Правни факултет Универзитета у Нишу
Faculty of Law, University of Niš

Међународна научна конференција
International Scientific Conference

ПРАВО И ДРУШТВЕНИ КОНФЛИКТИ
Law and Social Conflicts

Зборник радова
Collection of papers

2025.

МЕЂУНАРОДНА НАУЧНА КОНФЕРЕНЦИЈА / INTERNATIONAL SCIENTIFIC CONFERENCE

„ПРАВО И ДРУШТВЕНИ КОНФЛИКТИ" / "LAW AND SOCIAL CONFLICTS"

Зборник радова / Collection of papers

Издавач / Publisher

Правни факултет Универзитета у Нишу / Faculty of Law, University of Niš

За издавача / For the Publisher

Проф. др Предраг Цветковић, декан

Организатор Конференције / Conference organizer

Центар за правна и друштвена истраживања

Уредници Конференције / Editors-in Chief

Проф. др Небојша Раичевић, редовни професор, Правни факултет Универзитета у Нишу

Проф. др Душица Миладиновић-Стефановић, редовни професор, Правни факултет Универзитета у Нишу

Организациони одбор / Organizing Committee

Проф. др Небојша Раичевић, редовни професор, Правни факултет, Универзитет у Нишу, уредник конференције;

Проф. др Душица Миладиновић-Стефановић, редовни професор, Правни факултет, Универзитет у Нишу, уредник конференције;

Проф. др Мирослав Лазић, редовни професор, Правни факултет, Универзитет у Нишу;

Проф. др Дејан Вучетић, редовни професор, Правни факултет, Универзитет у Нишу;

Проф. др Михајло Цветковић, ванредни професор, Правни факултет, Универзитет у Нишу;

Prof. dr hab. Tadeusz Zembrzuski, Full Professor, Faculty of Law and Administration, University of Warsaw, Poland;

Prof. dr Olga Kosevaliska, Full Professor, Dean, Faculty of Law, University "Goce Delchev Stip", Republic of North Macedonia;

Проф. др Горан Марковић, редовни професор, декан, Правни факултет, Универзитет у Источном Сарајеву, Босна и Херцеговина;

Prof. dr .sc. Dario Đerđa, Associate Professor, Faculty of Law, University of Rijeka, Croatia;

Prof. Cristian Dumitru Miheș, Associate Professor, Dean, Faculty of Law, University of Oradea, Romania;

Prof. dr Savina Mihaylova Goleminova, Associate Professor, Faculty of Economics and Business, Sofia University "St. Kliment Ohridski"

Рецензенти / Reviewers

Проф. др Миомира Костић, редовни професор Правног факултета у Нишу;

Проф. др Горан Обрадовић, редовни професор Правног факултета у Нишу;

Проф. др Небојша Раичевић, редовни професор Правног факултета у Нишу;

Проф. др Дејан Вучетић, редовни професор Правног факултета у Нишу;

Проф. др Славиша Ковачевић, ванредни професор Правног факултета у Нишу

Проф. др Марко Димитријевић, ванредни професор Правног факултета у Нишу;

Проф. др Милош Прица, ванредни професор Правног факултета у Нишу;

Проф. др Анђелија Тасић, ванредни професор Правног факултета у Нишу;

Доц. др Сања Ђорђевић Алексовски, доцент Правног факултета у Нишу.

Технички уредник / Desktop Publishing: Владимир Благојевић

Лектура / Proofreading: Гордана Игњатовић (енглески), Александра Гојковић (српски)

Корице / Cover: Владимир Благојевић

Штампа / Print: ATLANTIS D.O.O. Ниш

Тираж / Circulation: 50

ISBN: 978-86-7148-337-7

Штампање овог Зборника је финансијски помогло Министарство науке, технолошког развоја и иновација Републике Србије

Радови у овом зборнику објављени су под лиценцом CC BY-NC 4.0. Аутори задржавају ауторска права.

Papers in this proceedings are published under a CC BY-NC 4.0 license. The authors retain copyright.

САДРЖАЈ / CONTENTS

РЕЧ УРЕДНИКА МЕЂУНАРОДНЕ НАУЧНЕ КОНФЕРЕНЦИЈЕ 9
Editors' Introductory Note 10

СЕСИЈА ЗА УСТАВНО И УПРАВНО ПРАВО

CONSTITUTIONAL AND ADMINISTRATIVE LAW SESSION

Prof. Iskra Akimovska Maletić, LL.D.
PERSONAL DATA PROTECTION IN THE AGE OF DIGITAL TRANSFORMATION: STATUS, CHALLENGES AND OPPORTUNITIES 13
ЗАШТИТА ЛИЧНИХ ПОДАТАКА У ДОБА ДИГИТАЛНЕ ТРАНСФОРМАЦИЈЕ – СТАТУС, ИЗАЗОВИ И МОГУЋНОСТИ 40

Др Зорица Вукашиновић Радојичић
ДВЕ ДЕЦЕНИЈЕ ОД ДОНОШЕЊА ЗАКОНА О ДРЖАВНИМ СЛУЖБЕНИЦИМА – ИЗАЗОВИ И ЕФЕКТИ ПРИМЕНЕ 43
TWO DECADES SINCE THE ADOPTION OF THE CIVIL SERVANTS ACT: CHALLENGES AND IMPLEMENTATION EFFECTS 59

Др Добросав Миловановић
ОТВОРЕНА ПИТАЊА СИСТЕМА ИНСПЕКЦИЈСКОГ НАДЗОРА 61
OPEN ISSUES IN THE INSPECTION SUPERVISION SYSTEM 82

Др Дејан Вучетић
НОРМАТИВНО-СИСТЕМСКИ МЕХАНИЗМИ ЗА УНАПРЕЂЕЊЕ КОНКУРЕНЦИЈЕ У ПОСТУПЦИМА ЈАВНИХ НАБАВКИ У РЕПУБЛИЦИ СРБИЈИ 83
NORMATIVE-SYSTEMIC MECHANISMS FOR IMPROVING COMPETITION IN PUBLIC PROCUREMENT PROCEDURES IN THE REPUBLIC OF SERBIA 101

Др Вук Цуцић
ОДРЕЂИВАЊЕ ПРИВРЕМЕНИХ МЕРА У УПРАВНОМ СПОРУ НА ОСНОВУ ЗАКОНА О ИЗВРШЕЊУ И ОБЕЗБЕЂЕЊУ 103
ISSUING PROVISIONAL MEASURES IN ADMINISTRATIVE DISPUTE ON THE BASIS OF THE ENFORCEMENT AND SECURITY ACT 119

Др Милан Рапајић
О ИЗБОРНИМ СИСТЕМИМА 121
ABOUT ELECTORAL SYSTEMS 142

Др Милош Прица
НОВ ПОГЛЕД НА ПИТАЊЕ РАЗЛИКОВАЊА ЈАВНОГ И ПРИВАТНОГ ПРАВА — КРУЖНА ЛИНИЈА ИЗМЕЂУ ПРИВАТНОГ ПРАВА, АУТОНОМНОГ ЈАВНОГ ПРАВА И ИМПЕРАТИВНОГ ЈАВНОГ ПРАВА 145
A NEW VIEW ON THE DISTINCTION BETWEEN PUBLIC AND PRIVATE LAW 185

Doc. Monika Strus-Wołos, Ph.D.
IMPLEMENTATION OF ARTICLE 13 OF THE CONVENTION ON THE RIGHTS OF PERSONS WITH DISABILITIES IN LIGHT OF THE STATE PARTY EXPERIENCES 187

