

МЕХАНИЗМИ ОБЕШТЕЋЕЊА КОД ШТЕТЕ ПРОУЗРОКОВАНЕ ТЕРОРИСТИЧКИМ АКТИМА

Кључне ријечи

Обештећење; терористички акт; Закон о облигационим односима; грађанско право.

Аутор

Дејан Пилиповић, МА је виши асистент на Правном факултету Универзитета у Бањој Луци, Република Српска, БиХ.

Кореспонденција

dejan.pilipovic@pf.unibl.org

Област

Право, ужа грађанскоправна научна област

DOI

10.5937/politeia0-37259

Датум пријема чланка

02.04.2022.

Датум коначног прихватања чланка за објављивање

16.06.2022.

Сажетак

Питање обештећења, односно накнаде штете услед терористичких аката данас је актуелно и значајно, посебно у контексту избора механизма или модела обештећења. Због тога се анализирају домаћа и компаративна позитивноправна рјешења, судска пракса и правна литература. Овај рад треба да покаже да постоји више механизма обештећења које законодавац може да изабере и да се они нужно не искључују, као и да постојеће правно стање у Републици Српској поводом разматраног питања није задовољавајуће и да се може размишљати о побољшању модела који је предвиђао југословенски Закон о облигационим односима (ЗОО), а који је реципиран у бившим југословенским републикама. За квалитетан одабир механизма нужно је и сучељавање ставова о потреби постојања посебног случаја одговорности за штету услед терористичких аката, са ставовима о могућим другим механизмима обештећења ван правила одштетног права (нпр. постојање одређених фондова за репарацију штете, осигурање итд.). С тим циљем, у раду се користе догматички и нормативни метод, упоредноправни и социолошки метод, историјски метод и метод концептуалне анализе.

УВОД

Чини се да у данашње вријеме терористичке активности, али и јавна окупљања, добијају на значају и постају (посебно тероризам) свјетски феномени са пратећим последицама, не само за људе, имовину и државе него и за укупно човјечанство. Ови феномени представљају динамичну и актуелну друштвену појаву. У блиској прошлости јавност је могла да се упозна са разним терористичким актима у Сједињеним Америчким Државама, Француској, Њемачкој итд., као и са масовним демонстрацијама у Француској, Украјини, Бјелорусији, али и на нашим просторима. На темељу тога налазимо да је разматрање питања обештећења, односно накнаде штете усљед терористичких аката актуелно и значајно, посебно у контексту избора механизма или модела обештећења. Због тога се анализирају домаћа и компаративна позитивноправна рјешења, судска пракса и правна литература. Овај рад треба да покаже да постоји више механизма обештећења које законодавац може да изабере и да се они нужно не искључују, као и да постојеће правно стање у Републици Српској поводом разматрањег питања није задовољавајуће, те да се може размишљати о побољшању модела који је предвиђао југословенски Закон о облигационим односима (ЗОО), а који је реципиран у бившим југословенским републикама.¹ За квалитетан одабир механизма нужно је и сучељавање ставова о потреби постојања посебног случаја одговорности за штету усљед терористичких аката са ставовима о могућим другим механизмима обештећења² ван правила

одштетног права (нпр. постојање одређених фондова за репарацију штете, осигурање итд.). С тим циљем, у раду се користе догматички и нормативни метод, упоредноправни и социолошки метод, историјски метод и метод концептуалне анализе.

У Одсеку 6, Одељку 2 југословенског ЗОО, нормирани су посебни случајеви одговорности за штету, а међу њима и „одговорност усљед терористичких аката, јавних демонстрација или манифестација“ (Закон о облигационим односима, 1978, чл. 180). Међутим, Законом о измјенама и допунама Закона о облигационим односима у Републици Српској из 1996. године чл. 180 је брисан. С друге стране, ова одредба остала је у правима скоро свих бивших југословенских држава, укључујући и ентитет ФБиХ у БиХ. Једино је Република Хрватска донијела посебан пропис – Закон о одговорности за штету насталу усљед терористичких аката и јавних демонстрација из 2003. године, у погледу којег постоји дилема да ли спада у одштетноправни или ванодштетноправни модел.

Ретроспектива законског уређивања ове одговорности указује нам на неколико тенденција. (а) Питање накнаде штете проузроковане терористичким актима, јавним демонстрацијама или манифестацијама регулисано је Законом о облигационим односима као посебан случај одговорности за штету. (б) Ове одредбе претрпјеле су измјене и допуне (Закон о измјенама и допунама ЗОО, 1985) које су ишле у правцу:

- ширења обима грађанскоправне заштите физичких лица (чл. 180 ст. 1 измијењен је тако да је проширена одговорност и за штете настале

1 Кад се мисли на постојећа рјешења, мисли се на рјешења „југословенског“ ЗОО о овом питању.

2 Појам „обештећење“ може да се односи како на

накнаду штете према правилима одштетног права тако и на разне облике репарације штете из фондова и сл., мимо правила одштетног права.

оштећењем, односно уништењем имовине физичких лица),

- умјесто друштвено-политичке заједнице као одговорног субјекта уведен је термин држава и
- прецизнијег регулисања неких питања која су актуелизована у тадашњој правној пракси – чл. 180 ст. 2, 3 и 4 ЗОО који се односе на ослобођење од одговорности према одређеним лицима, право регреса и застарјелост права регреса (Nikolić, 1995a: 413–414).

Питамо се зашто се законодавац определијели за овај правац? Овакво рјешење плод је модернијег доба и није било предвиђено у Скици за Законик о облигацијама и уговорима професора Константиновића нити у тзв. старим правним правилима. Ђ. Николић својевремено је писао да се о овоме расправљало приликом доношења ЗОО, али и послејем демонстрација на Косову и Метохији 1981. године, па је превладало мишљење да би са аспекта правичности и једнакости, као и економско-социјалног и правног аспекта требало овом одговорношћу обухватити и штете настале уништењем, односно оштећењем имовине са могућношћу ретроактивне примјене од 1. 1. 1981. године (Nikolić, 1995a: 414). Објашњење за преостале двије новине видимо у мудрости законодавца да ријешити на законодавној равни проблеме који су се појавили у пракси. Претходно се треба упознати са конкретним детерминантама „југословенског рјешења“ одговорности за штету проузроковану терористичким актима, како би се довело у везу са другачијим, упоредноправно познатим механизмима обештећења и како би се извели одређени *de lege ferenda* закључци.

САДРЖИНА „ЈУГОСЛОВЕНСКОГ ОДШТЕТНОПРАВНОГ РЈЕШЕЊА“ КОД ШТЕТА ПРОУЗРОКОВАНИХ ТЕРОРИСТИЧКИМ АКТИМА И ПРИЈЕДЛОЗИ ЗА РЕФОРМУ

Чланом 180 ЗОО прописана је одговорност државе за штету насталу усљед терористичких аката, а уз то и за штету проузроковану приликом јавних демонстрација или манифестација (ЗОО, 1978). Ова одговорност може се реализовати под одређеним условима.

Оштећени могу тражити накнаду штете под условом да је проузрокована законом прописана штета (материјална или нематеријална усљед смрти или тјелесне повреде физичког лица или оштећења или уништења имовине физичког лица)³ из тачно прописаних узрока (терористички акти, јавне демонстрације или манифестације). Најрестриктивнији круг штета предвиђа словеначко (нпр. не спомиње штете усљед уништења или оштећења имовине) и хрватско право.⁴ Остала права земаља бивше Југославије углавном познају исти круг штета који је садржан у преузетом ЗОО, с тим да у Републици Српској оштећени има право да тражи накнаду свих врста штета по ЗОО, али не према посебном нормативном основу из чл. 180 ЗОО (Pilipović, 2021: 70–71).

У чл. 180 ст. 1 ЗОО, акти насиља или терора, као и јавне демонстрације и манифестације представљају узроке (или околности) настанка штете. Неки аутори сматрају да се код овог случаја одговорности узрочност мора изричито доказа-

3 Вид. и одговарајућу примјену чл. 200–201 и чл. 193–195 ЗОО, што утиче и на круг субјеката који могу да траже накнаду штете.

4 Закон о одговорности за штету насталу усљед терористичких аката и јавних демонстрација, 2003, чл. 7.

