego i delikatno odnos. Između ostalog, kada je reč o ovlašćenjima autonomne pokrajine Vojvodine, mora se svakako voditi računa i uvažavati činjenica njene pripadnosti

Republici Srbiji, ali se istovremeno moraju poštovati nacionalne, istorijske, ekonomske, tradicionalne i druge posebnosti ovog područja. To dalje znači, da se moraju uspostaviti takvi društveni odnosi i mehanizmi koji će omogućavati da istovremeno efikasno funkcionišu organi koji omogućavaju ostvarenje državnog interesa na delu njene teritorije, a takođe da se obavljaju poslove za koji su ovlašćeni organi teritorijalne autonomije na način koji će omogućiti da se takođe kontinuirano izražavaju autentični interesi i posebnosti mnogobrojnih etničkih, istorijskih, kulturnih i drugih kolektiviteta.

Da bi nadležnosti organa ove teritorijalne autonomije mogle da se odvijaju na navedeni način mora se uspostaviti svojevrsan odnos između centralnih i autonomnih organa koji neće biti zasnovan ni na hijerarhiji državnih organa niti na nekontrolisanom obavljanju samostalnih odnosno izvornih funkcija pokrajine. Taj odnos mora se postepeno transformisati i sve više zasnivati na osnovama jednog interesnog povezivanja koji će predstavljati i jedan poseban vid decentralizacije, pa će se kao takav ispoljavati sve manje kao administrativni, a sve više kao ekonomski.

Ako se stvari budu tako postavile, onda prevashodno pitanje neće biti koliko nadležnosti ima autonomna pokrajina, koliki je obim i širina ovlašćenja njenih organa i koji su to poslovi koje organi autonomne pokrajine obavljaju. Taj obim i širina ovlašćenja transformisaće se u nešto što se neće meriti količinom, već će osnovni kriterijum biti onaj koji će omogućavati koegzistenciju aktuelnih interesa države na čijem području se nalazi autonomna pokrajina Vojvodina i istorijskih, ekonomskih, nacionalnih i uopšte svih posebnosti te autonomne pokrajine, čime će i pitanje kompetencija i delokruga organa autonomne pokrajine postati ne prvenstveno pravno, nego prevashodno demokratsko pitanje. U tom slučaju ni pitanja koja se danas postavljaju ni polemike koje se vode, malo ili suviše nadležnosti za Vojvodinu, neće imati ovu konotaciju, već će se ova teritorijalna autonomija tretirati sve više kao pogodna forma zajedništva i kao ambijent u kome se postepeno gube tradicionalna svojstva autonomije, a ona sve više dobija obeležja moderne, savremene regionalne autonomije kao svojevrsne transmisije između centra i delova unutar jedne države, sa specifičnostima pretežno ekonomskog karaktera koji će biti u osnovi i logici povezivanja tih delova.

O AUTORU

Miodrag Savović je magistar pravnih nauka.

Autor (ili koautor) je više udžbenika iz sociologije, odnosno sociologije u biznisu za studente Učiteljskog fakulteta u Užicu, Više medicinske škole u Beogradu i Više poslovne škole u Beogradu. Dugo godina se bavi teritorijalnim autonomijama u nas i u svetu, pa mu je i doktorska disertacija koju uskoro treba da brani posvećena upravi u teritorijalnim autonomijama.

Email: savovicmiodrag@yahoo.com.



Ko je i šta radi javni beležnik

Mr Dragana Radojević

Dok u Srbiji i Crnoj Gori još nije donet zakon o javnim beležnicima, tokom devedesetih godina, u svim ostalim bivšim jugoslovenskim republikama [(1) Slovenija, Hrvatska, Bosna i Hercegovina i Makedonija.] doneti su odgovarajući propisi kojima se reguliše ova oblast. Ovaj članak teži da približi čitaocu pojam i poreklo ove institucije, napravi sintezu delatnosti i značaj obavljanja funkcije javnog beležnika, predstavi dva osnovna modela organizovanja javnog beležništva, i konačno, da ukaže na pravnu regulativu ove institucije u našoj zemlji i regionu.

Javni beležnik (lat. *notarius* - pisar) je lice kome je država priznala posebno ovlašćenje za overu građansko-pravnih dokumenata. Još od antičkih vremena, javni beležnici su stavljali potpis i pečat na dokumenta i dajući pravnu snagu takvom dokumentu jamčili za njegovu verodostojnost. Ranije su javni beležnici bili državni službenici a javno beležništvo stvar uprave jer je država svojim aktom osnivala službu javnog beležnika kao organ uprave. Danas je to nezavisna i slobodna profesija koju obavljaju privatna lica koja ispunjavaju određene uslove predviđene od strane države za obavljanje te delatnosti, obično prijavom na konkurs nadležnog organa i polaganjem predviđenog stručnog ispita.

