

ОДГОВОРНОСТ ДРЖАВЕ ЗА ШТЕТУ УСЛЕД ТЕРОРИСТИЧКИХ АКТА, ЈАВНИХ ДЕМОНСТРАЦИЈА ИЛИ МАНИФЕСТАЦИЈА

Апстракт: Међу посебним случајевима одговорности, веома значајно место заузима одговорност за штету насталу услед терористичких аката, јавних демонстрација и манифестација. Појачана одговорност државе за штету која настаје у условима у члану 180 Закона о облигационим односима, треба да постоји у погледу штета које су последице телесне повреде или смрти, али и у погледу штета насталих непосредно на материјалним добрима физичких лица. Закон облигационим односима код овог вида одговорности не регулише штету која је причињена правним лицима. У раду, аутор *de lege ferenda* предлаже да право на накнаду штете имају и правна лица. Држава одговара у смислу члана 180 Закона и према учесницима јавних демонстрација и манифестација и по солидарно са организаторима ових акција. Одговорност државе у српском праву и праву већине бивших југословенских република које су у свој правни систем преузеле Закон о облигационим односима је објективна и базира се на законском преваљивању ризика, случајних штета са оштећеном на одговорно лице под законом одређеним условима, у складу са принципом солидарности, а из разлога правичности. Одговорност државе којом се обезбеђује да оштећени брже и лакше остваре накнаду, може бити искључена искључивом кривицом оштећеног лица. Држава, а некад је то била друштвено-пољичка заједница по изворном решењу Закона о облигационим односима, када исплати накнаду штете има право ререса према одговорном проузроковачу. У раду су, иакође, приказана нека уредно-правна решења, али је закључено да нема ни једној појединачној одишјено-правној систему који уружа пошјуну и ефикасну накнаду свим оштећеним у терористичким акцима, јавним демонстрацијама и манифестацијама. Решења у уредном праву су ипак да постоје она која омоћућавају примену

* Ванредни професор, Правни факултет Универзитета у Крагујевцу, ORCID: 0000-0002-1268-6826, mrapajic@jura.kg.ac.rs.

ојшњих правила облигационој права и/или да постоје посебни фондови за накнаду штете. Закључује се да штете настале услед терористичких аката, јавних демонстрација или манифестација постојају веома често и да нема назнака да ће их мање бити. Управо, сујројно. Проширење овој вида штете мора бити праћено одговарајућом правном регулативом.

Кључне речи: одговорност, штета, терористички акти, јавне демонстрације, манифестације, држава, Закон о облигационим односима

1. УВОД

Акти тероризма, али и јавна окупљања, изазивају значајне и негативне последице, како за људе, тако и за имовину, али и за безбедност и стабилност државно-правних поредака. Реч је о феноменима који су, данас, веома актуелни. Сведоци смо терористичких аката разорних дејстава у Сједињеним Америчким Државама (2001), Француској (2015), Русији (2024), као и у неким другим државама, али и масовних демонстрација у Украјини, Француској, па и на нашим просторима. Због тога је питање накнаде штете коју држава има да сноси због терористичких аката и организованих јавних окупљања на њеној територији, веома актуелно данас, а са становишта правне науке, значајно као тема за обраду. Ова значајност долази до изражаја када су у питању модели обештећења. Из тог разлога је потребно анализирати домаћа позитивно-правна решења, али и упоредно-правна. Указаћемо да постоји више механизма обештећења, који су остављени законодавцу на избор и да не постоји нужност њиховог међусобног искључивања. За адекватан избор модела обештећења, битно је и указати на ставове о потреби постојања посебног случаја одговорности за штету услед терористичких аката са мишљењима о могућим другим механизмима обештећења ван правила које регулише одштетно право.¹ Закон о облигационим односима СФРЈ² регулисао је посебне случајеве одговорности за штету, а међу њима се налази и „одговорност услед терористичких аката, јавних демонстрација или манифестација“. Ова одредба остала је, у скоро свим правима бивших југословенских држава, са изузетком Закона о изменама и допунама Закона о облигационим односима Републике Српске³ из 1996. године, којим је овај члан 180 брисан. У другом ентитету Босне и Херцеговине – Федерацији БиХ, ова одредба је остала на правној снази.

1 Ту се мисли на постојање одређених фондова за репарацију штете или фондова осигурања.

2 Закон о облигационим односима СФРЈ, „Службени лист СФРЈ“, бр. 29/78.

3 Закон о изменама и допунама Закона о облигационим односима Републике Српске, Службени гласник Републике Српске, бр. 3/96.