ти од стране оштећеног (Stanišić, 2014: 42). Акте насиља треба уско тумачити у логичкој вези са актима терора, што потврђује наслов члана, па би најцјелисходније било да се у ст. 1 користи појам „терористички акт“ (вид. навођење код Pilipović, 2021: 71). Из другачије визууре, тј. међународних инструмената и ставова о потреби пружања посебне одштетноправне заштите и код неких других кривичних дјела, одредница „акти насиља“ омогућила би и екстензивно тумачење и подвођење под ову одредбу штета насталих извршењем других кривичних дјела актима насиља. Неки аутори појам терористичког акта виде кроз два конститутивна елемента: „примјена насиља, масовно или појединачно, и осталих поступака праћених у правилу свирепости и окрутношћу с циљем изазивања страха, ужаса и осјећаја особне несигурности грађана те политичке побуде...“, док факултативно може постојати насумични одабир жртве и извршење акта по налогу терористичке организације (Klarić, 1996: 286).⁵ Терористички акти немају карактер ратне штете ако нису у непосредној вези са ратом и ратним операцијама (Stanišić, 2014: 35).

Правно лице нема право на накнаду штете у случају оштећења или уништења имовине. Правно лице може да трпи штету на својој имовини усљед терористичких аката и њу би требало признати изричитом законодавном интервенцијом у оним правима која нису брисала чл. 180 ЗОО. Овај приједлог није усамљен (Stanišić, 2014: 42). У том смислу нема разлога за различито третирање физичких и прав-

них лица. Раније законско рјешење одраз је друштвених, политичких и правних прилика на темељу Устава из 1974. године, јер су друштвена правна лица посредно била државна правна лица, а приватна правна лица била су малобројна и економски нејака (Babić, 2003: 43; Pilipović, 2021: 71). У последње вријеме на општем плану одштетног права све се више потенцира и право правних лица на накнаду материјалне штете (Petrović, 2012: 181 – 189; Višekruna, 2015: 182–196). Правно лице може да потражује накнаду од штетника, али према општим правилима о одговорности за штету, нпр. у праву Републике Српске. Нацрт ЗОО РС/ФБиХ из 2003. године и Приједлог ЗОО БиХ од 10. 02. 2010. године нису предвиђали право правних лица на накнаду штете код овог посебног случаја одговорности државе, за разлику од приједлога будућих грађанских кодекса у Србији⁶ и (Сјеверној) Македонији⁷, али и важећег македонског (чл. 166 ст. 1 ЗОО Македоније) и донекле хрватског права (у контексту Закона о обнови).

Организатори, учесници, подстрекачи и помагачи у актима насиља или терора, јавним демонстрацијама или манифестацијама које су усмјерене на подривање уставног уређења, немају право на накнаду штете по овом основу, што је и разумљиво (ЗОО који је допуњен 1985. године, 1978, чл. 180 ст. 2). Усмјереност на подривање уставног уређења није услов за заснивање ове одговорности, већ квалификатив код искључења одређених лица из права на накнаду штете по овом основу. Овај квалификатив у теорији се сматра

5 Мноштво је дефиниција, а елементи за одштетноправну дефиницију могу се потражити у кривичноправној дефиницији тероризма, с тим да се оне не морају поклапати, осим у суштинским одредницама тероризма. Вид. чл. 299 Кривичног законика (KZ RS, 2017).

6 Радни текст Грађанског законика Србије припремљен за јавну расправу са алтернативним предлозима, 2015, чл. 336 и Варијанта 2.

7 Чл. 166, ст. 1 и алтернатива према Радној верзији Грађанског законика Македоније из 2015. године.

сувишним, јер смисао (персоналног) ограничења круга оштећених не треба да лежи у одржавању политичког *statusa quo*, већ у санкционисању прибјегавања насиљу ради остварења политичких циљева (Karaničić Mirić, 2012: 196).

Штетник је често непознат или није у могућности да надокнади штету (Salma, 2007: 590). У супротном, оштећени могу да потражују накнаду штете и од самог штетника (нпр. извршиоца терористичког акта) према општим правилима о одговорности за штету. У том случају неће важити ни ограничења која су предвиђена овим чланом ЗОО (нпр. у погледу круга оштећених и врста штете). У овом погледу не разликује се „југословенско рјешење“ и рјешења страних права која ће бити изложена. И према „југословенском рјешењу“ постоји могућност да потраживање накнаде штете буде усмјерено на основу општих правила о одговорности за штету коју познаје ЗОО, или неких посебних прописа и према другим субјектима (нпр. имаоцу моторног возила или опасне ствари). У појединим случајевима постоји могућност, као и у ниже изложеним иностраним законским рјешењима, да се терористички акти третирају као виша сила. У том смислу не постоји разлика између правних могућности које даје „југословенско рјешење“ или изложена права других држава. Међутим, југословенски законодавац отишао је корак даље у односу на општа правила одштетног права и прописао је посебан случај одговорности државе за штету проузроковану терористичким актима, јавним демонстрацијама или манифестацијама. Раније југословенско право, као ни наше право, не познаје посебне прописе којима би били предвиђени јавни или други фондови из чијих средстава би се репарирала штета настала усљед терори-

стичких аката и мимо правила одштетног права.

Одговорно лице јесте држава чији су органи према важећим прописима били дужни да спријече штету (ЗОО, 1978, чл. 180 ст. 1). Овај дио одредбе садржи двије информације: а) одређивање одговорног лица у генералном (теоријском) смислу као државе или друштвено – политичке заједнице и б) прецизније одређивање одговорног субјекта као оног „чији су органи по важећим прописима били дужни да спрече такву штету“ (ЗОО, 1978). З. Томић овај дио одредбе назива формулом за утврђивање одговорног субјекта (Томић, 1982: 879), па она не доводи у сумњу природу одговорности. Чл. 336 радног текста Грађанског законика Републике Србије предвиђа поред постојећег рјешења и два алтернативна модела дефинисања одговорног лица. Наиме, према првој варијанти као одговорни субјект означена је само „држава“ без дијела одредбе који представља прецизирање одговорног лица. Према другој варијанти, извршено је прецизније одређење одговорног лица у виду „државе, аутономне покрајине или локалне самоуправе чији су органи по важећим прописима били дужни да спрече такву штету“ (Радни текст Грађанског законика Србије припремљен за јавну расправу са алтернативним предлозима, 2015). То није добро са номотехничког стајалишта (а) због језичког гомилања назива свих територијалних јединица, што чини предметни члан обимнијим и (б) јер се посебни прописи којима се одређује надлежност у области безбједности могу мијењати, што би изискивало и измјену ЗОО. Постојећа формулација сасвим је адекватна и довољна да обухвати све субјекте који би били предвиђени посебним прописима као надлежни (посебно унутар БиХ као сложене

државе). Такође, не може се рећи да није адекватна и само ознака „држава“ за одговорног субјекта. У праву Србије због тога не треба прихватити приједлог Комисије који се даје у другој алтернативи.

У погледу типа, врсте, облика или вида одговорности, односно њене правне природе у домаћој правној теорији готово се једногласно истиче да је ријеч о објективној одговорности државе, односно о одговорности за штету без обзира на кривицу (Karaničić Mirić, 2013: 206). Још је раније Душанов законик предвиђао објективну одговорност државе за одређене врсте штета, као у случају када државни органи пропусте да спријече друмска разбојништва (Antić, 2011: 511). Некада судови резонују у правцу субјективне одговорности (Vukotić, 2014: 184), односно некада се спомиње необорива претпоставка кривице. Због тога треба изричито навести основ одговорности у чл. 180, по узору на македонско право. Различити су разлози који се наводе у прилог објективне одговорности за штету. Тако се истиче да држава одговара према објективном принципу без неког посебног образложења или због апсолутно претпостављене кривице, или службене грешке државног органа, или на темељу обављања опасне дјелатности, или због начела солидарности или, пак, због обавезе државе да према уставу и закону гарантује имовину и лични интегритет грађана (Ališani, 1995: 650). Ђ. Николић сматра правичност као најприхватљивији основ овог посебног случаја одговорности (Nikolić, 1995b: 554).

Одговорност државе је примарна, безусловна и директна (Nikolić, 1995a: 417).⁸ Иако је у Нацрту и Приједлогу ЗОО

8 „Одговорност ФБиХ је изворна, примарна и непосредна и постоји независно од тога да ли је штетник познат, доступан органима гоњења, кривично гоњен или оглашен кривим.“ Одлука

Скупштини Југославије био упућен још један став у члану 180 који гласи: „Ова одговорност настаје само ако не постоји друго одговорно лице према правилима о одговорности за штету или је очигледно да се од тога лица не може остварити накнада“, он је ипак амандманом брисан (Мијашић–Cvetanović, 1985: 125).