Delatnost javnih beležnika se sastoji u službenoj overi (notarizaciji) (i) privatno-pravih isprava, tj. građansko-pravne akata poput ugovora, poklona, testamenta, podele imovine, usvajanja, izjava i potvrda (ii) javno-pravnih isprava, tj. pravne činjenice od značaja za građansko-pravne odnose, poput rođenja, smrt, venčanja, razvoda, nasleđivanja, identiteta, stručne sprema i radnog iskustva, (iii) činjenice od značaja za građansko-pravni promet kao što je overa verodostojnosti potpisa i pečata, istovetnost kopije, izvoda, prevoda i sl. sa originalom, (iv) izvršnih dokumenata iz poverilačko-dužničkog odnosa, kao što su ugovori o vraćanju i naplati dugovanja, i (v) obavljaju i druge prateće poslove kao što je primanje na čuvanje isprava, novca i predmeta od vrednosti, dokumenata (npr. testamenta) radi predaje drugim osobama ili nadležnim organima, sastavljanje dokumenata za overu u ime i za račun klijenta, obavljanje drugih poslova po nalogu suda ili državnih organa u postupcima određenim zakonom, itd.

Značaj overe od strane javnog beležnika je izuzetno veliki. Overeni dokument je javna isprava od značaja kao (i) dokaz, u tom smislu što overeni dokumenti

uživaju pretpostavku tačnosti, pa je na strani koja pobija istinitost overenog dokumenta da dokaže suprotno, (ii) izvršni naslov, npr. u sistemima u kojima poveriočev dokument o dugu postaje izvršan automatski overom od strane notara, (iii) punovažan akt, npr. kada je overa javnog beležnika uslov za punovažnost nekog pravnog akta, (iv) univerzalni akt, s obzirom da dokument overen u jednoj zemlji shodno propisima o javnom beležništvu uživa pravnu snagu overenog dokumenta i u drugim zemljama. [(2) Uz dodatnu formalnost u vidu apostila“ prema Haškoj konvenciji o legalizaciji stranih javnih isprava čime se među zemljama potpisnicama konvencije olakšava legalizacija i priznavanje stranih javnih isprava. Ovu konvenciju je ratifikovala većina evropskih zemalja.]

S obzirom na veliku odgovornost koju na sebe preuzimaju javni beležnici u vršenju svoje službe, kao i na težinu posledica u slučaju povrede pravila službe, javni službenici se neretko udružuju u strukovna udruženja. Zajedničkim nastupom u okviru i kroz takva udruženja, javni službenici štite ugled i pravila rada svoje profesije [(3) Primera radi, Američko udruženje javnih beležnika (*American Society of Notaries*) donelo je Kodeks časti u maju 1980. godine, kojim se konstatuje da zvanje javnog beležnika povlači odgovornost i dužnost da se profesija obavlja u skladu sa načelima poštenja i savesnosti, integritetom i stručnošću, uz postavljene standarde ponašanja, između ostalog da: (i) ne izneveri poverenje građana kojima je na usluzi, (ii) službu obavlja stručno, (iii) se ophodi prema svakom građaninu jednako i pravedno, ljubazno i sa poštovanjem, (iv) ne overi dokument u kome je zainteresovana strana, odnosno akt iz ili povodom kog ima direktnu korist, (v) ne obelodani sadržaj akta ili dokumenata koje overava bez ovlašćenja, (vi) se savesno i uz najviši stepen pažnje odnosi prema pečatu overe i dokumentima koji se čuvaju kod njega, i (vii) ponaša i vrši obavlja svoju delatnost na način koristan njemu, javnom beležništvu i društvu.]. Od zemalja u našem okruženju, strukovna udruženja javnih beležnika formirana su na primer u Hrvatskoj, Sloveniji, Rumuniji [(4) Na primer, Hrvatska javnobeležnička komora (*Hrvatska javnobeležnička komora - HJK*) osnovana je 1993. godine. HJK kao strukovno udruženje svih javnih beležnika u Hrvatskoj, čuva ugled struke, utvrđuje pravila etike struke, vodi imenik javnih beležnika, objavljuje službeno glasilo i vrši nadzor nad radom i ponašanjem javnih beležnika. Shodno nadzornim ovlašćenjima iz Statuta HJK (član 36-39), HJK vodi

disciplinski postupak protiv javnog beležnika u kome se odlučuje o njegovoj disciplinskoj odgovornosti, te ukoliko utvrdi da je učinjen disciplinski prestup (npr. reklamiranje putem javnih glasila i nudičenje usluga javnog beležništva, sklapanje ugovora o pružanju usluga, prepustanje obavljanja usluga neovlašćenim osobama, zaračunavanje veće ili manje naknade od one propisane javnobeležničkom tarifom, itd.), izriče disciplinske mere (novčana kazna od 62 evra do 2.500 evra)].

Kod nas je služba javnog beležništva postojala do II svetskog rata, posle kog overu javnih dokumenata vrše službena lica u sudovima i opštinama (Zakon o overavanju potpisa, rukopisa i prepisa („Sl. glasnik RS“, br. 39/93) [(5) Član 1. i 2. Zakona o overavanju potpisa, rukopisa i prepisa.]. Propise o načinu vođenja i obliku upisnika i načinu overavanja potpisa, rukopisa i prepisa donosi ministar nadležan za poslove pravosuđa [(6) Član 19. Zakona o overavanju potpisa, rukopisa i prepisa.], a poslove overe isprava namenjenih inostranstvu republički organ državne uprave nadležan za poslove pravosuđa [(7) Član 20. Zakona o overavanju potpisa, rukopisa i prepisa.].