У Републици Хрватској, донет је 2003. године посебан Закон о одговорности за штету насталу услед терористичких аката и јавних демонстрација.⁴

Ако погледамо уназад, законско нормирање ове одговорности нас усмерава на неколико праваца: 1) накнаде штете проузроковане терористичким актима, јавним демонстрацијама или манифестацијама, регулисана је Законом о облигационим односима, као посебан случај одговорности за штету; 2) ове одредбе претрпеле су измене и допуне 1985. године Законом о изменама и допунама ЗОО, тако што је проширен обим грађанско-правне заштите физичких лица у смислу измене члана 180 став 1, па је тако проширена одговорност и за штете настале оштећењем, односно уништењем имовине физичких лица. Такође, уместо друштвено-политичке заједнице, као одговорног субјекта, дошло је до замене термина, термином држава. Коначно, јасније су нормирана одређена питања, која су у тадашњој судској пракси била актуелна. Ова решења израз су савременијих схватања и нису била предвиђена Скицом за Законик о облигацијама и уговорима из 1969. године, чији је аутор био професор Михаило Константиновић. Указивано је у теорији да се о овоме расправљало приликом доношења Закона о облигационим односима, али и после демонстрација Албанаца на Косову и Метохији 1981. године, па је преовладало мишљење „да са аспекта правичности и једнакости, као и економско-социјалног и правног аспекта, треба овом одговорношћу обухватити и штете настале уништењем, односно оштећењем имовине са могућношћу ретроактивне примене од 1.1.1981. године“.⁵

У овом раду ће се указати на регулисање ове одговорности по праву СФРЈ, које је у овом домену позитивно право већине југословенских бивших република. Дакле, чланом 180 ЗОО, нормирана је одговорност државе за штету која је настала услед терористичких аката, а уз то и за штету која је проузрокована приликом јавних демонстрација или манифестација.⁶ Тако

4 *Zakon o odgovornosti za štetu nastalu usled terorističkih akata i javnih demonstracija, Narodne novine*, br. 117/03.

5 Ђ. Николић, „Члан 180. Одговорност услед терористичких аката, јавних демонстрација или манифестација“, *Коментар Закона о облигационим односима* (ур. С. Перовић), Савремена администрација, Београд, 1995, 414.

6 „Наше право се сврстава у оне малобројне правне системе који физичким лицима обезбеђују посебно и веома ефикасно обештећење, како у односу на штете које претрпе услед аката насиља или терора, тако и у односу на штете које претрпе приликом одржавања јавних демонстрација или манифестација. Такво обештећење се испољава у виду посебне одговорности државе, која је предвиђена Законом о облигационим односима, односно његовим одредбама о одговорности услед терористичких аката, јавних демонстрација или манифестација. Одговорност државе за штету проузроковану услед терористичких аката, јавних демонстрација или манифестација представља један од посебних случајева одговорности, јер је регулисана посебним правилима, која донекле одступају од општих правила одговорности за штету. Та посебна правила изазивају бројне дилеме и недоумице, међу којима се посебно истичу оне које се односе на одређивање њеног основа, при чему се под основном подразумева разлог који оправдава

оштећена лица могу тражити накнаду штете под условом да је причињена законом прописана штета (реч је о материјалној или нематеријалној штети, услед смрти или телесне повреде физичког лица или оштећење и уништења имовине физичког лица) из тачно прописаних узрока, а то су терористички акти, јавне демонстрације или манифестације. По члану 7 став 1 хрватског Закона о одговорности за штету насталу услед терористичких аката и јавних демонстрација, оштећеник има право само на накнаду оне штете која је последица смрти, телесне повреде или оштећења здравља и то је најре-стриктивнији круг штета, поред словеначког права, у одштетном праву бивших југословенских република.⁷ Узроци или околности настанка штете у члану 180 став 1 ЗОО су акти насиља или терора, као и јавне демонстрације и манифестације. Тако има мишљења да се код овог случаја одговорности „узрочност мора изричито доказати од стране оштећеног“.⁸ Акте насиља треба довести у везу са актима терора, па би било пожељно да се у ставу 1 члана 180 употребљава појам „терористички акт“. „Акти насиља“ је појам који има шире значење и под њега се не подводе само терористички акти и штете настале тим актима, већ и друге штете, које су настале извршењем других кривичних дела у којима има акта насиља. Усмереност аката насиља и терора против државе може да се узме као услов за заснивање одговорности државе, само уколико се поступак управљен против државе може окарактерисати као акт тероризма или као експлицитно, јавно и масовно испољавање политичког става. Треба приметити да не постоји опште прихваћена дефиниција тероризма, без обзира да ли је правна или политичка. Према члану 2 став 5 Закона о спречавању прања новца и финансирању тероризма⁹, терористичким актом се „сматра дело утврђено споразумима наведеним у анексу уз Међународну конвенцију о сузбијању финансирања тероризма, као и било које друго дело чији је циљ да изазове смрт или тежу телесну повреду цивила или било ког другог лица које не учествује активно у непријатељствима у случају оружаног сукоба, када је сврха таквог дела, по његовој природи или сплету околности повезаних са тим делом, да застраши становништво, или да примора неку владу или неку међународну организацију да учини или да се уздржи од чињења неког дела“.

постојање и увођење у правни живот тог посебног случаја одговорности државе за штету“. Ђ. Nikolić, „Pravičnost kao osnov odgovornosti usled terorističkih akata, javnih demonstracija ili manifestacija“, *Pravni život*, 10/95, 553.