Иако постоје различита схватања, о ослобађању од одговорности можемо говорити у случају искључиве радње самог оштећеног лица (Nikolić, 1995a: 417), а према М. Караникић Мирић и код више силе (Karaničić Mirić, 2013: 207).

У овом случају примјењују се општа правила о застари потраживања накнаде штете, с тим што Ђ. Николић сматра да је непримјерена примјена „привилегованог“ застарног рока из члана 377 ЗОО (Nikolić, 1995a: 418). Држава има право и обавезу да захтијева накнаду исплаћеног износа од лица које је штету проузроковало, а ово право регреса застаријева у роковима прописаним за застарјелост потраживања накнаде штете (ЗОО, 1978 који је новелиран 1985, чл. 180 ст. 3 и 4).

НЕКА УПОРЕДНОПРАВНА РЈЕШЕЊА

Специјално законодавство у *Аустрији* садржи неке одредбе у вези са тероризмом и одштетноправном одговорношћу. Закон о одобравању помоћи жртвама злочина предвиђа могућност државног обештећења за особе које су повријеђене или убијене, односно за лица која су била издржавана, а усљед умишљајног кривичног дјела. Ово важи под условом да оштећени није учествовао у злочину, или да се није изложио опасности крајњом непажњом.

Врховног суда ФБиХ, бр. 53 0 П 001538 09 Рев од 22.02.2011. године.

Обештећење, које може бити покривено и социјалним осигурањем, ограничено је на посљедице тјелесних повреда или смрти. Б. Кох (*B. Koch*) и Х. Коциол (*H. Koziol*) даље констатују да у Аустрији нема развијене судске праксе поводом одговорности за штете услед терористичких аката (*Koch and Koziol, 2004: 6–8*). О одговорности за штету проузроковану терористичким актима може се расправљати према уобичајеним правилима одштетног права, садржаним у општем или посебном пропису. То значи да се ова одговорност може у појединим случајевима засновати према правилима објективне, а у појединим случајевима према правилима субјективне одговорности. Тако је посебним прописима предвиђена објективна одговорност за штету од стране држаоца моторних возила, авиона, електрана, цјевовода и других постројења, с тим што је некада могућа солидарна одговорност имаоца и терористе, а у неким случајевима поједини прописи искључују одговорност за штету због више силе која може да обухвати и терористичке акте (*Koch and Koziol, 2004: 11 – 19*). У аустријском праву држава је субјективно одговорна за штету која настане услед терористичких аката, јер је дужна да одржава јавну безбједност (*Koch and Koziol, 2004: 20–21*). Постоји могућност да се за накнаду штете тужи извршилац терористичког акта, а у случају његове смрти, његови наследици; у сваком случају солидарно и терористичка организација која је подржала извршење терористичког акта. Међутим, мало је вјероватно да ће оштећени остварити накнаду штете на описани начин (*Koch and Koziol, 2004: 25*).

У погледу одговорности за терористичке акте у *француском праву* репарација штета проузрокованих терористичким

актима уређена је на бази фонда⁹ из којег се исплаћује потпуна накнада штете за проузроковане физичке повреде и психичке (менталне) патње свим грађанима Француске, без обзира на то да ли је терористички акт извршен у земљи или иностранству. Накнада се не исплаћује за штете настале на имовини лица, јер су оне покривене обавезним осигурањем од ризика везаних за терористичке акте, али особа која је допринијела извршењу терористичког акта ипак нема право на ову накнаду од стране осигуравајућих организација (*Moreteau and Lafay, 2004: 30–31*). Предност је дата накнади штете од стране фонда, иако је познат и процесуран извршилац терористичког акта, што се у француској судској пракси приписује националној дужности да се исказе солидарност. Ако оштећени одбије понуду фонда за накнаду, стиче право да захтијева накнаду штете пред (грађанским) судом. Грађански суд не мора у парници за накнаду штете да чека одлуку кривичног суда (*Moreteau and Lafay, 2004: 32–33*). Постоји могућност да се непосредно тужи извршилац терористичког акта, а држава ће бити дужна да накнади штету само у случају када је штета проузрокована приликом јавних демонстрација, односно нереда или побуна, при чему се захтијева крајња непажња (*Moreteau and Lafay, 2004: 46*). Некада се за компензацију из фонда захтијева намјера извршиоца терористичког акта, односно штетника.

У *њемачком праву* оштећени имају право на накнаду од стране државе у случају тјелесних повреда проузрокованих насилним нападом на њих, а у обим накнаде није укључена накнада материјалне штете. Примјена уобичајених правила о

9 Фонд за жртве терористичких акција и осталих дјела који је основан још 1986. године.

субјективној (нпр. државе) и објективној одговорности за штету у појединим случајевима, као и о третирању терористичких аката као више силе слична је као у аустријском праву (Magnus, 2004: 47-56).

У руском праву оштећени кривичним дјелима уживају заштиту предвиђену законом, што укључује обавезу државе да обезбиједи накнаду претрпљене штете у вези са тим (чл. 12 Устава Руске Федерације, 1993). Федерални закон о противтерористичком дјеловању, бр. 35-ФЗ од 6. 3. 2006. године садржи посебну одредбу о репарацији штете проузроковане актом тероризма. Чланом 18 тог посебног закона предвиђено је да ће држава, према поступку утврђеном од стране Владе Руске Федерације, исплатити накнаду физичким и правним лицима која су претрпјела штету услед аката тероризма. Истом одредбом предвиђа се накнада моралне (нематеријалне) штете проузроковане актима тероризма на терет лица која су је починила. Поред тога, предвиђена су и друга средства заштите жртава тероризма која нису грађанскоправне природе (социјална рехабилитација из чл. 19 Федералног закона). Наведена накнада штете регулисана је Одлуком Владе бр. 110 од 15. 02. 2014. године по принципу издвајања из Резервног фонда Владе за спречавање и реаговање у кризним ситуацијама и помоћи у случају природних катастрофа, тако да се исплаћује на једнаке дијелове члановима породице настрадаога у паушалном износу, а исплаћује се и новчана помоћ у случају уништења имовине физичким и правним лицима (UN, Victims of Terrorism Support Portal, Government Support: Russian Federation. Посјећено 10. 10. 2021. URL: <http://www.un.org/victimsofterrorism/en/node/1269>). Такође, постоји читав низ права и мјера ради заштите жртава, учес-

ника антитерористичких активности и њихових породица ван терена одштетног права. Према чл. 52 Устава Руске Федерације, држава жртвама злочина пружа право на компензацију причињене штете (Klimov, 2013: 655).

Компаративни поглед показује да нема нити једног појединачног одштетноправног система који пружа потпуну и ефикасну накнаду свим оштећеним у терористичким актима, као што нема система социјалне сигурности који покрива све штете, нпр. неимовинску штету (Koziol, 2004: 302), те да рјешења варирају и да омогућавају примјену општих правила облигационог права и/или да постоје посебни фондови за репарацију.

ПОЛЕМИКА О МЕХАНИЗМИМА ОБЕШТЕЋЕЊА КОД ШТЕТЕ ПРОУЗРОКОВАНЕ ТЕРОРИСТИЧКИМ АКТИМА

На почетку су поменута два основна механизма или модела: постојање посебног случаја одговорности за штету услед терористичких аката и разни други механизми обештећења ван система правила одштетног права (нпр. постојање одређених фондова за репарацију штете, осигурање, давања на основу радног односа, донације итд.). С друге стране, неки аутори говоре о два механизма заштите оштећених: јавноправном и приватноправном. Јавноправни механизам обухватао би обештећење из јавних фондова и директно из буџета државе, док би приватноправни укључивао активност од стране приватноправних организација ради помоћи жртвама, заштиту путем установе осигурања и грађанскоправну одговорност за штету од стране субјеката који нису штетници (Klimov, 2013: 655). Код грађанско-

правне одговорности постоји могућност регресирања од штетника, а висина штете није унапријед одређена, већ се утврђује у поступку, за разлику од јавноправних механизма код којих је унапријед познат износ државних давања на име репарације настале штете једнак за све оштећене, или се разликује у зависности од категорије којој оштећени припадају (Klimov, 2013: 656).