ПРИМЕНА ЧЛАНА 13. КОНВЕНЦИЈЕ О ПРАВИМА ОСОБА СА ИНВАЛИДИТЕТОМ У СВЕТЛУ ИСКУСТАВА ДРЖАВА УГОВОРНИЦА ... 202

Др Борислав Галић
НЕ(ОСТВАРИВАЊЕ) УСТАВОМ ЗАГАРАНТОВАНОГ ПРАВА НА ЗДРАВУ ЖИВОТНУ СРЕДИНУ У ПЕРИОДУ ДРУШТВЕНИХ КОНФЛИКАТА ... 203
(NON)EXERCISING THE CONSTITUTIONALLY GUARANTEED RIGHT TO A HEALTHY ENVIRONMENT IN PERIODS OF SOCIAL CONFLICTS ... 220

Др Мијодраг Радојевић,
Др Петар Матић
СКУПШТИНЕ ГРАЂАНА (ЗБОРОВИ) КАО ФОРМА НЕПОСРЕДНЕ ДЕМОКРАТИЈЕ У УПОРЕДНОМ ПРАВУ И У РЕПУБЛИЦИ СРБИЈИ ... 221
CITIZENS' ASSEMBLY AS A FORM OF DIRECT DEMOCRACY IN LOCAL SELF-GOVERNMENT ... 242

Анђела Нићифоровић
ПРЕДМЕТ УСТАВНЕ ЖАЛБЕ У РЕПУБЛИЦИ СРБИЈИ ... 243
THE SUBJECT MATTER OF CONSTITUTIONAL COMPLAINT IN THE REPUBLIC OF SERBIA ... 259

СЕСИЈА ЗА ГРАЂАНСКО ПРАВО
CIVIL LAW SESSION

Prof. Tadeusz Zembrzuski, LL.D. Hab.
PARTICIPATION OF NON-GOVERNMENTAL ORGANISATIONS (NGOs) IN COURT DISPUTES IN POLAND ... 263
УЧЕШЋЕ НЕВЛАДИНИХ ОРГАНИЗАЦИЈА (НВО) У СУДСКИМ СПОРОВИМА У ПОЉСКОЈ ... 277

Prof. Davorin Pichler, LL.D.,
Marija Pavošević, univ. mag. iur.
ISSUES IN CONDUCTING A SPORADIC LAND REGISTRY CORRECTIVE PROCEDURE IN THE REPUBLIC OF CROATIA ... 279
ПРОБЛЕМАТИКА СПРОВОЂЕЊА ПОЈЕДИНАЧНОГ ЗЕМЉИШНОКЊИЖНОГ ИСПРАВНОГ ПОСТУПКА У РЕПУБЛИЦИ ХРВАТСКОЈ ... 296

Др Милица Вучковић
БЕЗДРЖАВИНСКА ПРАВА ОБЕЗБЕЂЕЊА ПОТРАЖИВАЊА ВРЕДНОШЋУ ПОКРЕТНИХ СТВАРИ У ЕВРОПСКОМ ПРИВАТНОМ ПРАВУ ... 297
NON-POSSESSORY REAL SECURITY RIGHTS OVER MOVABLES IN EUROPEAN PRIVATE LAW ... 311

Jean-Baptiste Le Pape
CONFLITS ENTRE BAILLEURS ET LOCATAIRES ... 313
СПОРОВИ ИЗМЕЂУ СТАНОДАВАЦА И ЗАКУПАЦА ... 323

Мр Милана Ранковић
ПРИМЕНА ВЕШТАЧКЕ ИНТЕЛИГЕНЦИЈЕ У АЛТЕРНАТИВНИМ НАЧИНИМА РЕШАВАЊА СПОРОВА: ПЕРСПЕКТИВЕ И ИЗАЗОВИ ... 325
INTEGRATING ARTIFICIAL INTELLIGENCE INTO ALTERNATIVE DISPUTE RESOLUTION: PERSPECTIVES AND CHALLENGES ... 351

Анастасија Кокерић
ПРАВО НА ОБРАЗОВАЊЕ ДЕЦЕ СА ИНВАЛИДИТЕТОМ ... 353
THE RIGHT TO EDUCATION FOR CHILDREN WITH DISABILITIES ... 371

СЕСИЈА ЗА КРИВИЧНО ПРАВО
CRIMINAL LAW SESSION

Prof. Olga Koshevaliska, LL.D., Roze Surlovska Ristevska
ROMA AND INSTITUTIONAL DISCRIMINATION: A STUDY OF PRISON SENTANCES ... 375
РОМИ И ИНСТИТУЦИОНАЛНА ДИСКРИМИНАЦИЈА: СТУДИЈА ЗАТВОРСКИХ КАЗНИ ... 392

Др Душица Миладиновић-Стефановић
ПРИНУДНО ЗАКЉУЧЕЊЕ БРАКА КАО ОБЛИК НАСИЉА НАД ЖЕНАМА У ОРУЖАНИМ КОНФЛИКТИМА – КРИМИНОЛОШКИ И КРИВИЧНОПРАВНИ АСПЕКТИ ... 393
FORCED MARRIAGE AS A FORM OF VIOLENCE AGAINST WOMEN IN ARMED CONFLICTS: CRIMINOLOGICAL AND CRIMINAL LAW ASPECTS ... 414

Prof. dr iur. hab. Marcin Łysko
ADJUDICATION IN PETTY OFFENCES CASES IN THE POLISH PEOPLE'S REPUBLIC IN THE CONTEXT OF SOCIO-POLITICAL PROBLEMS IN THE POST-WAR PERIOD ... 415
СУЂЕЊЕ ЗА СИТНЕ ПРЕКРШАЈЕ У НАРОДНОЈ РЕПУБЛИЦИ ПОЉСКОЈ У КОНТЕКСТУ ДРУШТВЕНО-ПОЛИТИЧКИХ ПРОБЛЕМА У ПОСЛЕРАТНОМ ПЕРИОДУ ... 433

СЕСИЈА ЗА ЕКОНОМИЈУ, ФИНАНСИЈСКО И ТРГОВИНСКО ПРАВО
ECONOMIC, FINANCIAL AND TRADE LAW SESSION

Др Предраг Н. Цветковић
ПРЕВАЗИЛАЖЕЊЕ РАЗЛИКЕ ИЗМЕЂУ ПРАВА И ПРОГРАМСКОГ КОДА: ПРЕГЛЕД МОГУЋИХ ПРИСТУПА ... 437
BRIDGING THE GAP BETWEEN LAW AND COMPUTER CODE: AN OVERVIEW OF POSSIBLE APPROACHES ... 452

Prof. dr hab. Inga Kawka
LEGAL AND FINANCIAL MECHANISMS TO ADDRESS SOCIAL CONFLICTS IN THE EU GREEN TRANSITION: THE CASE OF COAL PHASE-OUT IN POLAND ... 453
ПРАВНИ И ФИНАНСИЈСКИ МЕХАНИЗМИ ЗА РЕШАВАЊЕ СОЦИЈАЛНИХ КОНФЛИКАТА У ЗЕЛЕНОЈ ТРАНЗИЦИЈИ ЕУ: СЛУЧАЈ ПОСТЕПЕНОГ УКИДАЊА РУДНИКА УГЉА У ПОЉСКОЈ ... 471

Prof. Stjepan Gadžo, dr. iur.,
Domagoj Rožac, mag. iur.
JOINT LIABILITY OF COMPANY MEMBERS AND SHAREHOLDERS FOR COMPANY TAX DEBTS: INSIGHTS AND LESSONS FROM THE CROATIAN "VEIL PIERCING" REGIME 473
ЗАЈЕДНИЧКА ОДГОВОРНОСТ ЧЛАНОВА ДРУШТВА И АКЦИОНАРА ЗА ПОРЕСКЕ ДУГОВЕ ДРУШТВА: УВИДИ И ЛЕКЦИЈЕ НА ПРИМЕРУ ХРВАТСКОГ РЕЖИМА „ПРОБОЈА КОРПОРАТИВНОГ ВЕЛА" 487