- 7 „У Републици Српској, оштећени има право да тражи накнаду свих врста штета, али не према посебном нормативном основу из члана 180 ЗОО“. Д. Пилиповић, „Механизми обештећења код штете проузроковане терористичким актима“, *Политијева*, 23/2022, 77.
- 8 S. Stanišić, „Odgovornost za štetu usljed terorističkih akata, javnih demonstracija i manifestacija“, *Zbornik radova s IX Savjetovanja iz oblasti građanskog prava „Aktuelna pitanja građanskog zakonodavstva u Bosni i Hercegovini – teorija i praksa“* (ur. B. Trifunović), Udruženje sudija RS, Jahorina, 2014, 42.
- 9 Закон о спречавању прања новца и финансирању тероризма, *Службени гласник РС*, бр. 113/2017, 91/2019, 153/2020 и 92/2023.

„Могуће је да се одређена људска активност квалификује као терористички чин или као јавна демонстрација масовног (не)расположења, иако та активност није директно усмерена против државе, која ће одговорати за тако причињену штету. Терористички акт, јавне демонстрације или манифестације могу да буду усмерени и против стране државе, мултинационалне компаније, међународне организације и томе слично. За постојање одговорности државе из чл. 180 ЗОО, довољно је да је актима терора или насиља проузрокована штета током организоване акције насиља, која је била мотивисана политичким циљевима и усмерена на то да изазове страх код грађана, занемарујући односно угрожавајући њихову безбедност, односно током масовног и јавног испољавања политичког (не)расположења. (2) Поред тога, основни принципи српског и упоредног одштетног права противе се тврдњи да за штету причињену кривичним делом треба да одговара онај против кога је то дело било уперено ономе ко је од тог дела случајно страдао, те да ту одговорност треба да поднесе управо због тога што је учинилац кривичног дела циљао на њега а не на оштећеника.“¹⁰

Поред терористичког акта, штета може настати и услед јавних демонстрација или манифестација. Јавна демонстрација се испољава као негодовање веће или мање групе људи. Демонстрације могу бити организоване уколико се захтева одобрење надлежног органа управе. Међутим, јавна демонстрација може бити и спонтана. Јавне демонстрације могу бити мирне, али и демонстрације уз експецесе, када учесници јавних демонстрација могу да проузрокују штету другим лицима због одређених циљева које желе да постигну или услед неконтролисаног понашања учесника или пропуста у интервенцији органа реда. У таквим случајевима може доћи до оштећења или уништења имовине, телесне повреде и најтеже последице, а то је смрт неког лица. Јавне манифестације постоје у оним случајевима када људи изражавају своју подршку за акте и мере предузете од органа власти у земљи. Подршка се може организовати и за стране државе, тј. њене мере, њене органе, као и међународне организације. Циљ учесника је, преваходно, солидарност са предузетим мерама од стране наведених органа. Јавна манифестација може бити организована или спонтана и по редовном току ствари, приликом њеног одвијања се не проузрокује штета. Међутим, може се десити да приликом вршења ових манифестација настане штета на имовини или неко лице претрпи неку повреду или буде усрђено. Штета може бити проузрокована од стране појединих учесника манифестације или појединих припадника органа реда. Штета која је проузрокована терористичким актом, јавном демонстрацијом или манифестацијом је у узрочној вези, по правилу, са споменути радњама. Када је штета проузрокована терористичким актом, последица је, по правилу, теже природе, јер је у питању друштвено опасно кривично дело. Ако је штета настала услед јавне демонстрације, тада је проузрокована штета

10 М. Karanikić Mirić, “Odgovornost države za štetu usled terorističkih akata, javnih demonstracija ili manifestacija”, *Kaznena reakcija u Srbiji, II deo* (ur. Đ. Ignjatović), Pravni fakultet Univerziteta u Beogradu, Beograd 2012, 194–195.

у узрочној вези са том радњом. Може се приметити да је јавна демонстрација у односу на терористички акт мање опасна. Коначно, штета може бити изазвана и неком јавном манифестацијом, која је у већини случајева мање опасна од терористичког акта и јавне демонстрације.

„У правној доктрини се као услов одговорности за штету услед терористичких аката, јавних демонстрација или манифестација не наводи противправност. Насупрот томе, сматрамо да код ове врсте одговорности постоји противправност. Овај услов ћемо сагледати кроз радње којима се проузрокује штета. Ако се штета проузрокује терористичким актом, онда нема сумње да је радња противправна, а представља и кривично дело које је у оштром сукобу са правним поретком. Када је штета проузрокована јавним демонстрацијама тада је и она против правна без обзира да ли је демонстрација одобрена или спонтана. Уколико је штета проузрокована јавним манифестацијама и тада је штета углавном изазвана противправним деловањем, независно од чињенице да ли је манифестација одобрена или спонтана. Противправност би требало за ову врсту одговорности прагматички поставити, тако да буде примерена овој врсти одговорности за штету.“¹¹

2. ОДГОВОРНИ СУБЈЕКТИ

Анализом члана 180 и 181 Закона о облигационим односима, да се закључити да за штету услед терористичких аката, јавних демонстрација и манифестација, одговара, односно може да одговара држава, организатор манифестације, јавне демонстрације, штетник и оштећени. Држава је централни или главни одговорни субјект. Други субјект који има своје значајно место у сфери ове одговорности је организатор јавне демонстрације или манифестације. Субјект одговорности је и штетник, који је, превасходно, учесник у проузроковању штете. Оштећени се јавља као одговорни субјект, само у ситуацији ако има и његовог доприноса у настанку штете.