Каталог аргумената у прилог постојања посебне грађанскоправне одговорности државе

Судови не могу испитивати аргументе за установљавање одговорности за штету. Они могу да размишљају о основу одговорности. Не треба помијешати аргументе за установљавање посебног случаја одговорности за штету са основом одговорности. Први је правно-политички, он се налази у равни законодавне политике. Домашај неких од аргумената може бити већи, а неких скромнији. Према посебном пропису у Републици Хрватској – Закону о одговорности за штету насталу услијед терористичких аката и јавних демонстрација из 2003. године учињена је неприродна комбинација основа одговорности (објективна одговорност) и правно-политичких разлога за прописивање ове одговорности – начела друштвене солидарности, равномјерног сношења јавног терета, правичног и брзог обештећења (Вukovac Ручаца, 2006: 295–296). Установљавању грађанскоправне одговорности државе за штету проузроковану актима јавног насиља супротставља се концепција која инклутира различите механизме обештећења оштећених, а који нису везани за утврђивање грађанскоправне одговорности („ванодштетноправни модел“). Неопходно је отворити расправу о овим

моделима, концепцијским погледима, или механизмима.

За штету која настане ванредним догађајима изазваним људским фактором (терористичким нападима, побунама, ратом итд.), који иначе могу да представљају вишу силу која искључује одговорност за штету, држава може да одговара када установи односно пропише (своју) одговорност за штету због нарочито важних разлога, мотивисана начелом друштвене солидарности или социјалним, политичким, економским и другим разлозима, као и природом оваквих догађаја и размјером штета (Marušić, 2007: 96; Radić i Pilipović, 2018: 203). Успостављање грађанскоправне одговорности у овим случајевима, објективно право ограничава на одређене области живота, или на одређене случајеве проузроковања штете (Ђorđević i Stanković, 1976: 383). Дакле, не пледира се на ширење одговорности (државе) без постојања важних аргумената. То установљавање одговорности и предметно је ограничено на одређене области, случајеве или околности. Уз то, могућа су и разна ограничења у погледу обима накнаде, круга оштећених лица која имају право на накнаду итд. Поред ових посебних, и код ове одговорности важе општа ограничења која представљају карактеристику сваке одговорности за штету (постојање услова одговорности).

Из овога сазнајемо неке потенцијалне аргументе у прилог постојању посебне грађанскоправне одговорности државе: природа догађаја, размјере штете, друштвена солидарност, равномјерно сношење јавног терета, потреба правичног и брзог обештећења; држава је и настала удруживањем појединаца ради узајамне заштите (Wolff, 1977: 8. Posjećeno 11. 10. 2021. URL: <http://people.umass.edu/rwolff/>

nozickplus.pdf). Смисао постојања државе укључује бригу и помоћ грађанима, она је и позитивним прописима и највишим актом (уставом) задужена да осигура безбједност грађана¹⁰, она треба да служи као сервис грађана. Важан аргумент јесте обавеза државе да се стара о безбједности, њена обавеза према грађанима да им служи као сервис и као гарант појачане заштите због специфичности штетног догађаја. Овдје се не мисли на свеобухватни државни интервенционизам у смислу предузимања мјера ради борбе против тероризма, или спречавања јавног насиља којима се дира у појединачна права грађана. То би представљало супротност ставу који се овдје заступа, ставу који ставља нагласак на активном ангажману државе ради пружања одштете погођеним грађанима, односно правним субјектима. Штета проузрокована терористичким актима, као једним од најтежих штетних радњи којом се подрива и уређење једне земље у оштријем је сукобу са правним поретком (Ališani, 1995: 644). С. Цигој пише да је брига о личној безбједности толико важна да мора бити повезана са одговорношћу чувара макар не био крив. Поред тога додаје, да је интегритет човјека толико важан да не може остати без накнаде штете, ако су већ превентивне мјере биле безуспјешне (Cigoj, 1980: 504). Држава треба да изврши равномјерну прерасподјелу ризика, остварујући социјалну функцију. Ово схватање не коси се ни са тезом о тзв. минималној држави чије су функције ограничене на подручје одбране,

10 Вид. нпр. чл. 68 Устава Републике Српске (мијењан амандманима), у којем се наглашава да Република уређује и обезбјеђује безбједност, остваривање и заштиту људских права и слобода, уређује облигационе односе, организацију, надлежност и рад државних органа, систем јавних служби итд. (Устав РС, 1992).

безбједности, заштите унутрашњег мира и реда, односно заштите од насиља у контексту учења Фридриха Хејека и Роберта Нозика (Vasić i dr., 2017: 111). Држава тиме врши само своје функције као што су одбрамбено-безбједносна и у модерној епохи функција заштите права и слобода грађана (Vasić i dr., 2017: 109-110). Треба се водити рачуна о социјализацији ризика, а у случају одговорности (државе) за штету усљед терористичких аката о „прикривеној социјализацији ризика“, јер накнаду штете исплаћује држава из буџета у који доприносе сви грађани, укључујући и оштећене (Karanić i Mirić, 2013: 40). Држава треба да пружи грађанскоправну заштиту личне сфере од других. Она треба да поступа ради добробити својих грађана. Ако су терористички акти усмјерени или мотивисани према држави и њеним функцијама, оправдано је сматрати да је држава дужна да надокнади штету оштећеним грађанима и правним лицима. Држава има дужност да одржава јавни ред и мир и безбједност грађана, што укључује и превенцију тероризма. У европским земљама у том погледу на терену одштетног права резервисана су општа правила субјективне одговорности која се теже доказује (нпр. у француском праву треба доказати чак крајњу непажњу која се приписује држави). Прописивањем посебне одговорности, југословенски законодавац олакшао је положај оштећеног, јер је предвидио државу као сигурнијег субјекта одговорног за накнаду штете и у том смислу проширио грађанскоправну одговорност (Ališani, 1995: 644). Уз то је предвидио посебна правила о објективној одговорности државе која се лакше заснива од субјективне. Уколико не би била предвиђена правила о одговорности државе за штете усљед терористичких аката, штета би могла пасти на

оштећене. Неки сматрају да би онда грађани били пажљивији, или би се осигурали за случај настанка штета усљед тероризма (Koziol, 2004: 304). Лакше заснивање објективне одговорности државе не коси се са *ratio legis*-ом о постојању државних фондова за репарацију.

Један од аргумената који треба испитати каже: потребно је установити одговорност за штету оног субјекта који је економски јачи (то је одређена друштвено-политичка заједница) – *deep pocket* аргумент, с тим да се овај аргумент у правној теорији критикује (Karaničić Mirić, 2013: 36). Слажемо се да ово не треба да буде једини аргумент који би сам по себи представљао оправдавајући разлог, али га не треба одбацити због специфичности и природе догађаја усљед којих настаје штета.

Афирмативни аргумент може да буде идеја на којој стоји економска анализа права, да штету треба сносити онај ко је био у бољој позицији од оштећеног да спријечи настанак штете, иако више приличи субјективној одговорности за штету (Karaničić Mirić, 2013: 37-38).

Такође, може се сматрати да држава има економску корист од оштећеника, па је дужна да одговара када га погоди нека штета усљед изванредних догађаја.

Тзв. традиционални аргумент везан је за традиционално стање уређивања овог питања од доношења ЗОО, као и у приједлозима будућих кодификација. Овај случај грађанскоправне одговорности, конципиран у специфичним друштвено-политичким приликама на тлу бивше Југославије, а који је преузет у облигационе законе држава насталих дисолуцијом СФРЈ, представља аутохтон случај грађанскоправне одговорности из наше правне традиције. Не треба се одрицати неких нормираних ситуација карактеристичних

за наше право и правну културу, уколико су оне адекватне. Домаћа правна наука може се поносити неким специфичним правним установама особеним за наше право и не треба их напустити под притиском постојања другачијих норматива у иностраним правима. Дакле, ради се о једном од специфичних случајева одговорности позиционираних у ЗОО. Такође, није нужно извршити рецепцију свих иностраних правних рјешења, без критичког сагледавања и уподобљавања нашем правном миљеу. Из чланака домаћих аутора и збирки судске праксе провејава изграђена судска пракса поводом примјене чл. 180 ЗОО.¹¹

На крају, треба имати у виду и етаблиране опште аргументе о потчињавању државе одштетноправној одговорности (Mrvić-Petrović i dr., 2003: 13-207).