Др Урош Здравковић
СПОРАЗУМ О СЛОБОДНОЈ ТРГОВИНИ ИЗМЕЂУ РЕПУБЛИКЕ СРБИЈЕ И НАРОДНЕ РЕПУБЛИКЕ КИНЕ 489
FREE TRADE AGREEMENT BETWEEN THE REPUBLIC OF SERBIA AND THE PEOPLE'S REPUBLIC OFF CHINA 499

Ружица Петровић
СУСРЕТ EU AI ACT-А И ПРАВА СТО: ОСВРТ НА ТВТ СПОРАЗУМ 501
THE ENCOUNTER OF THE EU AI ACT AND WTO LAW: AN OVERVIEW OF THE TBT AGREEMENT 514

СЕСИЈА ЗА РАДНО И СОЦИЈАЛНО ПРАВО
LABOUR AND SOCIAL WELFARE LAW SESSION

Др Марија Драгићевић Ђорђевић
ХОЛАНДСКИ СИСТЕМ ДУГОТРАЈНЕ НЕГЕ: ЛЕКЦИЈЕ ЗА СРБИЈУ 517
DUTCH LONG-TERM CARE SYSTEM: LESSONS FOR SERBIA 537

Dr. sc. Karla Kotulovski
PROŠIRENA PRIMJENA KOLEKTIVNOG UGOVORA U HRVATSKOM PRAVU I PRAKSI – IZDVOJENA PITANJA 539
EXTENDED APPLICATION OF COLLECTIVE AGREEMENTS IN CROATIAN LAW AND PRACTICE: SELECTED ISSUES 562

Aleksandra Mitrović
COLLECTIVE LABOUR DISPUTE AS A TYPE OF SOCIAL CONFLICT AND ITS RESOLUTION 563
КОЛЕКТИВНИ РАДНИ СПОР КАО ВИД ДРУШТВЕНОГ КОНФЛИКТА И ЊЕГОВО РЕШАВАЊЕ 574

СЕСИЈА ЗА МЕЂУНАРОДНО ПРАВО
INTERNATIONAL LAW SESSION

Др Весна Кнежевић Предић
ХУМАНОСТ ПОД ВАТРОМ 577
HUMANITY UNDER FIRE 599

Др Небојша Раичевић
ПРИВРЕМЕНА ЗАШТИТА У ПРАВУ ЕВРОПСКЕ УНИЈЕ И РЕПУБЛИКЕ СРБИЈЕ И ЊЕНО АКТИВИРАЊЕ У КОНТЕКСТУ ОРУЖАНОГ СУКОБА У УКРАЈИНИ 601
TEMPORARY PROTECTION IN EU LAW AND SERBIAN LAW AND ITS ACTIVATION IN THE CONTEXT OF THE ARMED CONFLICT IN UKRAINE 625

Др Драгољуб Тодић
КЛИМАТСКЕ ПРОМЕНЕ И КОНФЛИКТИ: УЛОГА ПРАВА (СРБИЈА, БОСНА И ХЕРЦЕГОВИНА, ЦРНА ГОРА И ХРВАТСКА) 627
CLIMATE CHANGE AND CONFLICTS: THE ROLE OF LAW (SERBIA, BOSNIA AND HERZEGOVINA, MONTENEGRO AND CROATIA) 644

Prof. Maja Lukić Radović, LL.M. (Paris 1, Sorbonne), LL.D.
WILL SABRE-RATTLING ENABLE THE COMPLETION OF THE BANKING UNION? 645
ДА ЛИ ЋЕ „ЗВЕЦКАЊЕ ОРУЖЈЕМ" ОМОГУЋИТИ УПОТПУЊЕЊЕ БАНКАРСКЕ УНИЈЕ? 660

СЕСИЈА ЗА ТЕОРИЈУ И ИСТОРИЈУ ПРАВА
LEGAL THEORY AND LEGAL HISTORY SESSION

Christine Mengès-Le Pape
RÉGLER LES CONFLITS SOCIAUX PAR UNE LOI FONDÉE SUR LA DOCTRINE SOCIALE 663
ДРУШТВЕНЕ СУКОБЕ ТРЕБА РЕШАВАТИ ЗАКОНИМА ЗАСНОВАНИМ НА СОЦИЈАЛНОЈ ДОКТРИНИ 675

Dr Ivana Tucak
KONCEPT PLAGIJATA U PRAVNOJ ZNANOSTI 677
THE CONCEPT OF PLAGIARISM IN LEGAL SCHOLARSHIP 696

Др Ђорђе Н. Ђекић
МЕШОВИТИ СУДОВИ КОД СРБА У СРЕДЊЕМ ВЕКУ 697
MIXED COURTS IN MEDIEVAL SERBIA 718

Prof. Dijana Zrnić, PhD
ISLAMISATION OF EUROPE: CONSTRUCTIVISM AND „GRAND REMPLACEMENT"– BETWEEN FICTION AND FACTION 721
ИСЛАМИЗАЦИЈА ЕВРОПЕ: КОНСТРУКТИВИЗАМ И „ВЕЛИКА ЗАМЈЕНА"– ИЗМЕЂУ ФИКЦИЈЕ И ФАКЦИЈЕ 753

Др Светлана Станаревић
КОНЦЕПТУАЛИЗАЦИЈА ДРЖАВНОГ ТЕРОРИЗМА КРОЗ ПРИЗМУ ДРУШТВЕНИХ СУКОБА – ПРИКАЗ СРБИЈЕ 755
CONCEPTUALIZATION OF STATE TERRORISM THROUGH THE LENS OF SOCIAL CONFLICTS: A CASE STUDY OF SERBIA 777

Др Ивана Стојановић Прелевић,
Алекса Митић
ПРАВО НОВИНАРА НА ОДГОВОРНУ УПОТРЕБУ ВЕШТАЧКЕ ИНТЕЛИГЕНЦИЈЕ 779
JOURNALISTS' RIGHT TO RESPONSIBLE USE OF ARTIFICIAL INTELLIGENCE 797

Mina Zirojević, LL.D.,
Prof. Darko M. Marković, LL.D.
DIGITAL PLATFORMS AS CATALYSTS OF SOCIAL CONFLICTS: COMPARATIVE ANALYSIS OF REGULATORY MECHANISMS 799
ДИГИТАЛНЕ ПЛАТФОРМЕ КАО КАТАЛИЗАТОРИ ДРУШТВЕНИХ КОНФЛИКАТА: КОМПАРАТИВНА АНАЛИЗА ПРАВНИХ РЕГУЛАТОРНИХ МЕХАНИЗАМА 814

Ирина Филиповић,
Мина Савић
МЕДИЈСКИ НАРАТИВИ И ПРАВНИ ОКВИРИ: АНАЛИЗА МЕДИЈСКИХ САДРЖАЈА О МИГРАНТИМА, ИЗБЕГЛИЦАМА И ТРАЖИОЦИМА АЗИЛА 815
MEDIA NARRATIVE AND LEGAL FRAMEWORKS: ANALYSIS OF MEDIA CONTENT ON MIGRANTS, REFUGEES AND ASYLUM SEEKERS 847

РЕЧ УРЕДНИКА МЕЂУНАРОДНЕ НАУЧНЕ КОНФЕРЕНЦИЈЕ „ПРАВО И ДРУШТВЕНИ КОНФЛИКТИ”