2.1. Одговорност државе

Држава одговара за штету на основу одредбе члана 180 став 1 ЗОО, с обзиром да су њени органи, по важећем позитивном праву, дужни да спрече настанак штете.¹² Држава одговара за штету, с обзиром да одредбе чланова

11 А. Алишани, „Одговорност за штету услед терористичких аката, јавних демонстрација или манифестација“, *Анали Правној факултетџа у Београду*, 6/1995, 655–656.

12 Тако се истиче да „оштећеници имају право на накнаду зато што недопуштени поступак (акт терора или насиља) није био управљен против њих, него против државе и њеног система, па је зато потребно да систем штити жртве које су при том трпеле“. S. Cigoj, „Члан 180“, *Коментар Закона о облигационим односима* (ur. B. Blagojević, V. Krulj), *Savremena administracija*, Beograd 1983, 678.

25 став 1 и 58 Устава Републике Србије¹³ гарантују лични интегритет и интегритет имовине људи. По изворној одредби члана 180 ЗОО, за ову врсту штете је одговарала друштвено-политичка заједница, а то су биле општина, покрајина, република и Федерација. Тако је општина одговарала ако се неком лицу, услед наведених радњи, проузрокује телесна повреда или смрт, као и оштећење и уништење имовине.¹⁴ Поред наведених услова, било је потребно да је штета настала на подручју општине. Алајдин Алишани указује да „држава одговара за штету услед терористичког акта предузетог у авионском саобраћају“.¹⁵ Наиме, и сада по Уставу Републике Србије, по члану 97 став 1 тачка 13, држава регулише „режим и безбедност у свим врстама саобраћаја“. „За штету која је проузрокована актом међународног тероризма, дакле оног који је управљен против стране државе или међународне организације, не одговара страна држава или међународна организација него Република Србија, чији су органи били дужни да штету спрече. Другим речима, домаћи судови и правни писци требало би да се усредсреде на постојање дужности државних органа да спрече штету изазвану актима терора или насиља, односно приликом јавних демонстрација или манифестација, јер је та дужност услов за заснивање одговорности државе, а не то што је терористички циљ или политички циљ јавних демонстрација или манифестација евентуално био управљен против државе која одговара, а не непосредно против оштећеника.“¹⁶

Држава има право регреса, уколико се утврди ко је штету проузроковао. Регрес се може остварити ако је штета исплаћена оштећеном, ако је утврђен штетник и поднесен захтев за регрес. Држава може захтевати од одговорног лица и затезну камату од момента када је износ штете исплаћен оштећеном. Држава, осим тога, може солидарно одговорати за штету са штетником.¹⁷ „Држава одговара по основу објективне одговорности за проузроковану штету, док за штету коју проузрокују органи одговара по принципу кривице.“¹⁸

2.2. Одговорност организатора јавних демонстрација или манифестација

Без обзира да ли је јавна демонстрација спонтана или одобрена, њен организатор одговара за штету – за проузроковану смрт или телесну повреду

13 Устав Републике Србије, *Службени гласник РС*, бр. 98/2006 и 115/2021.

14 Више о томе: Р. Ђуровић, М. Драгашевић, *Облигационо право*, Савремена администрација, Београд, 1980, 180.

15 А. Алишани, *op. cit.*, 656.

16 М. Karanikić Mirić, *op. cit.*, 195.

17 Више о томе: I. Crnić, „Odgovornost društveno-političke zajednice i organizacije koja obavlja poslove od javnog interesa“, *Odgovornost za štetu*, Savez udruženja pravника Hrvatske, Zagreb, 1988, 1090.

18 А. Алишани, *op. cit.*, 657.

физичког лица или ако је оштећена, односно, уништена имовина. Реч је о одговорности која произилази из члана 181 ЗОО у коме се наводи: „Организатор окупљања већег броја људи у затвореном или на отвореном простору одговара за штету насталу смрћу или телесном повредом коју неко претрпи услед изванредних околности које у таквим приликама могу настати, као што је гивање маса, општи неред и слично.“

2.3. Штетник

Код ове врсте одговорности, штетник је одговорни субјект. То је лице, које је терористичким актом или као учесник јавне демонстрације или јавне манифестације, проузроковао штету на личном интегритету одређеног лица, односно имовини. Међутим, ако је штетник лично претрпео штету, логично је законско решење по којем он нема право на накнаду. Штетник, по правилу, није службено лице, које у оквиру законских овлашћења присуствује демонстрацијама или манифестацијама у циљу заштите интегритета имовине или лица. Службена лица могу проузроковати штету ако изгубе контролу, односно прекораче законска овлашћења.¹⁹ У судском поступку се мора доказати одговорност штетника или службеног лица.