Ванодштетноправни механизми обештећења и њихово преиспитивање

Постоје дисонантни ставови о моде-

11 Вид. нпр. пресуду Савезног суда, бр. Гзс 9/92 од 13. 05. 1993. године, одлуку Врховног суда Црне Горе, Рев 9/95 од 14. 06. 1995. године, одлуку Врховног суда Србије, Рев. 3670/98 од 18. 08. 1998. године, пресуду Врховног суда Србије, Рев. 2411/07 од 20. 02. 2008. године, пресуду Врховног суда Србије, Рев. 1089/04 од 16. 09. 2004. године, пресуду Округног суда у Чачку, Гж 834/04 од 08. 07. 2004. године, пресуду Апелационог суда у Београду, Гж 2084/13 од 16. 07. 2015. године у којем је наглашен услов усмјерености аката против државног уређења или извршења дјела из политичких побуда, одлуку Врховног суда Републике Хрватске, Рев. 1451/96 од 21. 12. 1999. године, одлуку Апелационог суда Брчко дистрикта БиХ, бр. 96 0 П 030555 12 Гж од 23. 07. 2012. године, одлуку Врховног суда Републике Српске, Рев – 25/05 од 12. 01. 2007. године, одлуку Врховног суда ФБиХ, бр. 53 0 П 001538 09 Рев од 22. 02. 2011. године, Европски суд за људска права, предмет Станковић и Трајковић против Србије, представке бр. 37194/08 и 37260/08 са пресудом од 22. 12. 2015. године. Вид. и праксу код Г. Станојчић (Stanojčić, 2006: 237-239), као и праксу код Х. Хајдаревић и др. (Н. Hajdarević i dr., 2011: 410-415).

лима или концептима репарације штета о којима се овдје ради. Типичан представник ванодштетноправног концепта, модела или режима репарације штета насталих усљед терористичких аката код нас су Наташа Мрвић Петровић и Здравко Петровић. На терену овог теоријског модела доминирају аргументи о другачијем компаративном уређењу овог питања, те о неефикасности домаћег одштетноправног рјешења.

Истиче се да је обим гарантованих права (у грађанскоправном и смислу здравствено-социјалне заштите) шири у односу на германске, романске и нордијске државе, али да та права остају неостварена због немогућности да се докаже да су оштећени жртве политички мотивисаног насиља или (противуставног) насиља упереног против државе (Mrvić-Petrović i Petrović, 2016a: 163), посебно када учинилац није идентификован или када није вођен кривични поступак (Mrvić-Petrović, 2016: 11). Заступници овог схватања предлажу оснивање посебног државног фонда за накнаду штете жртвама насиља, посебне центре за ефикасно збрињавање и обештећење, као и подршку жртвама (Mrvić-Petrović, 2016: 11). Аутори модификују овај приједлог, па препоручују примјену осигурања, а супсидијарно обештећење из јавног фонда под условом да жртва није допринијела злочину, да учинилац није познат, није кривично гоњен или је инсолвентан (Mrvić-Petrović i Petrović, 2016a: 158). Међутим, да ли је нужно код овог случаја грађанскоправне одговорности доказати у грађанском поступку за накнаду штете да је оштећени жртва (противуставног) насиља упереног против државе, као и да ли је нужна идентификација учиниоца и вођење кривичног поступка? Иако је став о неопходности

управљености аката насиља и терора против државе забиљежен доста раније код наших правних писаца С. Цигоја и В. Станковића, као и у старијој судској пракси, он је преиспитан у нашој правној науци и одбачен¹², што коренспондира новијој судској пракси.¹³

Приговара се да је према постојећем концепту правним лицима онемогућено да остваре накнаду материјалне штете код овог посебног случаја одговорности (Mrvić-Petrović i Petrović, 2016a: 158). Али, ова мана може се отклонити на терену одштетноправног модела, проширењем круга оштећених субјеката, тим прије што се то јавља као неминовност у домаћем одштетном праву, у складу са развојем и достигнућима одштетног права у овом моменту.

Неки од аргумената против чл. 180 ЗОО састоје се у тврдњи да (истражни) државни органи не сарађују са оштећенима, тако да се не може доказати узроковање штете политички мотивисаним актима (Mrvić-Petrović i Petrović, 2016a: 164). Али, не наводе се конкретни докази који би поткријепили ове тврдње. Такође, доказивање ове чињенице не мора се везати искључиво за доказе који би могли да имају државни органи.

Наводи се и сљедеће: уколико се утврди одговорност државе у судском поступку

12 Тако домаћа држава одговара за ову штету и кад је акт уперен против друге државе, међународне организације или мултинационалне компаније, тј. у случају међународног тероризма. О осталим аргументима (Karanić Mirić, 2013: 202-204). Према чл. 1 ст. 2 Закона о одговорности за штету насталу усљед терористичких аката и јавних демонстрација у Републици Хрватској, под терористичким актом сматра се „акт насиља извршен у *правилу* из политичких побуда...“, а не и нужно из политичких побуда.

13 Вид. пресуду Врховног суда Србије, Рев. 386/07 од 22.02.2007. године (Karanić Mirić, 2013: 203-204).

ку, исплата обештећења представљала би велик материјални терет за њу, па би држава одуговлачила са судским или извршним поступком (Mrvić-Petrović i Petrović, 2016b: 282). Међутим, нема доказа да би држава одуговлачила судски поступак у овом случају. А у случају одуговлачења одговарала би због кршења права на правично суђење и према домаћим прописима и према пракси Европског суда за заштиту људских права, што резултује и накнадом штете лицима којима је повријеђено право на суђење у разумном року. Материјални терет за државу представља и обештећење према посебном режиму, из државних фондова. И у случају када суд обавезе државу да накнади штету, као и у ситуацији исплате накнаде из посебног државног фонда, и даље се ради о исплати из средстава или буџета државе.

Истиче се и да је систем накнаде штете према чл. 180 ЗОО скуп и неизвјестан (Mrvić-Petrović i Petrović, 2016a: 164). В. Бум (W. van Boom) додаје да поступак за накнаду штете има сличности са лутријом, јер није извјесно хоће ли оштећени поднијети тужбу, као и да ли ће, ако је поднесе, остварити потпуну накнаду (Boom, 2006: 291; Mrvić-Petrović i Petrović, 2016b: 283). Кад је ријеч о посебном фонду, онда треба имати на уму да је логично да се посебним прописом предвиди као предуслов, организација фонда, поступак подношења захтјева фонду и друга процедурална и материјалноправна правила за остваривање обештећења, да тај фонд има органе и запослене, као и да би се вјероватно могао водити спор пред судом у случају незадовољства исходом поступка пред фондом. Имајући ово у виду, оправдано је упитати да ли је тиме побољшан положај оштећених, а заштита учињена ефикаснијом. Сматрамо да не мора бити. Дјелатност

центра за ефикасно збрињавање и психосоцијалну подршку оштећенима, није везана за питања обештећења у грађанско-правном смислу и може да постоји паралелно са одштетноправном заштитом. Да би се жртвама терористичких аката олакшао поступак пред судом, држава их може ослободити судске таксе, пружити могућност заступања путем службе бесплатне правне помоћи и сл., адекватном ревизијом посебних прописа, као што је то учинила нпр. Република Српска у корист оштећених у мајским поплавама 2014. године (Закон о допуни Закона о судским таксама, 2014; Закон о допуни Закона о бесплатној правној помоћи, 2014). Када је ријеч о неизвјесности поступка накнаде штете, овај квалификатив прати и остале поступке (накнаде штете), а остаје упитно да ли ће се остварити обештећење у цијелости из јавних фондова и у управном поступку уколико се гледа материјално стање државе. При томе остаје отворена могућност вођења и судских поступака. Уколико се пође од тезе да ће се средства за јавне фондове обезбиједити из посебног доприноса који ће плаћати грађани, или на темељу прикупљања донација, правна пракса на сличном примјеру поводом поплава у Републици Српској показује да питање обезбјеђивања доприноса од стране грађана може доћи под удар испитивања уставности таквог рјешења, а с друге стране, средства у буџету државе се, између осталог, прикупљају и из различитих пореза и доприноса грађана. Прикупљање донација, као што показује пракса у Републици Српској, представља *ad hoc* рјешење.