У оквиру обележавања 65. годишњице постојања и рада, 25. и 26. априла 2025. године на Правном факултету Универзитета у Нишу, одржана је Међународна научна конференција „Право и друштвени конфликти”. Иако се могло претпоставити да ће изабрана тема многима бити занимљива и инспиративна, показано интересовање је премашило сва наша очекивања, пошто је у раду Конференције, који се одвијао у хибридном формату (уживо и онлајн), учешће узело преко сто двадесет еминентних научника и стручњака, и то не само из различитих области права, већ и из области социологије, политикологије, комуникологије, науке о безбедности. Научном реномеу и утицајности, поред наведене бројности учесника и мултидисциплинарности, допринело је и то што је Конференција, поред учесника из Србије, окупила учеснике из већег броја европских земаља – Аустрије, Француске, Пољске, Грузије, Румуније, Бугарске, Северне Македоније, Црне Горе, Босне и Херцеговине и Хрватске. Хетерогеност приспелих прилога утицала је на то да они буду систематизовани у више целина, посвећених уставном и управном праву, грађанском праву, кривичном праву, економско-финансијској и трговинскоправној области, радном и социјалном праву, међународном праву, теорији и историји права. Један број радова изложених на Конференцији објављен је и у часопису Зборник радова Правног факултета у Нишу (М 51). Искрено се надамо да ће сви радови са Конференције привући пажњу научне, стручне, али и шире друштвене јавности. Напослетку, желимо да изразимо захвалност свим ауторима на указаном поверењу, рецензентима који су својим несебичним трудом и залагањем допринели квалитету тематског зборника, а посебно Министарству науке, технолошког развоја и иновација које је финансијски помогло одржавање Конференције и издавање ове публикације.

У Нишу, децембра 2025. године

Уредници

Проф. др Небојша Раичевић

Проф. др Душица Миладиновић-Стефановић

The International Scientific Conference "Law and Social Conflicts",

Faculty of Law, University of Niš (2025)

Editors' Introductory Note

In the context of marking the 65th anniversary of the Faculty of Law, University of Niš, we organized the International Scientific Conference "Law and Social Conflicts", which was held at the Faculty of Law, University of Niš, on 25 and 26 April 2025. While we could assume that the selected conference topic would be interesting and inspiring for researchers, the demonstrated interest has exceeded our expectations. The Conference was organized in a hybrid format, including live presentations at the Law Faculty premises and online presentations via Zoom platform. The Conference was attended by 120 eminent scholars, researchers and experts, not only from different areas of law but also from other scientific disciplines: sociology, political science, communicology, and security science. The Conference assembled participants from a large number of European countries: Austria, France, Poland, Georgia, Romania, Bulgaria, North Macedonia, Montenegro, Bosnia and Herzegovina, Croatia, and Serbia. Due to the diversity of submitted papers, they were classified into seven thematic sessions: constitutional and administrative law; civil law; criminal law; economic, financial and commercial law; labor and social security law; international law; and legal theory and legal history. A number of submitted scientific articles have been published in the Law Faculty scientific journal Collection of Papers of the Law Faculty in Niš (M51). We sincerely hope that all published articles will draw considerable attention of the scientific, professional, and general public.

We would like to extend our sincere appreciation to all authors for the vested trust, the reviewers who significantly contributed to the quality of this thematic collection of papers, and the entire editorial team who assisted in preparing this publication. In particular, we wish to extend special gratitude to the Ministry of Science, Technological Development and Innovation, which financially supported the organization of this Conference and the publication of this thematic collection of papers.

Niš, December 2025

Editors-in-Chief

Prof. Nebojša Raičević, LL.D.

Prof. Dušica Miladinović Stefanović, LL.D.

СЕСИЈА ЗА УСТАВНО И УПРАВНО ПРАВО

CONSTITUTIONAL AND ADMINISTRATIVE LAW SESSION

Prof. Iskra Akimovska Maletić, LL.D.,[*]
Full Professor,
Faculty of Security in Skopje,
University "St. Kliment Ohridski" in Bitola,
Republic of North Macedonia

UDK: 342.738:004
UDK: 347.121.2:004

DOI: 10.5281/zenodo.17939442

PERSONAL DATA PROTECTION IN THE AGE OF DIGITAL TRANSFORMATION: STATUS, CHALLENGES AND OPPORTUNITIES

Abstract: *In the contemporary world, information technologies are part of our social existence. Digitalization is becoming an essential part of society based on new ways of interaction between people, companies and the public sector. As the process of digital transformation intensifies, more industries as well as the public sector are increasingly transformed to a lesser or greater extent. Digital transformation is an intricate process which implies much more than just the implementation of technical devices. It requires a new way of thinking and acting at all levels. Today, the collection, storage, processing and transfer of personal data is present in every sphere of life, especially in the digital sphere. The huge development of technology, Artificial Intelligence (AI) and the Internet of Things (IoT) stand out as the major challenges in terms of ensuring privacy and protection of personal data in the contemporary circumstances. The paper analyses the European legal framework for the protection of personal data, starting from the first international agreement in this area, the "Convention 108", adopted by the Council of Europe, and the General Data Protection Regulation (GDPR), which establishes common standards in the EU. In this regard, the establishment of key principles for the processing of personal data guarantees the rights of individuals. Given the undeniable importance of privacy and personal data protection, as well as the adopted regulations, for the implementation of these rights, the question is whether modern legislation provides sufficient protection of these important rights, as well as whether institutions and organizations can fully*

[*] iskra.maletic@uklo.edu.mk; ORCID ID 0000-0002-4929-7023.

implement and respect them. Accordingly, institutions and organizations have to adapt in technological and organizational terms, to reconsider the collection, storage, processing and transmission of data, to change the way of thinking and foster a culture of digital ethics.

Keywords: *personal data protection, privacy, digital transformation, Convention 108, GDPR.*

1. Introduction

In the contemporary conditions, information technologies are part of our social existence, and digitization is becoming an essential part of society based on new ways of interaction between people, companies and the public sector. Most of us have been hearing the term "digital transformation" pretty much everywhere for a few years now. Entire industries were transformed and moved a great deal of their activity online, embracing technologies like cloud storage, Internet of Things, etc. As the digital transformation process increasingly intensifies, more industries as well as the public sector are being transformed to a lesser or greater extent. Digital transformation is a comprehensive process which implies much more than just implementing technical tools; it calls for a new way of thinking and acting at all levels.[1] However, given the different paces of digital transformation in different countries, the development of digital transformation differs in terms of the operation of administration and government bodies, the provision of electronic services, including transactional digital services, etc.

Today, the collection, storage, processing and transfer of personal data is present in every sphere of life, but it is particularly prominent in the digital sphere. With the development of digitalization and moving towards digital platforms and services, the amount of collected, processed, transmitted and stored data (including personal data) is growing, which inevitably generates intricate threats and activities aimed at exploiting the valuable data reserves. In such circumstances, the huge development of technology, Artificial Intelligence (AI), and Internet of Things (IoT) stand out as major challenges in terms of ensuring privacy and protecting personal data. Protecting such data from unauthorized access, breaches, and other forms of cyber threats has become a paramount concern for businesses, public bodies and individuals.

[1] Forbes (2022). What Data Privacy really needs now is a Digital Transformation, (by G. Ringel), 31.3.2022, https://www.forbes.com/councils/forbestechcouncil/2022/03/31/what-data-privacy-really-needs-now-is-a-digital-transformation/.