Postoje dva osnovna sistema organizovanja javnog beležništva – kao upravna delatnost u okviru organa uprave koje formira državna vlast (kod nas), i kao samostalna nezavisna delatnost koju obavljaju stručna lica kojima država priznaje i poverava posebna javnopravna ovlašćenja (u većini evropskih zemalja) [(8) Primera radi, Kina je reformom sistema javnog beležništva od oktobra 2000 prešla na ovakav sistem, inače poznat kao klasičan (latinski) sistem javnog beležništva koji je usvojen u većini evropskih zemalja. Pre reforme, kineski sistem službi javnih beležnika bio organizovan u sklopu državne uprave i to na različitim nivoima od kojih su neki bili podređenih centralnoj vlasti (nivo provincije) a drugi lokalnoj vlasti (gradovi i opštine).].

U sistemu javnog beležništva kao slobodne profesije, javni beležnik je osoba od javnog poverenja koja samostalno i nezavisno obavlja javne službu, pri čemu nastupa kao nepristrasni poverenik stranaka. Za razliku od advokata koji po pravilu zastupa jednu od stranaka, javni beležnik stručni poverenik svih stranaka koje pred njim istupaju. On je nepristrasan u odnosu na stranke iz razloga što nastupa u cilju javnog interesa, tj. obezbeđuje sigurnost pravnog prometa. Cilj njegovog učešća je da na stručan i kvalitetan način obezbedi

punopravnost posla i time umanju mogućnost i potrebu vođenja sporova, po pravilu dugotrajnih i skupih.

U odnosu na državne službenike koji vrše overu u sistemu javnog beležništva kao upravnog organa, javni beležnik je po pravilu stručno lice čije kvalifikacije i iskustvo na poslovima javnog beležništva predstavljaju dodatnu sigurnost za stranke i pravni promet uopšte. Po pravilu, javni beležnik je lice sa završenim pravnim fakultetom, koja uz određeno radno iskustvo [(9) Npr. u Švajcarskoj 4 godine radnog staža u kancelariji javnog beležnika, u Hrvatskoj 5 godina radnog iskustva na pravnim poslovima, u Bosni i Hercegovini 3 godine radnog iskustva po položenom pravosudnom ispitu.] stiče pravo polaganja stručnog ispita [(10) Stručni ispit za javne beležnike organizuju ili strukovna udruženje npr. u Švajcarskoj, ili nadležni državni organi, poput posebne Komisije u okviru Ministarstva pravde npr. u Hrvatskoj i Bosni i Hercegovini.], a po položenom ispitu stiče javnopravno ovlašćenje za obavljanje poslova javnog beležnika. Konačno, vršenje ove funkcije nosi veliku odgovornost što dodatno pojačava stepen pažnje lica koja je obavljaju. U tom smislu, javni beležnik je obavezan na čuvanje poslovne tajne, tj. držanje poverljivim svih podataka i saznanja do kojih dođe u vezi sa svojom službom. Takođe, javni beležnik odgovara za štetu koju strankama prouzrokuje povredom svoje službene dužnosti, odnosno propisa kojih je inače obavezan da se pridržava.

Uopšteno uzev, prednost organizovanja javnog beležništva kao nezavisne, samostalne profesije koju obavljaju privatna lica su eliminisanje troškova postojanja i održavanja sistema javnog beležništva kao državne uprave, podizanje kvaliteta usluge javnog beležništva s obzirom na visoke kvalifikacije i stručnost javnih beležnika, i povećanje pravne sigurnosti s obzirom na veliku odgovornost za vršenje takve dužnosti i ozbiljne direktne posledice u slučaju povrede dužnosti. Iz tih razloga, *smatramo da treba doneti* odgovarajuće propise kojima se funkcija javnog beležništva prenosi sa opštinskih sudova i opštinskih organa uprave na pojedince, uz propisivanje uslova koje takvi pojedinci treba da ispunjavaju kako bi dobili zvanje javnog službenika, a sve u cilju efikasnog i sigurnog obezbeđivanja prava građana i *zaštitu javnog interesa* kroz širenje tekovina demokratskog poretka i *jačanje vladavine prava*.

O AUTORU

Dragana Radojević je doktorant Pravnog fakulteta Univerziteta u Zenevi. Radi u advokatskoj kancelariji "Prica & Spasic" u Beogradu.

Kontakt e-mail:
draganaradojevic@yahoo.com"



Uredba o izmenama i dopunama Uredbe o vršenju vojne obaveze

Mario Reljanović

Izmenama i dopunama Uredbe o vršenju vojne obaveze iz avgusta 2003. godine u naš pravni sistem je po prvi put uvedeno pravo na prigovor savesti, kroz tzv. civilno služenje vojnog roka. Od tada pa do danas interesovanje za ovakav vid regulisanja vojne obaveze je u stalnom porastu i u decembarskoj klasi vojnika je prema podacima Ministarstva odbrane SCG dostiglo rekordan udeo od 25%.