2.4. Оштећени

Када је реч о оштећеном, то је физичко лице које је претрпело штету у имовини или је повређен његов лични интегритет, односно његово лично добро. Физичко лице штету може претрпети извршењем терористичког акта или приликом јавне демонстрације, односно јавне манифестације. Уколико је оштећени учествовао у наведеним радњама, он неће имати право на накнаду штете. Право на накнаду штете, оштећени може да оствари ако је штету претрпео услед било које од наведених радњи, ако није учесник у предузимању те радње, односно да је треће лице и да је поднео захтев за накнаду штете. Ако је неко од учесника у одобреној демонстрацији или јавној манифестацији претрпео штету онда, по правилу, одговара организатор ових скупова.

„Правно лице нема право на накнаду штете у случају оштећења или уништења имовине. Правно лице може да трпи штету на својој имовини услед терористичких аката и њу би требало признати изричитом законодавном интервенцијом у оним правима која нису брисала чл. 180 ЗОО. Овај приједлог није усамљен. У том смислу нема разлога за различито третирање физичких и правних лица. Раније законско рјешење одраз је друштвених, политичких и правних прилика на темељу Устава из 1974. годи-не, јер су друштвена правна лица посред-но била државна правна

19 Више о томе: Ж. Ђорђевић, В. Станковић, *Облигационо право*, Београд, 1986, 412–413.

лица, а приватна правна лица била су малобројна и економски нејака. У последње вријеме на општем плану одштетног права све се више потенцира и право правних лица на накнаду нематеријалне штете. Правно лице може да потражује накнаду од штетника, али према општим правилима о одговорности за штету.²⁰

2.5. Ослобођење од одговорности

Држава, у већини случајева, одговара када је штета проузрокована дејством терористичког акта или јавном демонстрацијом или манифестацијом. Она се ослобађа од одговорности, ако се утврди ко је ту штету проузроковао. „Држава се ослобађа одговорности за штету и ако ју је проузроковао организатор, учесник, подстрекач или помагач или се учесник у тим радњама кретао у забрањеним зонама“.²¹ У овој материји, уобичајена околност за ослобађање одговорности за штету уопште – виша сила, тешко би могла да дође до изражаја.²²

2.6. Застарелост потраживања

Према одредби члана 180 став 4 ЗОО захтев за накнаду ове врсте штете застарева у роковима који важе за потраживање накнаде штете уопште. У теорији је примећено да правила о застарелости је потребно пажљиво применити и разграничити случајеве када је штета проузрокована и кривичним делом или само грађанско-правним деликтом. Већ је указано да је на ову врсту одговорности потребно применити одредбе члана 376 став 1 и 2 и члана 371 став 1 ЗОО. Постављена су два правила чланом 376 ЗОО. Прво правило прописује да накнада штете проузрокована деликтном радњом застарева у субјективном року од 3 године. Тај рок тече од момента када је оштећени сазнао за штету и штетника. Друго правило предвиђа објективни рок застарелости, у коме то потраживање застарева, у сваком случају. Тај рок износи пет година, а тече од момента када је штета настала. Уколико је штета настала кривичним делом (на пример, кривичним делом тероризма), тада ће се на ову врсту штете применити одредбе члана 377 ЗОО. Ставом 1 наведеног члана је прописано: „Кад је штета проузрокована кривичним делом, а за кривично гоњење је предвиђен дужи рок застарелости, захтев за накнаду штете према одговорном лицу застарева кад истекне време одређено за застарелост кривичног гоњења.“ Прекид застаревања кривичног гоњења за собом повлачи и прекид застаревања захтева за накнаду штете, а исто важи и за застој застаревања (члан 377 став 2 и 3 ЗОО).

20 Д. Пилиповић, *op. cit.*, 78.

21 А. Алишани, *op. cit.*, 658.

22 Више о томе: Лј. Милошевић, *Obligaciono pravo*, Savremena administracija. Beograd, 1982, 186.