As the digital landscape continues to evolve, the potential risks to data privacy are likely to increase. It is crucial for organizations in the private or public sector to proactively anticipate and address these challenges to safeguard the privacy and security of their customers' data. Organizations should adopt a proactive and holistic approach to data privacy, in order to mitigate risks and comply with regulations, which will lead to increased trust.

Considering the various digital transformation levels in different countries and the ongoing use of manual approaches to service provision, the question arises whether the legislation on privacy protection, which should mark the future of technology-based relationships, fully follows the digital transformation progress, and whether privacy protection is advancing or stagnating.

2. Definition and principles of personal data protection

Before focusing on the personal data protection, it is necessary to define the personal data and data processing, and to outline the core principles of personal data protection.

The United Nations (UN) defines personal data as "information relating to an identified or identifiable natural person ("data subject"), by, or on behalf of, the UN System Organizations in carrying out their mandated activities" (United Nations, 2018: 1). Pursuant to the Council of Europe Convention ETS No. 108 for the protection of individuals with regard to automatic processing of personal data,[2] "personal data" means any information relating to an identified or identifiable individual ("data subject"). Under the General Data Protection Regulation (GDPR)[3], the EU's main data protection law, Article 4(1) of the GDPR provides that "personal data means any information relating to an identified or identifiable natural person ('data subject'): an identifiable natural person is one who can be identified, directly or indirectly, in particular by reference to an identifier such as a name, an identification number, location data, an online identifier or to one or more factors specific to the physical, physiological, genetic, mental, economic, cultural or social identity of that natural person." Different pieces of information which may lead to one's identification may also be considered personal data.

[2] Article 2 of the CoE Convention for the Protection of Individuals with regard to Automatic Processing of Personal Data, European Treaty Series - No. 108, Council of Europe, Strasbourg, 28.I.1981, Art. 2, available at: https://rm.coe.int/1680078b37.

[3] Regulation (EU) 2016/679 of the European Parliament and of the Council of 27 April 2016 on the protection of natural persons with regard to the processing of personal data and on the free movement of such data, and repealing Directive 95/46/EC (*General Data Protection Regulation*), available at: https://eur-lex.europa.eu/eli/reg/2016/679/oj/eng.

Under the GDPR, "data processing means any operation or a set of operations which is performed on personal data or on sets of personal data, whether or not by automated means, such as collection, recording, organisation, structuring, storage, adaptation or alteration, retrieval, consultation, use, disclosure by transmission, dissemination or otherwise making available, alignment or combination, restriction, erasure or destruction of personal data" (Art. 4(2) GDPR). Notably, Recital 15 of the GDPR states the aim to be technology-neutral in processing personal data, without being dependent on any techniques used (Ramakrishnan, 2022:1). It should apply to both automated and manual processing of personal data if personal data are contained or are intended to be contained in a structured filing system.

The UN outlines several core principles that are the cornerstone of personal data processing, applying to personal data in any form and regardless of the processing method. They are: fair and lawful processing, purpose specification, proportionality and necessity, data retention, accuracy, confidentiality, security, transparency, cross-border data transfers, and accountability (UN, 2018: 2). Article 5 of the GDPR sets out seven fundamental principles: lawfulness, fairness and transparency; purpose limitation; data minimization; storage limitation; accuracy; integrity and confidentiality; and accountability. These personal data processing principles must be observed by both public and private entities when handling personal data.

The personal data processing may be carried out by individuals or by private or public entities, including companies and public authorities. Under the GDPR, individuals have several rights over their personal data, such as: right to be informed, right of access, right to rectification, right to erasure ("right to be forgotten"), right to restriction of processing, right to data portability, right to object, and rights in relation to automated decision-making and profiling (Articles 15-22 GDPR). However, personal data protection does not imply granting individuals absolute control over the use of their personal data in the digital environment. Rather, it involves protecting the accuracy of personal data in the course of processing as well as empowering the data subject by making the person aware of the purposes, methods and objects of data processing and transmission. Concurrently, it implies the handler or processor's obligation to ensure the legal processing and transmission of personal data in accordance with the rule of law and social ethics (Thiên Tứ, Kim Thế Nguyên, Khanh, Nguyễn Dũng, 2021: 160).

3. Legal framework for personal data protection – international standards

For a long time, privacy and personal data protection has been envisaged as one of the fundamental human rights in international law but lacked proper legal safeguards.

The UN framework does not recognize personal data protection as a fundamental right. Article 12 of the Universal Declaration of Human Rights (UDHR)[4] was the first international instrument which envisaged the right to respect for private and family life, thus laying down the right to protection of one's private sphere against intrusion of others, especially the state. Article 17 of the International Covenant on Civil and Political Rights (ICCPR)[5] proclaimed that "no one shall be subjected to arbitrary or unlawful interference with his privacy, family, home or correspondence, nor to unlawful attacks on his honor and reputation", noting that every person is entitled to seek legal protection against such interferences. The impact of new technologies on human rights at the international level was first expressed during the 1968 International Conference on Human Rights in Tehran, which resulted in the adoption of UN Resolution 2450 (XXIII) on 19 December 1968.[6] More recently, the UN Resolution on the Promotion, Protection and Enjoyment of Human Rights on the Internet (2013)[7] affirms that the rights that people have offline must also be protected online, particularly freedom of expression (Nastić, 2021: 77). Since 2013, the UN has adopted several resolutions on privacy issues. Notably, the UN Resolution on the right to privacy in the digital age (2013) and Revised draft resolution on the right to privacy in the digital age" (2014)[8] were adopted in response to the development of new

[4] The UN Universal Declaration of Human Rights (UDHR), adopted by the UN General Assembly on 10 December 1948; https://www.un.org/en/about-us/universal-declaration-of-human-rights.

[5] The UN International Covenant on Civil and Political Rights (ICCPR), adopted by the UN General Assembly on 19 December 1966, entered into force in 1976; https://treaties.un.org/doc/publication/unts/volume%20999/volume-999-i-14668-english.pdf.

[6] UN Resolution on Human Rights and Scientific and Technological Developments (1968) UNGA 65: A/RES/2450 (XXIII), UN General Assembly,19 December 1968, https://digitallibrary.un.org/record/202686/files/A_RES_2450%28XXIII%29-EN.pdf

[7] UN Resolution 26/13 adopted by the Human Rights Council: The promotion, protection and enjoyment of human rights on the Internet, A/HRC/RES/26/13, 14 July 2014; https://www.refworld.org/legal/resolution/unhrc/2014/en/105395.

[8] See: UN General Assembly Resolution on the right to privacy in the digital age, A/RES/68/167, New York, 18 December 2013; UN General Assembly Revised draft resolution on the right to privacy in the digital age, A/C.3/69/L.26/Rev.1, New York, 19 November 2014; UN General Assembly Revised draft resolution on the right to privacy in the digital age, A/C.3/71/

technologies and whistle-blowing on mass surveillance undertaken in some states (the Snowden leak). Although these resolutions were not legally binding, they sparked an important international, high-level political debate about privacy, new technologies and surveillance. They also contributed to establishing a Special Rapporteur on the right to privacy, with a mandate to promote and protect this right. The rapporteur's specific tasks include gathering information on national practices and experiences in relation to privacy and the challenges arising from new technologies, identifying potential obstacles, and exchange and promotion of best practice. Additionally, revised resolutions adopted in 2016 and 2017 reaffirmed the need to limit the powers of intelligence agencies and condemn mass surveillance (EU FRA, CoE, 2018: 22). The UN Resolution on Promotion and protection of human rights in the context of digital technologies (2023)[9] reaffirms that the fundamental human rights and freedoms must be protected both online and offline. Thus, Member States shall ensure that "particular attention is paid to access, affordability, digital literacy, privacy and online safety, to enhance the use of digital technologies to mainstream a disability, gender and racial equality perspective in policy decisions and the frameworks that guide them" (Recital 11 of the UN Resolution 2023).