Nova Uredba o izmenama i dopunama Uredbe o vršenju vojne obaveze (Sl.list SCG 4/05 od 28.01.2005. godine) zadržava apsurdan pojam «civilnog služenja vojnog roka», umesto da ga uskladi sa komparativnim rešenjima i ovaj modalitet nazove «civilna služba».

U član 5. Uredbe uneta je odredba o obaveznoj pouci o pravu na prigovor savesti koje mora da sadrži poziv na upućivanje na služenje vojnog roka. Ova pouka je u skladu sa relevantnim međunarodnim dokumentima koji regulišu dostupnost informacija o ovom pravu. [(1) Tu se pre svega misli na dokumente OEBS-a, Preporuku 816 (1977) Skupštine Saveta Evrope i 87/8 Komiteta ministara Saveta Evrope.] Međutim, tek će praksa pokazati koliko će se ova odredba poštovati, obzirom na neinformisanost i neukost službenika vojnih odseka, koji treba da savetuju regrute o korišćenju svog prava.

Član 21a. Uredbe je promenjen uvođenjem obaveznog razgovora posebne komisije (koju čine psiholog, teolog, lekar, pravnik i odbranolog) sa prigovaračem savesti. Tom prilikom ona razgovara sa njim «o zahtevu i pribavljenim dokazima». Ostaje nejasno čemu služi razgovor komisije sa prigovaračem, zato što je pravo na prigovor savesti regulisano kao apsolutno, dakle svako ko ispunjava uslove mora biti upućen u civilnu službu po automatizmu. Obavezan razgovor uvodi mogućnost diskrecionog odlučivanja komisije kao i mogućnost psihičkog pritiska na prigovarača da odustane od svog zahteva.

Rok za podnošenje je skraćen na osam dana od dana kada je izvršeno dostavljanje poziva, što je neprimereno kratko vreme.

Ukinuto je suspenzivno dejstvo prigovora na odluku komisije kojom se određuje da li će, i pod

kojim uslovima, regrut služiti u civilnoj službi. Sada postoji apsurdna mogućnost da regrut koji ne želi da primi oružje po odluci prvostepene komisije ode na odsluženje vojnog roka pod oružjem, a da mu se pravo na prigovor savesti prizna odlukom drugostepene komisije posle znatnog vremena. Takođe, sastav drugostepene komisije utvrđuje načelnik vojnog okruga, što postavlja pitanje njene objektivnosti.

Umesto načelnika generalštaba, za izbor institucija u kojima služe prigovarači nadležan je ministar odbrane. Ipak, spisak institucija je ostao isti, a kriterijumi po kojima se one biraju su i dalje nejasni i diskrecioni, pa se došlo u poziciju da ima mnogo manje slobodnih mesta nego zainteresovanih lica, čime postoji opasnost da se pojedinim licima uskrati pravo na prigovor savesti samo zbog tehničkih (ne)mogućnosti, odnosno nesposobnosti administracije Ministarstva odbrane. Takođe, posledica prevelikog broja regruta u pojedinim institucijama dovodi do neiskorišćavanja njihovih potencijala i potencijala samog instituta civilne službe, koja je u mnogim zemljama po ukidaju vojne obaveze prerasla u volontersku službu.

Odredba da se regrut upućuje u civilnu službu prema svojoj stručnoj spremi obrisana je. To znači da se komisija ne mora rukovoditi obrazovanjem, sposobnostima i sklonostima prigovarača pri izboru institucije u kojoj će služiti, što dodatno oduzima smisao civilnoj službi.

Uredba uvodi «obračunavanje» dana koje je lice provelo u civilnoj službi, ako to lice želi (ili mora) da nastavi služenje pod oružjem, koje se vrši u razmeri jedan prema dva u korist službe pod oružjem. Ovo je očigledna diskriminacija lica u civilnoj službi, nastala kao posledica shvatanja da je civilna služba «privilegija» u odnosu na odsluženje vojnog roka pod oružjem, a ne pravo svakog pojedinca koje on može iskoristiti prema svojim ubeđenjima.

Glavna zamerka koja se može uputiti ovoj uredbi je neshvatljivo ograničenje mogućnosti prigovora savesti samo na regrutni period vojne obaveze. [(2) Postoje, tri dela vojne obaveze: regrutna obaveza, obaveza služenja vojnog roka i obaveza služenja u rezervnom sastavu vojske.] U obrazloženju