3. КРАТАК МЕЂУНАРОДНО-ПРАВНИ И УПОРЕДНО-ПРАВНИ ПРЕГЛЕД

У окриљу Савета Европе, 1983. године је донета Европска конвенција о накнади штете жртвама насиља из јавних фондова.²³ Овим актом се регулишу заједнички минимуми правне регулативе система накнаде штете из јавних фондова за жртве тешких, универзално прописаних кривичних дела насиља, која имају за последицу тешке телесне повреде, оштећење здравља или смрт жртве. Конвенција је донета из практичних разлога, како би се омогућило да држава на чијој територији је извршено кривично дело, преузме материјалне обавезе према свим жртвама, било да су њени држављани или других држава чланица, које имају боравиште на територији државе у којој је изведен терористички напад. Усвајајући Конвенцију Савета Европе у свој документ 2001. године, Европска комисија је својим чланицама поднела на усвајање посебну Оквирну одлуку о накнади штете жртвама злочина. У Европи делује Европска мрежа асоцијација жртава тероризма, чији је задатак да повеже национална удружења жртава тероризма и да изврши утицај на делатности тела Европске уније, а да би се постигла боља заштита жртава тероризма, у смислу обезбеђења помоћи непосредним жртвама и њиховим породицама. Године 2005. Савет Европе је усвојио Конвенцију о спречавању тероризма. У члану 13 те Конвенције се наводи: „Свака страна уговорница треба да усвоји мере које се покажу неопходнима за заштиту и подршку жртвама тероризма почињеног на њеној територији. Те мере могу да обухвате, кроз одговарајуће националне програме и у складу са домаћим законодавством, између осталог, финансијску помоћ и накнаду жртвама тероризма и њиховим блиским рођацима.“ Овај преглед међународно-правне регулативе имао је за циљ да укаже које су обавезе држава-чланица Савета Европе и земаља кандидата за чланство у Европској унији које треба да прихвате у погледу заштите имовинских и неимовинских добара жртава тероризма. Ти механизми су и обухватају осигурање, накнаду штете, имовинско-правни захтев у кривичном поступку и обештећење из јавних фондова.

У француском праву, поводом одговорности за терористичке акте, накнада штете проузрокована тим екстремно незаконитим активностима, регулисана је на основу фонда из којег се исплаћује потпуна накнада штете за проузроковане нападе на лични интегритет свих грађана Француске. То се чини невезано да ли је терористички акт извршен на тлу Француске или у иностранству. За разлику од српског права, на пример, накнада се не исплаћује за штете настале на имовини лица, с обзиром да су оне покривене обавезним осигурањем од ризика који су у вези са терористичким актима.

23 *European Convention on the Compensation of Victims of Violent Crimes*, No 116, Council of Europe, Strasbourg, 24.11.1983, dostupno na: <https://rm.coe.int/1680079751>, posećeno: 29.3.2024. године.

Лице које је допринело извршењу терористичког акта, у сваком случају нема право на ову накнаду од стране осигуравајућих организација. „Предност је дата накнади штете од стране фонда, иако је познат и процесуиран извршилац терористичког акта, што се у француској судској пракси приписује националној дужности да се искаже 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. 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 нереди или побуна, при чему се захтијева крајња непажња. Некада се за компензацију из фонда захтијева намјера извршиоца терористичког акта, односно штетника.“²⁴

У праву Савезне Републике Немачке, прописана је одговорност државе за штету коју претрпе оштећени у случају телесних повреда, а које су последица насилних напада на њих. Међутим, у обим накнаде није инкорпорирана накнада материјалне штете.

Веома детаљно, Маја Буковац Пувача саопштава стручној јавности, какво је решење шпанског права поводом права на накнаду штете извршене терористичким актима: „Питање државних накнада жртвама тероризма у Шпањолској је тренутно регулирано чл. 93 Закона 13/1996 од 30. просинца 1996, о финансијским, управним и социјалним мјерама, према којем се штета од тјелесних озљеда и штета на имовини проузрочена казним дјелима тероризма или пригодом њихова извршења особама које за њих нису одговорне, накнађује од државе у опсегу и унутар претпоставки прописаних посебним прописима. Разраду наведеног правила садржи Правилник о помоћи и накнади жртвама терористичких злочина (*Reglamento de ayudas y resarcimientos a las víctimas de delitos de terrorismo*, даље: RAVT). У чл. 1.2 RAVT прописује да ће жртве добити накнаду од државе за: особне озљеде (тјелесне и душевне), и медицинске трошкове; штету на имовини проузроченој на редовном мјесту становања физичке особе, трговачким и индустријским постројењима и политичким странкама, трговачким асоцијацијама и сједиштима друштвених организација; трошкове привременог смјештаја док се не изврши поправак мјеста становања; штету на приватним возилима као и штету на возилима намијењеним копненом пријевозу особа и добара, осим оних која су у јавном власништву. Различити 'наслови' оштећења ствари накнадиви су, за разлику од особних повреда, једино ако нису покривени приватним осигурањем или Конзорцијем за накнаду осигурања или када су само дјеломично покривени.“²⁵ Иста ауторка примећује да упоредно-правна решења показују да се одговорност државе за штету и

24 Д. Пилиповић, *op. cit.*, 81.

25 М. Bukovac Puvача, "Odgovornost Republike Hrvatske za štetu prouzročenu terorističkim aktom", *Zbornik Pravog fakulteta Sveučilišta u Rijeci*, 1/2006, 287–288.

солидарност са оштећенима не треба да се искључују и мешају. Тако, због традиционално врло различитог приступа одговорности државе у појединим системима за штету проузроковану терористичким актима, неке државе могу одговарати само ако се докаже груба непажња њихових органа, што је случај са француским правом, док је у неким та одговорност објективна, што је случај са шпанским правом.