У различитим земљама у свијету (Француска, Италија, Шпанија, Грчка, Русија, Турска, Украјина, Сјеверна Ирска) посебним законима регулише се положај жрта-

ва тероризма у виду обештећења из јавних фондова, али упоредно уз постојање могућности остваривања накнаде штете путем класичне деликтне тужбе (Mrvić-Petrović i Petrović, 2016b: 279). И у праву Сједињених Америчких Држава оштећени треба да туже штетнике који су проузроковали штету терористичким актима, или лица која су пропустом дужних мјера обезбјеђења допринијела да настане штета, а обештећење се може остварити и путем установе осигурања (Marušić, 2007: 98). Дакле, као што се види, и у тим државама постоји деликтна тужба оштећених поред могућности обештећења из јавних фондова, па се поставља питање зашто треба укинути чак „привилегован“ основ за деликтну тужбу који познаје „југословенско рјешење“, под изговором да је неефикасан и да постоје другачија компаративна рјешења. Нема препрека да постоје оба модела. Ванодштетноправни модел обештећења из јавних фондова могао би се остваривати у управном поступку. Немогућност кумулативног досуђивања јавне накнаде и накнаде штете изричито је прописана у италијанском праву, а у случају исплате јавне накнаде држава ступа у права оштећеног према лицима одговорним за извршење терористичког акта (Vukovac Puvача, 2006: 284). У случају да јавно обештећење из фонда не покрива исте врсте штете које су покривене чл. 180 ЗОО или општим правилима о одговорности за штету, не треба искључити могућност кумулирања различитих врста штете.

Када је ријеч о накнади штете у погледу осталих („обичних“) дјела са елементима насиља, о проширеној одштетноправној заштити у погледу тих дјела може се полемисати¹⁴, али то не може бити препрека

14 М. Вукотић пише да се одштетноправном заштитом из чл. 180 ЗОО врши дискриминација

постојећем систему накнаде штете према чл. 180 ЗОО. У чл. 180 ЗОО законодавац је издвојио, у оквиру посебних случајева одговорности као резидуалне категорије, с обзиром на препознате околности, специфичан тежи облик дјела са елементима насиља и гдје дјело није извршено из одређених побуда према појединцу, већ с циљем да у коначности изазове шире ефекте, у погледу којих се оштећенима признаје одштетноправна заштита. У погледу осталих дјела са елементима насиља одштета се може издејствовати према општим правилима о накнади штете, а могуће је предвидјети и ванодштетноправне механизме обештећења. Дакле, не постоји разлог да држава за одређени специфичан случај не установи своју одговорност. То би било у сагласности и са међународним документима, посебно оснивање јавних фондова и других врста помоћи и подршке жртвама кривичних дјела и њиховим породицама.¹⁵

жртва осталих облика криминалних активности, те да треба предвидјети могућност компензације штете свим жртвама, уз ограничење накнаде на штете настале смрћу или тјелесном повредом (Vukotić, 2014: 185 i 187). У домену законодавне политике налази се питање гдје повући границу код установљавања непосредне и објективне одговорности државе за штету. То свакако треба да буде за неке најупечатљивије случајеве наносења штете у личној и имовинској сфери који посебно тангирају државу. Тако се, примјера ради, у будућем македонском Грађанском законнику предвиђа одговорност за штету за дјела корупције. Или, црногорско и хрватско право имају посебан пропис о новчаног накнади жртвама кривичних дјела. С друге стране, синтагма у чл. 180 ст. 1 ЗОО „аката насиља или терора“, судовима дозвољава могућност да екстензивним тумачењем различите врсте криминалних активности које укључују насиље подведу под ову одредбу.

15 Глобална стратегија УН против тероризма из 2006. године, Европска конвенција о накнади штете жртвама насиља из 1983. године, Стразбуршка конвенција Савјета Европе о сузбијању тероризма, Варшавска конвенција о спречавању тероризма из 2005. године, Смјернице Европске комисије о накнади штете жртвама кривичних дјела из 2001. године, Директива Европског савјета из 2004. године,

Чини се да ови механизми не искључује друге видове накнаде штете.

Када је ријеч о (добровољном) осигурању (посебно имовине) као модусу обештећења код штете услед терористичких аката, и аутори који акцентују овај модалитет, уочавају одређене проблеме, попут неприхватљивости ризика од тероризма (уз нотираних и другачије случајеве у САД и Њемачкој), тешке економске ситуације и ниског нивоа културе осигурања код нас (Mrvić-Petrović i Petrović, 2016a: 165; Mrvić-Petrović i Petrović, 2016b: 284).

Правна теорија дубоко је подијељена када је ријеч о оптималном рјешењу за обештећење жртава терористичких аката и аката насиља уопште. Доводи се у питање постојећи одштетноправни модел из члана 180 ЗОО. Међутим, може се промишљати да није неопходно његово уклањање из законског корпуса норми у земљама које га познају, већ је могуће побољшање и унапређење, како је изложено у првом дијелу овог рада. Овај модел не коси се са другим ванодштетноправним механизмима заштите оштећених. Избор механизма обештећена у виду накнаде штете од стране државе или путем државног фонда је чак, према неким, техничко питање, с тим што, чини нам се, не гледају благонаклоно на увођење објективне одговорности државе за штету проузроковану терористичким актима (Koziol, 2004: 304). И сам Коциол (*Koziol*) признаје да нема примјенљивог једнообразног модела за читав свијет. На држави је да одреди приликом прописивања правила, а након цјеловите анализе стања, који модел ће бити најподеснији. Детаљно разматрање економских, финансијских,

политичко-друштвених и других разлога (финансијске моћи државе итд.) прелази оквири овог рада. Свему овоме треба додати и аргументе у прилог постојања посебне грађанскоправне одговорности државе за штету услед терористичких аката. Држава треба да цијени цјелисходност неког нормативног рјешења за које се определијели; ово су ваљани аргументи *о субјекту одговорности, кога означити, обавезати да буде дужан да накнади штету и зашто изабрати баш тог субјекта (државу)*. Наш став јесте да нису у сукобу два модела; могућа је њихова правно-функционална и практична коегзистенција.

Чини се да је најнеадекватније рјешење у Републици Српској у којој не постоји изричита одредба о могућности накнаде штете од стране државе, проузроковане терористичким актима (брисана Законом о измјенама и допунама ЗОО 1996. године), нити постоје посебни фондови за репарацију ове штете, као ни развијена пракса осигурања од овог ризика. Дакле, не постоји нити један „привилегован“ основ – субјективно право (Vizner, 1978: 815-816) за остваривање обештећења у случају терористичких аката, осим могућности примјене општих правила о одговорности за штету. Неки аутори у том случају предвиђају ослањање оштећених на уставне одредбе о дужностима Републике да обезбиједи личну и имовинску сигурност грађана и других субјеката, те на опште одредбе ЗОО о одговорности за штету (Stanišić, 2014: 43).

ЗАКЉУЧАК

Питање обештећења код штета проузрокованих терористичким актима значајно је и актуелно. Постоји више механизма обештећења које законодавац може да иза-

Приједлог Директиве о спречавању тероризма из 2015. године (Mrvić-Petrović i Petrović, 2016a: 159-160; Mrvić-Petrović i Petrović, 2016b: 278-279).