Ministarstva odbrane se navodi da je ovo posledica tumačenja člana 58. Ustavne povelje [(3) Član 58. Ustavne povelje: “**Regrutu** sa garantuje pravo na prigovor savesti.” (Službeni list SCG 1/03)], koja izričito predviđa prigovor savesti samo za regrute, dakle ne i za lica na odsluženju vojnog roka i lica u rezervnom sastavu. Međutim, Povelja o ljudskim i manjinskim pravima, koja je sastavni deo Ustavne povelje, u svom članu 26. [(4) Član 26. stav 1 Povelje o ljudskim i manjinskim pravima: «Svako ima pravo na slobodu misli, savesti uverenja i veroispovesti, što obuhvata i slobodu da se ostane pri svom uverenju ili veroispovesti ili da se oni promene prema sopstvenom izboru.» (Službeni list SCG 1/03)] dopušta drugačije tumačenje, koje bi prigovor savesti omogućilo i licima koja su na odsluženju vojnog roka, kao i licima u rezervnom sastavu. Očigledno, u pokušaju da se smanji broj prigovarača savesti, Ministarstvo odbrane je izabralo (lošije) militantno tumačenje Ustavne

povelje. [(5) Na taj način kršeći još jednu preporuku Saveta Evrope (Preporuka stalnog komiteta 1518) u kojoj se izričito kaže: «Skupština preporučuje Savetu ministara da pozove države članice da uvedu sledeće u svoju legislativu:..... –pravo registrovanja prigovarača savesti u bilo koje vreme: *pre, posle ili za vreme regrutne obaveze i vojne službe.....*»]

Kao zaključak treba istaći da je Uredba o izmenama i dopunama uredbe o vršenju vojne obaveze korak unazad, jer ne daje odgovarajuće okvire ovom važnom institutu, a nameće ograničenja koja su nepoznata po međunarodnim standardima. Takođe, iz Ministarstva odbrane ne stižu pozitivne reakcije na zahteve da se ova oblast uredi zakonskim aktom, kako bi se odgovorilo na međunarodne zahteve, ali i sprečilo dalje izigravanje smisla prigovora savesti podzakonskim aktima..

O AUTORU

Mario Reljanović je pripravnik u naučnoistraživačkoj delatnosti u Institutu za uporedno pravo i student posle diplomskih studija na Fakultetu za poslovno pravo.
e-mail: mario@icl.org.yu.



Novi Zakon o radu - kritički osvrt -

Slobodanka Popović

Predlagač je u obrazloženju predloga naveo osnovne ciljeve koji će se postići donošenjem Zakona o radu: dosledna primena direktiva Evroposke unije u ovoj oblasti, preciziranje odredaba zakona kojima se obezbeđuje dosledna primena konvencija i preporuka MOR-a, unapređenje socijalnog dijaloga kroz unapređenje kolektivnog pregovaranja, informisanje i obaveštavanje zaposlenih o svim bitnim pitanjima od značaja za njihov materijalni i socijalni status, uspostavljanje ravnoteže u obezbeđivanju prava i interesa zaposlenih s jedne strane i poslodavaca sa druge strane, te pravo zaposlenih na odbranu (izjava zaposlenog u slučaju otkaza ugovora o radu).

To znači da je pred poslanicima trebalo da stoji predlog jednog modernog zakona, usklađenog sa tekovinama savremene demokratije, kojim bi se obezbedila zaštita ljudskih prava u oblasti rada u uslovima tranzicije. To dalje, podrazumeva i da zakon sadrži mehanizam, koji bi vremenom uticao na promenu svesti i kod radnika i kod poslodavaca da je preuzimanje odgovornosti u najširem smislu, bitni preduslov za sticanje prava u odnosu rada i kapitala.

Predlagač međutim, nije objasnio potrebu donošenja novog zakona, odnosno, zašto, po njemu, postojeći Zakon o radu, uz izvesne korekcije i dopune, ne može ispuniti gore navedene ciljeve, koji su, bez ikakve sumnje, apsolutno opravdani i koje treba podržati.

Šta je to »revolucionarno« novo što bi, prema obrazloženju predlagača, bilo u predloženom Zakonu o radu? Po našoj oceni, za svaku pohvalu je uvođenje novih instituta i poboljšanje postojećih, odredbama o: zabrani diskriminacije, uznemiravanja i seksualnog uznemiravanja (član 18.-23.), mogućnosti uvođenja radnog vremena kraćeg od 40 časova nedeljno, ali ne kraće od 36 časova nedeljno (član 50.), pravu na godišnji odmor u trajanju od najmanje 20 radnih dana (član 69. stav 1.), zaštiti ličnih podataka (član 83.), zabrani noćnog i prekovremenog rada i preraspodele radnog vremena zaposlenog mlađeg od 18 godina života (član 88.), posebnoj zaštiti zaposlenog između 18 i 21 godine života (član 85.), proširenoj zaštiti materinstva (član 89.-93.), potraživanjima zaposlenih u

slučaju stečajnog postupka i osnivanju Fonda solidarnosti (član 124.-146.), pravima zaposlenih kod promene poslodavca (član 147.-152.), viškovima zaposlenih (član 153.-160.).

Međutim, to ne znači da u postojećem Zakonu o radu nema odredaba, kojima se već obezbeđuje primena direktiva Evropske unije i konvencija MOR-a. Takve su, primera radi, odredbe o uslovima za zasnivanje radnog odnosa lica mlađeg od 18 godina, skoro sve odredbe o radnom vremenu, godišnjem odmoru, porodijskom odsustvu i odsustvu radi nege deteta i radi posebne nege deteta ili druge osobe, invalida..., koje su prenete u predlog novog zakona.