In the European context, the right to privacy was affirmed in the European Convention on Human Rights (ECHR),[10] which provides that everyone has the right to respect for his/her private and family life, home and correspondence. Interference with this right by a public authority is prohibited, except where it is in accordance with the law, pursues important and legitimate public interests, and is necessary in a democratic society (Article 8 ECHR). Yet, both the UDHR and the ECHR were adopted well before the development of computers, the Internet and the information society. While these technological advancements have brought significant benefits to individuals and society (enhancing quality of life, efficiency, and productivity), they have also generated new challenges and risks to the right to respect for private life. In response to the need for specific rules governing the collection and use of

L.39/ Rev.1, New York, 16 November 2016; UN Human Rights Council Resolution: The right to privacy in the digital age, A/HRC/34/L.7/Rev.1, 22 March 2017.

[9] UN General Assembly Resolution on Promotion and protection of human rights in the context of digital technologies A/RES/78/213 (2023), adopted on 19 December 2023; available at: https://docs.un.org/en/A/RES/78/213#:~:text=19.,20.

[10] The European Convention on Human Rights (ECHR, 1950), amended by Protocols Nos. 11, 14 and 15 supplemented by Protocols Nos. 1, 4, 6, 7, 12, 13 and 16, Council of Europe/CoE and the European Court of Human Rights/ECtHR, Strasbourg, France; available at: https://www.echr.coe.int/documents/d/echr/convention_ENG.

personal information, a new concept of privacy emerged, known in some jurisdictions as 'informational privacy' and in others as the 'right to informational self-determination'. This concept led to the development of special regulations on personal data protection (EU FRA, CoE, 2018: 18).

The Council of Europe (CoE) adopted various resolutions[11] on personal data protection, referring to Article 8 of the ECHR, but the first international legally binding instrument in the data protection field was the CoE 1981 Convention for the protection of individuals with regard to automatic processing of personal data (Convention 108).[12] Convention 108 applies to all data processing carried out by both the private and public sectors, including data processing by the judiciary and law enforcement authorities. It protects individuals against abuses that may accompany the processing of personal data, and concurrently regulates the transborder flows of personal data. The Convention laid down the personal data processing principles which would ensure fair and lawful collection and automatic processing of data for specified legitimate purposes. It also enshrines the individual's right to know that information is stored on him/her and to have it corrected if needed. In addition, the Convention provides for the free flow of personal data between the Contracting Parties and imposes some restrictions on flows to states where legal regulation does not provide equivalent protection (EU FRA, CoE, 2018: 24, 25).

Additional Protocol to the Convention 108, adopted in 2001,[13] introduced provisions on transborder data flows to non-parties, so-called third countries, and on the mandatory establishment of national data protection supervisory authorities. As a result of the new daily challenges to human rights and fundamental freedoms, particularly to the right to private life, it was clear that the Convention should be modernised in order to better address emerging privacy challenges resulting from the increasing use of new information and communication technologies, the globalisation of processing operations, and the ever-increasing flows of personal data; concurrently, it

[11] See: Council of Europe, Committee of Ministers (1973). Resolution (73) 22 on the protection of the privacy of individuals vis-à-vis electronic data banks in the private sector, 26 September1973; CoE, Committee of Ministers (1974). Resolution (74) 29 on the protection of the privacy of individuals vis-àvis electronic data banks in the public sector, 20 September1974.

[12] CoE Convention for the Protection of Individuals with regard to Automatic Processing of Personal Data, CETS No. 108 (Convention 108), Council of Europe,1981; available at: https://rm.coe.int/1680078b37#...

[13] Additional Protocol to the Convention for the Protection of Individuals with regard to Automatic Processing of Personal Data regarding supervisory authorities and transborder data flows, European Treaty Series - No. 181, Strasbourg, 8.XI.2001.

was necessary to strengthen the Convention's evaluation and follow up mechanism (CoE Draft Explanatory Report, 2016: 1). The modernisation process was completed by adopting a Protocol (CETS No. 223/2018) amending the Convention 108.[14] This Convention reaffirms important data processing principles and provides new rights to individuals, while simultaneously increasing the responsibilities of entities that process personal data and ensuring their greater accountability. To counter the increased use of profiling, the Convention also establishes the right of individuals not to be subject to decisions solely based on automated data processing without taking into account their own views (EU FRA, CoE, 2018: 27).

Under EU law, data protection has been acknowledged as a distinct fundamental right. It is affirmed in Article 16 of the Treaty on the Functioning of the EU (TFEU). Article 8 of the EU Charter of Fundamental Rights not only affirms the right to personal data protection but also spells out the associated core values. It provides that the personal data processing of must be fair, for specified purposes, and based either on the consent of the person concerned or a legitimate basis laid down by law. Individuals must have the right to access their personal data and to have the data rectified, and compliance with this right must be subject to control by an independent authority (EU FRA, CoE, 2018: 19).

The first formal regulatory act in the area of data protection and privacy rights was the EU Data Protection Directive (1995),[15] which was a cornerstone in the development of further EU legal regulations.[16] As directives do not apply directly and must be transposed into the national laws of the EU Member States. However, in practice, the EU Member States had different

[14] See: Protocol CETS No. 223 amending the Convention for the Protection of Individuals with regard to Automatic Processing of Personal Data, CoE Treaty Series - No. 223, Strasbourg, 10.X.2018; available at: https://rm.coe.int/16808ac918.

[15] See: Directive 95/46/EC on the protection of individuals with regard to the processing of personal data and on the free movement of such data (Data Protection Directive), OJ 1995 L 281 (in effect until May 2018).

[16] See: Directive 2002/58/EC concerning the processing of personal data and the protection of privacy in the electronic communications sector (Directive on privacy and electronic communications), OJ 2002 L 201, Directive amending the Directive on privacy and electronic communications (Directive 2006/24/EC) and (Directive 2009/136/EC), Council Framework Decision 2008/977/JHA on the protection of personal data processed in the framework of police and judicial cooperation in criminal matters and Directive 2016/680 on the protection of natural persons with regard to the processing of personal data by competent authorities for the purposes of the prevention, investigation, detection or prosecution of criminal offences or the execution of criminal penalties, and on the free movement of such data.

approaches in transposing the Directive into their laws, which resulted in establishing diverse data protection rules across the EU. Additionally, there were significant differences and changes in information technology and digital transformation. Thus, in 2016, the EU adopted new legislation, the General Data Protection Regulation (GDPR), in order to adapt data protection rules to the digital age. Some of the new rights and obligations that are envisaged in the GDPR are: new or changed basic principles, such as fairness and legality, transparency, accuracy, etc.; new definitions of key terms; authorized persons for data protection; special rules related to minors; new method of application and new sanctions; the right to digital oblivion' the right to data portability; regulations related to security and "leakage" of data; risk assessment, etc. However, the direct application of the GDPR does not exclude the adoption of national regulations in the field of data protection. National laws in this area are necessary because the GDPR has left many open clauses (Diligenski, Prlja, Cerović, 2018: 12).