У једној анализи компаративног осврта, када је реч о штети која је проузрокована терористичким актима, указује се да нема ни 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, на пример, неимовинску штету, те да решења варирају и да омогућавају примену општих правила облигационог права и/или да постоје посебни фондови за накнаду штете.²⁶

4. ПРЕДЛОГ У ТЕОРИЈИ ЗА УКИДАЊЕ ЧЛАНА 180 ЗОО

У теорији је критикована нормативна конструкција члана 180 ЗОО, па се тако наводи: „Зато се чини да члан 180 представља списак добрих жеља које се ретко остварују. Уместо 'голуба на грани' (*nudum ius*) правичније је оштећенима понудити 'врапца у руци': економски је пробитачније за државу, а за жртве делотворније заложити се за укидање члана 180 ЗОО, с тим да би требало по посебном закону, из нарочитог Гарантног фонда за жртве насиља и тероризма, омогућити право на новчану накнаду у лимитираним износима према врстама претрпљене штете и то супсидијарно, уколико нема начина да се штета накнади од штетника који је остао непознат, погинуо је или је инсолвентан, од одговорног лица, из осигурања или социјалног осигурања. Из Гарантног фонда би била исплаћивана накнада, једино за случај смрти или тешке телесне повреде, с тим да се, према примерима из права Европске уније, може размотрити давање потпоре издржаваним члановима породице погинулог лица. Такво решење могло би бити делотворније, јер би се обештећење одређивало у управном поступку. Оно је и правичније, јер се односи, како на жртве тероризма, тако и на жртве сваког насиља и лица страдала у нередима, на пример, током демонстрација или манифестација, које не морају нужно да имају противуставни карактер.“²⁷

26 Више о томе: Д. Пилиповић, *op. cit.*, 81–82.

27 N. Mrvić-Petrović, Z. Petrović, „Naknada štete žrtvama terorizma“, *Zbornik radova „Krivičnopravni instrumenti suprotstavljanja terorizmu i drugim krivičnim djelima nasilničkog karaktera“*, Ministarstvo pravde Republike Srpske, Srpsko udruženje za krivičnopravnu teoriju i praksu Beograd, Internacionalna asocijacija kriminalista Banja Luka, Teslić, 2016, 164.

5. ЗАКЉУЧАК

Правила одговорности за штету услед терористичких аката, јавних демонстрација или манифестација, регулисана су чланом 180 ЗОО. Овде је реч о посебној одговорности за штету, где се примењују, претежно, посебна правила. Од момента када је донет Закон о обигационим односима 1978. године, члан 180 је претрпео измене од првобитне верзије са једним ставом до досадашње са четири става. Измене и допуне наведене законске допуне, биле су последица доста честих случајева штете настале терористичким актима, јавним демонстрацијама и манифестацијама. Те промене се могу тумачити у позитивном правцу, као израз тежње законодавца да олакша обештећење оштећеног. За ову штету одговара држава, с обзиром да су њени органи били дужни да спрече настанак штете. Таква одговорност произилази из одредаба Устава Републике Србије, који јемчи сигурност људи и имовине. Мишљења смо да држава одговара по принципу објективне одговорности за штету, имајући у виду да је због природе радњи којима је штета проузрокована, отежано утврдити ко је за њу крив. Иначе, учинилац штете је често непознат или сам настрадао приликом извршења терористичког акта, односно током јавних демонстрација или манифестација, односно инсолвентан је, па није у могућности да штету надокнади.

Штета може бити проузрокована у имовини или се може повредити интегритет физичког лица, а јавља се у виду материјалне и нематеријалне штете. За сада, у српском праву не постоји право правних лица на накнаду штете која је проузрокована приликом оваквих догађаја. У том смислу, чинимо предлог *de lege ferenda* да и правним лицима треба омогућити обештећење. Штете настале услед терористичких аката, јавних демонстрација или манифестација су постале веома честе у XXI веку и нема назнака да ће их мање бити. Управо, супротно. У неким ранијим радовима на ову тему, који су управо предвидели овакво стање у овом веку, речено је да проширење овог вида штете мора бити праћено одговарајућом правном регулативом.

ЛИТЕРАТУРА

- Алишани А., „Одговорност за штету услед терористичких аката, јавних демонстрација или манифестација“, *Анали Правној факултету у Београду*, 6/1995.
- Bukovac Puvača M., „Odgovornost Republike Hrvatske za štetu prouzročenu terorističkim aktom“, *Zbornik Pravog fakulteta Sveučilišta u Rijeci*, 1/2006.
- Ђорђевић Ж., Станковић В., *Облигационо право*, Београд, 1986.
- Ђуровић Р., Драгашевић М., *Облигационо право*, Савремена администрација, Београд, 1980.
- Karanikić Mirić M., „Odgovornost države za štetu usled terorističkih akata, javnih demonstracija ili manifestacija“, *Kaznena reakcija u Srbiji, II deo* (ur. Đ. Ignjatović), Pravni fakultet Univerziteta u Beogradu, Beograd, 2012.