Paradoksalno je da su se, kao novine u odnosu na postojeći zakon, vratili neki instituti iz ranijih propisa o radnim odnosima, koji na mala vrata, vraćaju logiku i svest i lažnu sigurnost radnika iz perioda samoupravljanja.

Osnovni utisak o predlogu novog Zakona o radu (bez amandmana) jeste da zakon nije predložen zbog zaposlenih i poslodavaca, već iz nekih drugih razloga. Pre svega, država hoće da predstavi, domaćoj i inostranoj relevantnoj javnosti, kako je uskladila propise iz oblasti rada sa pravnim tekovinama Evropske unije (primena direktiva EU u oblasti rada i konvencija MOR-a). Drugo, predloženi zakon, u delu koji se odnosi na organizacije zaposlenih i poslodavaca, zadovoljava prevashodno interese sindikalnih funkcionera, kojima je neopravdano, data prevelika zaštita, u poređenju sa zaštitom ostalih zaposlenih. I fiskus je ovde našao svoj nezasluženi interes, obezbeđivanjem priliva u budžet sredstava po osnovu kazni za prekršaje od strane poslodavaca, iako zaštita zaposlenih, zbog učinjenih prekršaja poslodavca, nije poboljšana u odnosu na postojeći zakon.

Ovakav utisak stiže se na osnovu sledećeg:

1) Odredbama o radnom odnosu na određeno vreme (iz predloga - do 3 godine, na osnovu amandmana - do 1 godine, uz ograničavanje zasnivanja takvog odnosa na taksativno navedeni mali broj slučajeva), o aneksu ugovora o radu koji se odnosi na raspoređivanje zaposlenih, a naročito, o otkazu -

uspostavlja se, bolje rečeno, vraća se, prevaziđeni sistem grubog mešanja države u radni odnos, koji time gubi osnovne karakteristike ugovornog radnog odnosa u tržišnoj privredi. Posmatrano sa ovog aspekta, izgleda kao da je zaposleni prekomerno zaštićen, a da su poslodavcu prilično vezane ruke u organizovanju rada i efikasnom korišćenju ljudskih resursa.

2) Odredbe Opšteg kolektivnog ugovora iz 1997. godine, koje se odnose na sindikat, pre svega odredbe o posebnoj zaštiti sindikalnih funkcionera od otkaza za vreme mandata i godinu dana nakon prestanka funkcije, preuzete su gotovo u potpunosti.

3) U kaznenim odredbama predloženog zakona predviđene su drakonske novčane kazne za prekršaj od strane poslodavca. Za razliku od ovih odredaba, koji bi tobože, trebalo da preventivno deluju na poslodavce, predlog ne sadrži odredbe kojima bi se, zbog istih tih povreda zakona, obezbedilo obeštećenje zaposlenih u takvom obimu da poslodavcu ne padne na pamet da prekrši zakon na štetu zaposlenog. Kao primer nesrazmere, navodimo da je za davanje nezakonitog otkaza predviđena novčana kazna za poslodavca u visini od 800.000 do 1.000.000 dinara. Istovremeno, zaposleni, u slučaju da uspe u sudskom sporu, ima pravo na naknadu štete u visini izgubljene zarade i drugih primanja po osnovu radnog odnosa, sa doprinosima za socijalno osiguranje, koji sigurno, bez obzira na trajanje sudskog spora, ne mogu dostići iznose novčane kazne, imajući u vidu da prosečna zarada u Republici iznosi oko 16.000 dinara.

4) Nije definisan pojam radnog odnosa, kao specifičnog ugovornog odnosa dve ravnopravne strane u oblasti rada, od kojih svaka strana u tom odnosu ostvaruje svoje ciljeve, uvažavajući interese druge strane. Samo navođenje da se radni odnos zasniva ugovorom o radu nije dovoljno za uspostavljanje kooperativnog odnosa rada i kapitala, jer nisu

predviđeni pravni mehanizmi, kojim bi se olakšalo i pojednostavilo regulisanje međusobnih odnosa zaposlenih i poslodavaca, a predložena rešenja uspostavljanja radno pravnog odnosa i rešavanja mogućih problema u tom odnosu, ne mogu zadovoljiti osnovne interese ni zaposlenih, niti poslodavca. Tako, sa jedne strane, zaposlenima su data velika prava, ali je zaštita tih prava kod poslodavca i na sudu ili preko arbitra, komplikovana, a efekat neizvestan. Primer za to su odredbe iz člana 23. predloga zakona, da zaposleni, u slučaju da se utvrdi da je prema njemu došlo do diskriminacije po bilo kom osnovu, ima pravo na naknadu štete. Bez jasnog regulisanja o kom vidu štete, u kom obimu se ista naknađuje i drugo, vezano za pravila o naknadi štete, ovakve odredbe imaju jedino deklarativni karakter.

Sa druge strane, poslodavcu je nametnuta komplikovana i spora procedura u rešavanju problema sa zaposlenim, vezanih sa raspoređivanjem, otkaz i drugo, što može predstavljati ograničavajući faktor za povećanje zaposlenosti.