The GDPR emphasizes the importance of obtaining explicit consent from individuals for data collection and processing. It also highlights the need for effective data governance and accountability within organizations. One of the key challenges posed by the GDPR is the "right to be forgotten", which allows individuals to request the erasure of their personal data. The GDPR has also caused a cultural shift within organizations, emphasizing the importance of data ethics and accountability. It emphasizes the principle of data minimization, requiring organizations to collect and process only the personal data that is necessary for specific purposes. The GDPR has also brought attention to the ethical implications of automated decision-making and profiling. It grants individuals the right not to be subject to solely automated decisions that have legal or other significant effects. This provision aims to protect individuals from potentially biased or discriminatory algorithms. Selbst and Powles (2017) explore the challenges of implementing the right to explanation under the GDPR and argue for greater transparency and accountability in algorithmic decision-making (Ullagaddi, 2024: 29-35).

In addition to the GDPR, EU data protection legislation also includes the Law Enforcement Directive (2016)[17] and the Data Protection Regulation govern-

[17] See: Directive (EU) 2016/680 of the EP and of the Council of 27 April 2016 on the protection of natural persons with regard to the processing of personal data by competent authorities for the purposes of the prevention, investigation, detection or prosecution of criminal offences or the execution of criminal penalties, and on the free movement of such data, which entered into force on 5 May 2016 and EU Member States had to transpose it into their national laws by 6 May 2018.

ing EU institutions, bodies, offices, and agencies (2018).[18] To ensure that EU data protection legislation is applied consistently, national and European data protection authorities and bodies have been established (European Data Protection Supervisor, European Data Protection Board, etc.). Notably, after the first EC Report on the application of the GDPR (2020), the Second EC Report (2024)[19] concluded that, in the six years since the GDPR entered into effect, it has empowered people by granting them greater control over their personal data. In May 2025, in order to continuously improve the protection of individuals' personal data, the Council and European Parliament agreed to lay down new procedural rules on the enforcement of the GDPR. The new law aims to ensure faster and more effective GDPR enforcement in cross-border cases.

4. Digital transformation and personal data protection

Under the OECD Digital Government Policy Framework, digital government is characterized by six core dimensions: Digital by design; Data-driven public sector; Government as a platform; Open by default; User-driven; and Proactiveness (OECD, 2020: 6). In order to fully adapt to and reap the benefits of the digital age, the public sector needs to be "digital by design". It means that the public sector needs to embrace digital technology, innovate public services and data processing practices to transform the interaction with the users of public services, through sustainable policy and throughout the service lifecycle. Governments need to ensure that the public sector is equipped to effectively design and implement digital government strategies (OECD, 2020: 8).

Starting from the fact that digital technologies have transformed the economy and society, affecting all sectors of activity and the daily lives of all citizens, and that data are at the center of this transformation, the EU has adopted a European strategy for data (2020).[20] The data strategy aims to create a single market for data, where data flows freely within the EU and

[18] See: Regulation (EU) 2018/1725 of the EP and of the Council of 23 October 2018 on the protection of natural persons with regard to the processing of personal data by the Union institutions, bodies, offices and agencies and on the free movement of such data, which entered into force on 11 December 2018.

[19] See: EC Communication from the Commission to the European Parliament and the Council: Second Report on the application of the General Data Protection Regulation, COM/2024/357, Brussels, 25.7.2024; https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=COM:2024:357:FIN&qid=1721897017650.

[20] EUR-Lex: EC Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee, and the Committee of the Regions: A

across sectors for the benefit of businesses, researchers and public administrations. The pillars of the data strategy are the Data Governance Act (2022)[21] and the Data Act (2023).[22] The Data Governance Act stipulates concrete rules on the re-use of public sector data containing personal data, lays down a legislative framework for data intermediation services, including personal information management services or personal data clouds offered in order to empower data subjects when exercising their rights under the GDPR. The Data Act strengthens data subjects' control over the data they generate by using smart objects they own, rent or lease and mandates technical requirements for data access and portability (EC, 2024a: 17).[23]

In order to support the consistent application of the data protection framework in relation to new technologies, while supporting innovation and technological developments, EU has adopted a range of initiatives, some of which complement the GDPR or specify how it should be applied in specific areas, in order to pursue particular objectives. In this regard, the Digital Services Act (DSA, 2022)[24] aims to provide a safe online environment for individuals and business by prohibiting online platforms from showing advertisements based on profiling (as defined in the GDPR) by using 'special categories of personal data' (Recital 69, DSA). The DSA regulates online intermediaries and platforms, such as marketplaces, social networks, content-sharing platforms, app stores, and online travel and accommodation platforms. It ensures user safety, protects fundamental rights, and creates a fair and open online platform environment. To make digital markets fairer and more contestable, the Digital Markets Act (DMA, 2022)[25] prohibits operators designated as 'gatekeepers' from 'combining' and 'cross-using' personal data between their core platform services and other services unless the user has

European strategy for data, COM (2020) 66 final, Brussels, 19.2.2020; available at: https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=celex:52020DC0066.

[21] Regulation (EU) 2022/868 (Data Governance Act) OJ L 152, 3.6.2022.

[22] Regulation (EU) 2023/2854 (Data Act) OJ L, 2023/2854, 22.12.2023.

[23] European Commission (2024a). Communication from the Commission to the European Parliament and the Council: *Second Report on the application of the General Data Protection Regulation*, COM/2024/357 final, Brussels, 25.7.2024; https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=celex:52024DC0357.

[24] Regulation (EU) 2022/2065 of the European Parliament and of the Council of 19 October 2022 on a Single Market For Digital Services, and amending Directive 2000/31/EC (Digital Services Act), PE/30/2022/REV/1, OJ L 277, 27.10.2022 ; available at: https://eur-lex.europa.eu/eli/reg/2022/2065/oj/eng.

[25] Regulation (EU) 2022/1925 of the European Parliament and of the Council (Digital Markets Act) OJ L 265, 12.10.2022, https://eur-lex.europa.eu/eli/reg/2022/1925/oj/eng.

provided express consent, as defined in the GDPR. Additionally, the AI Act (2024)[26] specifies the EU data protection rules in specific areas where AI is used, such as remote biometric identification systems, the processing of special categories of data to detect bias, and the further processing of personal data in regulatory sandboxes (EC, 2024a: 16).

In an endeavour to shape the rights of individuals in the digital society, the EU adopted the European Declaration on Digital Rights and Principles for the Digital Decade (2023/C23/01).[27] It specifies that "Everyone has the right to privacy and the right to personal data protection. The latter right includes the control by individuals on how their personal data are used and with whom they are shared" (Article 17). In addition, "everyone has the right to the confidentiality of their communications and the information on their electronic devices, and not to be subjected to unlawful online surveillance, unlawful pervasive tracking or interception measures" (Article 18 of the Declaration).

In recent years, the development and application of Artificial Intelligence (AI) have become increasingly significant. AI systems may process vast amounts of data, learn from patterns and feedback, and perform complex tasks that would otherwise require human expertise or intervention. Thus, AI is identified as an interdisciplinary field of research, which receives special attention in society, economy and the public sector (Milovanović, 2023: 7).

The CoE Framework Convention on Artificial Intelligence and Human Rights, Democracy and the Rule of Law (2024)[28] is the first-ever international legally binding treaty in this field. The Convention complements existing international standards on human rights, democracy and the rule of law, and aims to fill any legal gaps that may result from rapid technological advances. It envisages that activities within the AI systems lifecycle must comply with the fundamental principles: human dignity and individual autonomy; equal-

[26] Regulation (EU) 2024/1689 of the European Parliament and of the Council (Artificial Intelligence Act), OJ L, 2024/1689, 12.07.2024; https://eur-lex.europa.eu/eli/reg/2024/1689/oj/eng.

[27] The European Declaration on Digital Rights and Principles for the Digital Decade (2023/C 23/01), joint declaration of the European Parliament, the Council, and the Commission, C 23/2, OJ of the EU, 23.1.2023, https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:32023C0123(01).