бере. „Југословенски“ законодавац установио је посебан случај одговорности за штету усљед терористичких аката, јавних демонстрација или манифестација у члану 180 ЗОО („југословенско рјешење“), што су задржале скоро све републике настале дисолуцијом. Он је отишао корак даље у односу на општа правила одштетног права и прописао је посебан случај одговорности. Ова одговорност може се реализовати под одређеним условима, тако да постоји предметно ограничење у погледу обима накнаде, као и ограничење у погледу оштећених субјеката. *De lege ferenda* приједлог би се у том погледу састојао у потреби признања права на накнаду штете на имовини правном лицу, као и у прецизирању „југословенског“ рјешења, како је изложено у раду. У случају да се не крене у овом правцу, правна лица, као у правилу економски јача у односу на грађане, могу размишљати и о установи осигурања у случају штета на имовини, насталих усљед терористичких аката. Раније југословенско право, као ни наше право, не познаје посебне прописе којима би били предвиђени јавни или други фондови за репарацију штете настале усљед терористичких аката и мимо правила одштетног права. За штету одговара држава примарно, безусловно, директно и без обзира на своју кривицу, а корисно би било изричито навести основ одговорности по узору на македонско право због неких одступања у тумачењу у правној пракси. Упоредноправна рјешења показују да нема савршеног система накнаде штете усљед терористичких аката, те да су рјешења различита и да омогућавају примјену општих правила одштетног права и/или да постоје посебни фондови за репарацију. У иностраним правима у контексту ванодштетноправног модела

постоје, слично као и код „југословенског рјешења“, ограничења у погледу обима накнаде штете (нпр. нека права искључују могућност накнаде штете на имовини, а нека могућност накнаде моралне штете). Али, у иностраним правима (осим држава окружења) нема нормираног специјалног случаја одговорности државе за штете усљед терористичких аката. Снажни су аргументи да држава треба пружити грађанскоправну заштиту субјектима у случајевима таквих дјела којима се нарушава њихова безбједност и којима се тангирају функције државе. „Југословенско“ рјешење егзистирало је у судској пракси. У европским земљама су, у том погледу, на терену одштетног права резервисана општа правила субјективне одговорности која се теже доказује, а према југословенском моделу правила објективне одговорности према посебној одредби, чиме је олакшан положај оштећеног. С друге стране, доводи се у питање одштетноправни модел из члана 180 југословенског ЗОО, али није неопходно његово уклањање из законског корпуса норми у земљама које га познају, већ је могуће његово побољшање како је изложено. На држави је да одреди приликом прописивања правила који модел ће бити најподеснији, с тим што и одштетни и ванодштетноправни модел (постојање одређених фондова за репарацију штете, осигурање, донације итд.) нису у сукобу и могућа је њихова правно-функционална и практична коезистенција. Установљавање посебног фонда изискује да се утврде материјалноправна и процесноправна правила за остваривање накнаде, те да се ријеша однос између накнаде која се остварује пред фондом, у правилу, у управном поступку са накнадом која се остварује у парничном поступку за накнаду штете. Не постоји разлог да

се напусти рјешење које подразумева постојање посебно прописане грађанско-правне одговорности као привилегованог темеља у ЗОО, или да се установи у посебном пропису код штета од терористичких аката, нити се овај механизам коси, што је разумљиво само по себи, са постојањем посебних фондова, установом осигурања и сл. Извори средстава за јавне фондове за репарацију могу да буду суштински исти као и код исплате из буџета државе по основу одштетноправне одговорности. Финансијско оптерећење државе не може бити разлог за растерећење државе од одговорности за штету од терористичких аката. Како је у Републици Српској (РС) брисана одредба члана 180 ЗОО, те како не постоје посебни фондови као ни развијена пракса осигурања од овог ризика, то нам се чини да законодавац треба да предузме интервенцију како би се отклонила ова празнина, јер у односу на сва компаративна рјешења, оштећеном у Републици Српској преостаје само да се позива на општа правила о одговорности за штету. За разлику од оштећених на простору РС, оштећени на простору ФБиХ моћи ће да остваре обештећење имајући у виду да у ФБиХ егзистира члан 180 ЗОО, чиме грађани у оквиру једног и другог ентитета у БиХ у погледу овог питања немају исти положај. Нема препрека да се размишља и о увођењу посебних (јавних) фондова у ситуацији када не постоји ни нормиран посебан случај одговорности РС за ове штете, нити други посебни механизми помоћи. Држава може да реагује и путем *ad hoc* помоћи у појединачним случајевима или оснивањем посебних фондова кад се деси штетни догађај ширих размјера, али из угла правне сигурности најбоље је већ имати стабилно нормативно рјешење.

REFERENCE

- Ališani, A. (1995). Odgovornost za štetu usled terorističkih akata, javnih demonstracija ili manifestacija. *Anali Pravnog fakulteta u Beogradu*, 6: 643-660.
- Antić, O. (2011). *Obligaciono pravo*. Beograd: Pravni fakultet u Beogradu.
- Babić, I. (2003). Odgovornost usled terorističkih akata, javnih demonstracija ili manifestacija. *Pravo – teorija i praksa*, 5-6: 38-45.
- Bukovac Puvača, M. (2006). Odgovornost Republike Hrvatske za štetu prouzročenu terorističkim aktom. *Zbornik Pravnog fakulteta Sveučilišta Rijeka*, 27 (1): 267-306.
- Cigoj, S. (1980). Član 180. Odgovornost usled terorističkih akata, javnih demonstracija ili manifestacija. U B. Blagojević i V. Krulj (ur.), *Komentar Zakona o obligacionim odnosima I* (str. 504). Beograd: Savremena administracija.
- Đorđević, Ž. i Stanković, V. (1976). *Obligaciono pravo, opšti deo*. Beograd: Savremena administracija.
- Hajdarević, H. i dr. (2011). *Zakon o obligacionim odnosima, knjiga 2*. Sarajevo: Privredna štampa d.o.o.
- Karanikić Mirić, M. (2011). Zastarelost potraživanja naknade štete prouzrokovane krivičnim delom. *Anali Pravnog fakulteta u Beogradu*, 1: 178-204.
- Karanikić Mirić, M. (2012). Odgovornost države za štetu usled terorističkih akata, javnih demonstracija ili manifestacija. U Đ. Ignjatović (ur.), *Kaznena reakcija u Srbiji*,

- II deo, tematska monografija (str. 188-203). Beograd: Dosije studio.
- Karanikić Mirić, M. (2013). Objektivna odgovornost za štetu. Beograd: Pravni fakultet Univerziteta u Beogradu.
- Klarić, P. (1996). Odštetno pravo. Zagreb: Narodne novine.
- Климов, Д. А. (2013). Проблемы компенсации причиненного ущерба жертвам терроризма. Молодой ученый, 12: 655-658. (Klimov, D. A. (2013). Problemy kompensatsii prichinennogo ushcherba zhertvam terrorizma. Molodoi uchenyi, 12: 655-658.)
- Koch, B. and Koziol, H. (2004). Liability for Acts of Terrorism Under Austrian Law. In B. Koch (ed.), Tort and Insurance Law, Vol. 11, Terrorism, Tort Law and Insurance, A Comparative Survey (pp. 5-28). Wien - New York: Springer.
- Koziol, H. (2004). Conclusions. In B. Koch (ed.), Tort and Insurance Law, Vol. 11, Terrorism, Tort Law and Insurance, A Comparative Survey (pp. 300-307). Wien - New York: Springer.
- Magnus, U. (2004). Liability for Acts of Terrorism Under German Law. In B. Koch (ed.), Tort and Insurance Law, Vol. 11, Terrorism, Tort Law and Insurance, A Comparative Survey (pp. 47-56). Wien - New York: Springer.
- Marušić, M. (2007). Naknada štete prouzročene izvanrednim događajima. Pravnik, 41 (2): 93-110.
- Mijačić – Cvetanović, M. (1985). Odgovornost društveno-političke zajednice za štetu nastalu usled terorističkih akata, javnih demonstracija ili manifestacija. Zbornik radova Pravnog fakulteta u Nišu, XXV: 115-127.
- Moreteau, O. and Lafay, F. (2004). Liability for Acts of Terrorism Under French Law. In B. Koch (ed.), Tort and Insurance Law, Vol. 11, Terrorism, Tort Law and Insurance, A Comparative Survey (pp. 29-46). Wien - New York: Springer.
- Mrvić-Petrović, N. i dr. (2003). Vanugovorna odgovornost države za štetu pričinjenu njenim građanima. Beograd: Vojnoizdavački zavod i Institut za uporedno pravo.
- Mrvić Petrović, N. i Petrović, Z. (2016a). Naknada štete žrtvama terorizma. U S. Bejatović i P. Dunjić (ur.), Zbornik radova sa Međunarodnog naučnog skupa „Krivičnopravni instrumenti suprotstavljanja terorizmu i drugim krivičnim djelima nasilničkog karaktera (str. 158-167). Teslić: Ministarstvo pravde RS, Srpsko udruženje za krivičnopravnu teoriju i praksu Beograd i Internacionalna asocijacija kriminalista Banja Luka.
- Mrvić Petrović, N. i Petrović, Z. (2016b). Kako efikasno obešteti žrtvu terorizma: poređenje srpskog i izraelskog rešenja. Temida, 2: 277-294.
- Mrvić-Petrović, N. (2016). Pravna zaštita žrtava terorizma u Srbiji – dometi i moguća unapređenja. U Sedma godišnja konferencija Viktimološkog društva Srbije „Bezbednost i viktimizacija: Izazovi društvenog reagovanja i zaštite žrtava“, knjiga apstrakata (str. 11). Beograd: VDS.