- Milošević Lj., *Obligaciono pravo*, Savremena administracija. Beograd, 1982.
- Mrvić-Petrović N., Petrović Z., „Naknada štete žrtvama terorizma“, u *Zbornik radova „Krivičnopravni instrumenti suprotstavljanja terorizmu i drugim krivičnim djelima nasilničkog karaktera“*, Ministarstvo pravde Republike Srpske, Srpsko udruženje za krivičnopravnu teoriju i praksu Beograd, Internacionalna asocijacija kriminalista Banja Luka, Teslić, 2016.
- Nikolić Đ., „Pravničnost kao osnov odgovornosti usled terorističkih akata, javnih demonstracija ili manifestacija“, *Pravni život*, 10/95.
- Николић Ђ., „Члан 180. Одговорност услед терористичких аката, јавних демонстрација или манифестација“, *Коментаријар Закона о облигационим односима* (ур. С. Перовић), Савремена администрација, Београд, 1995.
- Пилиповић Д., „Механизми обештећења код штете проузроковане терористичким актима“, *Полиција*, 23/2022.
- Stanišić S., „Odgovornost za štetu usljed terorističkih akata, javnih demonstracija i manifestacija“, *Zbornik radova s IX Savjetovanja iz oblasti građanskog prava „Aktuelna pitanja građanskog zakonodavstva u Bosni i Hercegovini – teorija i praksa“* (ur. B. Trifunović), Udruženje sudija RS, Jahorina, 2014.
- Cigoj S., „Član 180“, u: *Komentar Zakona o obligacionim odnosima*, (ur. B. Blagojević, V. Krulj), *Savremena administracija*, Beograd 1983.
- Crnić I., „Odgovornost društveno-političke zajednice i organizacije koja obavlja poslove od javnog interesa“, *Odgovornost za štetu*, Savez udruženja pravnika Hrvatske, Zagreb, 1988.

ПРОПИСИ

- European Convention on the Compensation of Victims of Violent Crimes*, No 116, Council of Europe, Strasbourg, 24.11.1983, dostupno na: <https://rm.coe.int/1680079751>.
- Закон о изменама и допунама Закона о облигационим односима Републике Српске, „Службени гласник Републике Српске“, бр. 3/96.
- Закон о облигационим односима СФРЈ, „Службени лист СФРЈ“, бр. 29/78.
- Закон о одговорности за штету насталу услед терористичких аката и јавних демонстрација, „Народне новине“, бр. 117/03.
- Закон о спречавању прања новца и финансирању тероризма, „Службени гласник РС“, бр. 113/2017, 91/2019, 153/2020 и 92/2023.
- Устав Републике Србије, „Службени гласник РС“, бр. 98/2006 и 115/2021.

Milan Rapajić, PhD*

RESPONSIBILITY OF THE STATE FOR DAMAGE DUE TO TERRORIST ACTS, PUBLIC DEMONSTRATION OR MANIFESTATION

Summary

Among the special cases of responsibility, a very important place is held by the responsibility for damage caused by terrorist acts, public demonstrations and manifestations. Increased responsibility of the state for damages arising under the conditions in Article 180 of the Law on Obligations, should exist in terms of damages that are the result of bodily injury or death, but also in terms of damages caused directly to the material assets of natural persons. The Law on Obligations for this type of liability does not regulate damage caused to legal entities. In the paper, the author of de lege ferenda proposes that legal entities also have the right to compensation for damages. The state is responsible in terms of Article 180 of the Law and towards the participants of public demonstrations and manifestations, in solidarity with the organizers of these actions. The responsibility of the state in Serbian law and the law of the majority of the former Yugoslav republics that adopted the Law on Obligations into their legal system is objective and is based on the legal transfer of risks, accidental damages from the injured party to the responsible person under the conditions determined by law, in accordance with the principle of solidarity, and for reasons of fairness. The responsibility of the state, which ensures that the injured party gets compensation faster and easier, can be excluded due to the sole fault of the injured party. The state, and once it was a socio-political community, according to the original solution of the Law on Obligations, when it pays compensation for damages, it has the right of recourse against the responsible party. The paper also presents some comparative legal solutions, but it is concluded that there is not a single compensation-legal system that provides full and effective compensation to all those injured in terrorist acts, public demonstrations and manifestations. Solutions in comparative law are such that there are those that enable the application of the general rules of obligation law and/or that there are special funds for compensation of damages. It is concluded that damages caused by terrorist acts, public demonstrations or manifestations are becoming very frequent and that there are no indications that they will decrease. Exactly, opposite. The extension of this type of damage must be accompanied by appropriate legal regulation.

Keywords: responsibility, damage, terrorist acts, public demonstrations, manifestations, state, Law on Obligations.

* Associate professor, Faculty of Law, University of Kragujevac, mrapajic@jura.kg.ac.rs.