Tekst predloženog zakona je glomazan (285 članova) i opterećen odredbama koje nisu u neposrednoj vezi sa odnosom zaposlenih i poslodavaca (odredbe o formiranju Fonda solidarnosti, sa propisima o unutrašnjoj organizaciji, delokrugu itd., odredbe o sindikatima), što će otežavati njegovu neposrednu primenu. Zakon o radu spada u zakone koji se najšire i svakodnevno primenjuju, pa je potrebno da je jasan, kratak i pregledan, kako bi i lica bez pravnog obrazovanja jednostavno i lako mogla da pronađu i razumeju pravne institute koji ih interesuju.

Zaključak je da ovakav predlog, začinjjen amandmanima poslanika, predstavlja primer zakona koji će više štetiti nego koristiti onima zbog kojih se donosi.

O AUTORU

Slobodanka Popović je advokat u Beogradu od 1992. godine. Pre toga je radila u Sudu udruženog rada Srbije 12 godina. Kao advokat radi građanske parnice, privredne sporove a uža specijalnost joj je radno pravo, pa tako zastupa i firme i fizička lica u radnim sporovima.

Email: slobodanka_popovic@yahoo.com



Suspenzivni veto u Srbiji

Robert Sepi

Nedavni postupak donošenja Zakona o radu je, posredno i nehotice, u centar zbivanja doveo jedno *par exelance* ustavnopravno pitanje – pitanje suspenzivnog veta. Ono što pravo suspenzivnog veta u konkretnom slučaju čini posebno interesantnim, osim njegove aktuelnosti, jeste povod njegovog korišćenja. Međutim, pre razmatranja karakteristika konkretnog slučaja, neophodno je učiniti nekoliko uvodnih napomena.

Naime, suspenzivni veto svoju pravnu prirodu crpi iz karaktera ovlašćenja organa koji je ovlašćen na njegovo vršenje i postupka u kome dolazi do njegove primene. Zbog toga se kao prethodno pitanje postavlja analiza zakonodavnog procesa u Srbiji, organa koji učestvuju u tom postupku i njihovih ovlašćenja. Prema važećem Ustavu [(1) Ustav Republike Srbije, "Sl. glasnik RS", br. 1/90], koji u članu 9 propisuje princip podele vlasti, zakonodavna vlast pripada Narodnoj skupštini dok Predsednik Republike predstavlja državu i izražava njeno jedinstvo. Iz navedenog je vidljivo da navedeni član ne propisuje izričito koju "granu vlasti" predstavlja Predsednik Republike, što nije slučaj kod bližeg određenja Narodne skupštine, Vlade i sudova. I pored toga, pravna teorija Predsednika posmatra kao državni organ izvršne vlasti. [(2) Marković R., *Ustavno pravo i političke institucije*, Beograd, 1995, str. 397] Kada je zakonodavni postupak u pitanju, važeći Ustav propisuje da Narodna skupština donosi zakone [(3) Član 73 Ustava Republike Srbije, "Sl. glasnik RS", br. 1/90] koje ukazom proglašava Predsednik [(4) Član 83 Ustava Republike Srbije, "Sl. glasnik RS", br. 1/90]. Drugim rečima, formalnopravno gledano, za sprovođenje potpunog zakonodavnog postupka i stupanje na snagu zakona, je pored delatnosti zakonodavnog tela (usvajanje zakona) potrebno i donošenje pravnog akta jednog organa izvršne vlasti (proglašavanje). U oba slučaja, važeći Ustav upotrebljava izraz "zakon".

Pravo suspenzivnog veta je pravo Predsednika vezano prvenstveno za normativnu aktivnost Narodne skupštine. Po svojoj pravnoj prirodi ono je ovlašćenje dok po formi predstavlja (nedonošenje) izostanak akta kojim se proglašavaju zakoni usvojeni u Narodnoj skupštini. Preciznije govoreći, reč je o svojevrsnom "ćutanju administracije" koje se manifestuje nedonošenjem upravnog akta pod nazivom "ukaz". [(5) Marković R., *Ustavno pravo i političke institucije*, Beograd, 1995,