- Nikolić, Đ. (1995a). Član 180. Odgovornost usled terorističkih akata, javnih demonstracija ili manifestacija. U S. Perović (ur.), Komentar Zakona o obligacionim odnosima (str. 413-418). Beograd: Savremena administracija.
- Nikolić, Đ. (1995b). Pravičnost kao osnov odgovornosti usled terorističkih akata, javnih demonstracija ili manifestacija. *Pravni život*, 10: 553-562.
- Petrović, Z. (2012). Pravo pravnih lica na naknadu nematerijalne štete. *Pravna riječ*, 32: 181-189.
- Pilipović, D. (2021). Limitations of Liability for Damage Caused by Acts of Public Violence. In D. Djukec et al. (eds.), *Book of Proceedings, Economic and Social Development, 67th International Scientific Conference on Economic and Social Development and 7th ITEM Conference – „Innovation, Technology, Education and Management“* (pp. 68-79). Cakovec / Sv. Martin na Muri: VADEA.
- Radić, D. i Pilipović, D. (2018). Modeli reparacije štete nastale usljed poplava. *Pravna riječ*, 55: 187-214.
- Salma, J. (2007). *Obligaciono pravo*. Novi Sad: Pravni fakultet u Novom Sadu.
- Stanišić, S. (2014). Odgovornost za štetu usljed terorističkih akata, javnih demonstracija i manifestacija. U B. Trifunović (ur.), *Zbornik radova s IX Savjetovanja iz oblasti građanskog prava „Aktuelna pitanja građanskog zakonodavstva u Bosni i Hercegovini – teorija i praksa“* (str. 29-44). Jahorina: Udruženje sudija RS.
- Stanojčić, G. (2006). *Aktuelna sudska praksa iz obligacionog prava*. Beograd: Poslovni biro.
- Tomić, Z. (1982). Odgovornost usled terorističkih akata, javnih demonstracija ili manifestacija. *Pravni život*, 8-9: 873-880.
- UN/Victims of Terrorism Support Portal/ Government Support: Russian Federation. Posjećeno 10.10.2021. URL: <http://www.un.org/victimsofterrorism/en/node/1269>
- Van Boom, W. (2006). Compensating and preventing damage: is there any future left for tort law? In H. Tiberg (ed.), *Festschrift till Bill W. Dufwa – Essays on Tort, Insurance Law and Society in Honour of Bill W. Dufwa* (pp. 287-293). Stockholm: Jure. Posjećeno 10.10.2021. URL: <https://repub.eur.nl/pub/8267/>.
- Vasić, R. i dr. (2017). *Uvod u pravo*. Beograd: Pravni fakultet Univerziteta u Beogradu – Centar za izdavaštvo i informisanje.
- Višekruna, A. (2015). Pravo pravnog lica na naknadu nematerijalne štete. *Pravo i privreda*, 4-6: 182-196.
- Vizner, B. (1978). *Komentar Zakona o obveznim (obligacionim) odnosima*. Zagreb: Riječka dionička tiskara.
- Vukotić, M. (2014). The Liability of the State for Damage Caused by Terrorist Acts and During Public Demonstrations and Manifestations under Article 180 of the Serbian Obligations Act. In P. Zbiorowa (ed.), *De iure publico: Z dziejów prawa publicznego* (pp. 181-191). Kraków: Wydawnictwo Uniwersytetu Jagiellońskiego.
- Wolff, R. P. (1977). Robert Nozick's Derivation Of The Minimal State. *Arizona Law Review*, 19: 7-30, Posjećeno 10.10.2021. URL: <http://people.umass.edu/rwolff/nozickplus.pdf>

Federal Law on Counteraction of Terrorism No. 35-Fz. (2006). Posjećeno 10.10.2021. URL: <http://www.legislationline.org/documents/action/popup/id/4365>

Komisija za izradu Građanskog zakonika (2015). Građanski zakonik Republike Srbije, radni tekst pripremljen za javnu raspravu sa alternativnim predlozima. Beograd.

Krivični zakonik. (2017). Službeni glasnik Republike Srpske. br. 64/17.

Ustav Republike Srpske. (1992). Posjećeno 10. 10. 2021. URL: https://www.narodnaskupstinars.net/sites/default/files/upload/dokumenti/ustav/cir/ustav_republike_srpske.pdf

Ustav Ruske Federacije. (1993). Posjećeno 10. 10. 2021. URL: <http://www.constitution.ru/en/10003000-03.htm> Zakon o obligacionim odnosima. (1978). Službeni list SFRJ. br. 29/78, 39/85, 45/89, 57/89 i Službeni glasnik Republike Srpske. br. 17/93, 3/96, 39/03, 74/04.

Zakon o dopuni Zakona o besplatnoj pravnoj pomoći. (2014). Službeni glasnik Republike Srpske. br. 63/14.

Zakon o dopuni Zakona o sudskim taksama. (2014). Službeni glasnik Republike Srpske. br. 63/14.

Zakon o odgovornosti za štetu nastalu usljed terorističkih akata i javnih demonstracija. (2003). Narodne novine. br. 117/03.

Evropski sud za ljudska prava, predmet Stanković i Trajković protiv Srbije, predstavke br. 37194/08 i 37260/08 sa presudom od 22. 12. 2015. godine.

Odluka Vrhovnog suda Crne Gore, Rev 9/95 od 14. 06. 1995. godine.

Odluka Vrhovnog suda FBiH, br. 53 0 P 001538 09 Rev od 22. 02. 2011. godine.

Odluka Vrhovnog suda FBiH, br. 53 0 P 001538 09 Rev od 22. 02. 2011. godine.

Odluka Vrhovnog suda Republike Hrvatske, Rev. 1451/96 od 21. 12. 1999. godine.

Odluka Vrhovnog suda Republike Srpske, Rev – 25/05 od 12. 01. 2007. godine.

Odluka Vrhovnog suda Srbije, Rev. 3670/98 od 18. 08. 1998. godine.

Odluka Apelacionog suda Brčko distrikta BiH, br. 96 0 P 030555 12 Gž od 23. 07. 2012. godine.

Presuda Apelacionog suda u Beogradu, Gž 2084/13 od 16. 07. 2015. godine.

Presuda Okružnog suda u Čačku Gž 834/04 od 08. 07. 2004. godine.

Presuda Saveznog suda, br. Gzs 9/92 od 13. 05. 1993. godine.

Presuda Vrhovnog suda Srbije, Rev. 1089/04 od 16. 09. 2004. godine.

Presuda Vrhovnog suda Srbije, Rev. 2411/07 od 20. 02. 2008. godine.

Presuda Vrhovnog suda Srbije, Rev. 386/07 od 22. 02. 2007. godine.

COMPENSATION MECHANISMS FOR DAMAGE CAUSED BY TERRORIST ACTS

Key words

Compensation; terrorist act; Law on Obligations; civil rights.

Author

Dejan Pilipović, MA is a senior assistant at the Faculty of Law of the University of Banja Luka, Republic of Srpska, B&H

Correspondence

dejan.pilipovic@pf.unibl.org

Field

Law, Civil Law

Summary

The issue of compensation for the damage caused by a terrorist act is relevant and important today, especially in the context of selection of mechanisms or models of compensation. For that reason, domestic and comparative positive legal solutions, case law, and legal literature are analyzed. This paper aims to show that there are several mechanisms of compensation that the legislator can choose and that they are not necessarily mutually exclusive, as well as that the current legal situation in the Republic of Srpska regarding this issue is not satisfactory and that one could consider improving the model provided by Yugoslav Law on Obligations ("ZOO"), which has been adopted by all of the former Yugoslav republics. For quality selection of mechanisms, it is necessary to confront attitudes about the need for a special case of liability for the damage due to a terrorist act, with attitudes about possible other compensation mechanisms outside the rules of tort law (for example, existence of certain funds for reparation, insurance, and alike). The paper uses the dogmatic and normative method, comparative law and sociological method, historical method, and the method of conceptual analysis.

DOI

10.5937/politeia0-37259

Paper received on

02.04.2022.

Paper accepted for publishing on

16.06.2022.