str. 399] Sve do sada navedeno ne predstavlja novost za pravnu teoriju i praksu niti ništa neobično i podobno da zaokupi toliku pažnju kako stručne javnosti tako i javnog mnjenja. Jer iako aktuelan, suspenzivni veto povodom Zakona o radu nije usamljen primer u novijoj istoriji višestranačkog života u Srbiji s obzirom da zvanične statistike beleže čak 11 slučajeva kada je Predsednik kao šef države odbio da potpiše ukaz o proglašenju nekog zakona koji je skupština izglasala. [(6) Zakon vraćanju Srpskoj pravoslavnoj crkvi zgrada-zadužbina, zgrada-legata, službenih zgrada i građevinskog zemljišta koja su prešla u društvenu svojinu, Zakon o štrajku, Zakon o radnim odnosima, Zakon o sudovima Zakon o prestanku važenja Zakona o Akademiji nauka i umetnosti Kosova, Zakon o slobodnoj kupovini i prodaji deviza po tržišnoj vrednosti i bankama Srbije, Zakon o osnovnoj školi, Zakon o srednjoj školi, Zakon o Višoj školi, Zakon o Javnom preduzeću Politika, Zakon o obavljanju umetničke i druge delatnosti u oblasti kulture i Zakon o uslovima i postupku za prekid trudnoće. Detaljnije: Torov M., Zvaničnom spisku nedostaju neki zakoni, "Danas", broj od 26-27. februara 2005, www.danas.co.yu] Jedna od karakteristika ukaza kao upravnog akta kojim se proglašava zakon jeste u tome što predstavlja izuzetak od pravila da pravni akti, kao svoj sastavni deo, sadrže obrazloženje. Nasuprot tome, iako ne postoji pravna obaveza, korišćenje suspenzivnog veta u praksi najčešće dovodi do obrazlaganja zašto je izostalo donošenje ukaza. Ovo obrazloženje, pored nesumnjive političke poruke, najčešće se zasniva na osporavanju ustavnosti, zakonitosti ili svrsishodnosti zakona. Kada je Zakon o radu u pitanju, povod suspenzivnom vetu je nešto sasvim neuobičajeno. Naime, u konkretnom slučaju Predsednik nije potpisao zakon zbog, kako je rečeno, suštinskih razlika između teksta koji je usvojen u Narodnoj skupštini i onog koji je njemu dostavljen. Nesumnjivo da jedna od funkcija suspenzivnog veta može biti ukazivanje i sprečavanje takvih pojava. Navedene suštinske razlike, iako predstavljaju razliku u sadržini, nameću pitanje ispunjenja formalnopravnih pretpostavki za upotrebu suspenzivnog veta koje ovaj slučaj čini posebnim. Pitanje formalnosti (forme) nameće sama činjenica da pozitivni propisi pravo suspenzivnog veta dovode u vezu sa pojmom "zakon". Drugim rečima, da li odbijanje da se ukazom proglasi tekst koji eventualno ne odgovara po svojoj sadržini onome što je usvojeno u Narodnoj skupštini može predstavljati pravo korišćenja suspenzivnog veta.

Zakon o objavljivanju zakona i drugih propisa i opštih akata i o izdavanju "Službenog glasnika Republike Srbije"[(7) Zakon o objavljivanju zakona i drugih propisa i opštih akata i o izdavanju "Službenog glasnika Republike Srbije", "Sl. glasnik RS", br 72/91 i "Sl. list SRJ", br. 11/93 – odluka SUS] ne sadrži izričitu odredbu o tome šta sve obuhvata pojam "zakon" iako u celom svom tekstu koristi taj pojam. Međutim, pomenuti zakon propisuje da se propis ili drugi akt objavljuje u "Službenom glasniku Republike Srbije", u tekstu koji je utvrdio donosilac tog akta.[(8) Član 4 Zakona o objavljivanju zakona i drugih propisa i opštih akata i o izdavanju "Službenog glasnika Republike Srbije" "Sl. glasnik RS", br 72/91 i "Sl. list SRJ", br. 11/93 – odluka SUS] Zbog toga treba, imajući u vidu gore navedenu činjenicu da zakonodavna vlast pripada Narodnoj skupštini, odgovor na pitanje šta obuhvata pojam "zakon" potražiti u propisima koji normiraju aktivnosti ovog državnog organa. Poslovnik Narodne skupštine [(9) "Sl. glasnik RS", br 32/2002, 57/2003, 12/2004, 16/2004 –

Odluka USRS, 29/2004 i 54/2004 – Odluka USRS] u glavi VIII sadrži odredbe koje regulišu postupak donošenja zakona i drugih akata Narodne skupštine. Sledeći logiku zakona o objavljivanju zakona i drugih propisa i opštih akata, Poslovnik propisuje da se u "Službenom glasniku Republike Srbije" objavljuju tzv. "izvornici" tačnije tekstovi zakona koji su usvojeni na sednici Narodne skupštine i koji moraju biti overeni pečatom Narodne skupštine.[(10) Član 160 Poslovnika Narodne skupštine "Sl. glasnik RS", br 32/2002, 57/2003, 12/2004, 16/2004 – Odluka USRS, 29/2004 i 54/2004 – Odluka USRS] Prema odredbama navedenog Poslovnika, usvojenim se ima smatrati onaj tekst zakona povodom kojeg je Narodna skupština, nakon pretresa u načelu i u pojedinostima (o amandanimima), glasala o zakonu u celini.[(11) Članovi 136-140 Poslovnika Narodne skupštine "Sl. glasnik RS", br 32/2002, 57/2003, 12/2004, 16/2004 – Odluka USRS, 29/2004 i 54/2004 – Odluka USRS]

O AUTORU

Robert Sepi je istraživač saradnik u Institutu za uporedno pravo u Beogradu i poslediplomac Pravnog fakulteta u Beogradu na katedri za krivično pravo.

E-mail rsepi@icl.org.yu