[28] CoE Framework Convention on Artificial Intelligence and Human Rights, Democracy and the Rule of Law, Vilnius, 5.IX.2024, Council of Europe Treaty Series - No. 225, opened for signature in 2024; https://rm.coe.int/1680afae3c.

ity and non-discrimination; respect for privacy and personal data protection; transparency and oversight; accountability and responsibility; reliability and safe innovation (Articles 6-13 of the Framework Convention). The AI Act entered into force on 1 August 2024, as the first act to lay the foundations for the complex regulation of AI in the EU. The regulation aims to ensure security, transparency and compliance with European values in the development and use of AI (Jakubek-Lalik, 2024: 114).

Many AI applications process personal data. On the one hand, personal data may contribute to the data sets used to train machine learning systems, i.e. build their algorithmic models. On the other hand, such models can be applied to personal data to make inferences on particular individuals. The AI-based processing of vast amounts of data on individuals and their interactions has social significance: it provides opportunities for social knowledge and better governance, but it also entails risks leading to the extremes of 'surveillance capitalism' and 'surveillance state' (European Parliament/EP, 2020: 1). A number of AI-related ethical and legal issues have already emerged in several domains: civil liability, insurance, data protection, safety, contracts, and crimes. Many AI applications involve mass processing of personal data, including the targeting and personalised treatment of individuals. It explains why data protection is the area of law that has engaged with AI most, although other areas are involved as well. The GPDR does not explicitly mention AI but it contains some Internet-related terms (social networks, website, links, etc.). Yet, many GDPR provisions are very relevant to AI (EP, 2020:1).

AI systems enable automated decision-making even in domains that require complex choices. In many cases, automated predictions and decisions are not only cheaper but also more precise and impartial than human ones, as AI systems can avoid the typical fallacies of human psychology. However, algorithmic decisions may also be mistaken or discriminatory, reproducing human biases and generating new one (EP, 2020: 35). It should be noted that the existing regulations on personal data protection do not address the systemic challenges linked to automated decision-making. The GDPR and the Convention 108 provisions primarily focus on solutions such as prohibition of automated decision-making (ADM) or providing access to the logic behind a particular decision. Anyway, the ADM and AI-supported decision-making generate new dilemmas, especially pertaining to accountability, data protection, and general administrative law principles (Jakubek-Lalik, 2024: 115).

Despite the efforts and increased investment in AI research, there is still insufficiently broad discussion on its use in the public sector. It is stated that AI can greatly help improve the quality of public administration work, which

has a direct positive impact on citizens, by ensuring compliance with the standards of public service provision, increasing their effectiveness, the ability to adapt to the specific needs of certain categories of service users, etc. (Milovanović, 2023: 13). Indeed, the implementation of AI in public administration has enormous potential but it also brings a number of challenges. It is crucial that the public, government and local administration use AI in a transparent manner, respecting the rights of citizens and ensuring high standards of data protection, as well as providing effective legal remedies in case of any mistakes (Jakubek-Lalik, 2024: 124). The improper use of AI may result in violation or limitation of fundamental rights, including the rights to privacy and personal data protection. In general, an individual can agree or object to data processing. However, in the public sector, where the use of information technologies is usually prescribed by law, an individual has no right to object about data processing or the use of AI technologies for such purposes (Milovanović, 2023: 14).

5. Data privacy challenges in digital transformation

In the contemporary society characterized by technological advancement, it is highly important to ensure the protection of individual rights from other people's misuse. Due to the growing number of identity theft, data breach and cybercrime cases, it is essential to provide better policies to prevent such incidence and to ensure respect for user's data by establishing more rigorous policies (Gunuganti, 2018: 358).

Despite the appropriate technical and organisational measures that should be used by controllers to ensure an adequate security level while processing personal data, breaches can still occur. Article 4 (12) of GDPR defines a personal data breach as "a breach of security leading to the accidental or unlawful destruction, loss, alteration, unauthorized disclosure of, or access to, personal data transmitted, stored or otherwise processed". A data breach is an intentional or unintentional release of secure or private/confidential information into an untrusted environment. Other terms for this phenomenon include unintentional information disclosure, data leak, information leakage, and data spill (Srinivas, Liang, 2022: 113, 115).

Digital transformation in society has led to data breaches, identity theft and personal data misuse in the private and public sectors alike. Security of digital infrastructure has become a key challenge for governments. Estonia is one of the models for the provision of public services via digital channels, where 99% of public services are available through such channels. The Estonian government has adopted blockchain-based security to secure its digital

infrastructure. Despite these robust security mechanisms, an increase in cyber-attacks was reported in the 2023 annual report, resulting in billions of Euros in losses. Although such digital initiatives modernize the provision of government services, privacy protection should also be a key consideration (Saeed, 2025: 3). These issues may be illustrated by several cases on personal data breaches.

In one of the major data breaches in the USA, hackers stole the personal information of 2.9 billion people, including full names, addresses, birth dates, phone numbers, and social security numbers. The sensitive data were leaked on the dark web, four months after the National Public Data (NPD) company was breached by a hacking group. The scale of this cyber hack raised concerns about identity theft.[29] Another example is the Nashville-based HCA Healthcare,[30] comprising 180 hospitals and 2,300 ambulatory care sites in 20 states and in the United Kingdom, which discovered that an unknown and unauthorized party posted their patients' data an online forum, including patient's name, city, state, zip code; email, phone number, birth date, gender; service date, location and appointment date. In another case, the Dutch government reported to have lost two external hard disks storage devices with personal data of more than 6.9 million registered organ donors. The hard drives stored electronic copies of donor forms filed with the Dutch Donor Register from February 1998 to June 2010, including first and last name, gender, birth date, address, ID number, user's signature, and choice for organ donations.[31]

The issue of privacy and personal data protection is often associated with the use of social networks. In September 2016, at least 500 million records from Yahoo were stolen, including dates of birth, names, and security information, which was the largest data breach in history at the time.[32] Facebook, or Meta, has faced numerous privacy concerns. Back in 2018, it was revealed

[29] Tech.co (2024).Your Social Security Number Has Probably Been Stolen – Here's What To Do (by I. O'Sullivan), 16 August 2024; available at: https://tech.co/news/social-security-number-stolen-advice.

[30] HCA Healthcare (2023). HCA Healthcare Reports: Data Security Incident, 10 July 2023, https://investor.hcahealthcare.com/news/news-details/2023/HCA-Healthcare-Reports-Data-Security-Incident/default.aspx.

[31] ZD Net (2020). Dutch government loses hard drives with data of 6.9 million registered donors (by C. Cimpanu), 113.3.2020, https://www.zdnet.com/article/dutch-government-loses-hard-drives-with-data-of-6-9-million-registered-donors/.

[32] CNBC (2016). Yahoo data breach is among the biggest in history (by M. Fahey, N. Wells), 22.Sept. 2016, https://www.cnbc.com/2016/09/22/yahoo-data-breach-is-among-the-biggest-in-history.html.

that the data marketing company had illegally harvested the personal data of more than 80 million Facebook users. In March 2021, a whopping 533 million user records from 106 countries were posted onto a hacking forum including full names, phone numbers, user locations, biographical information, and email addresses.[33] There are other examples involving the violation of privacy rights, for example of children on TikTok. In May 2025, the Irish Supervisory Authority fined TikTok €530 million for violating user data protection rules as TikTok's transfers to China infringed Article 46(1) GDPR because it failed to verify, guarantee and demonstrate that the supplementary measures and the Standard Contractual Clauses were effective to ensure that the personal data of EEA users transferred via remote access were afforded a level of protection essentially equivalent to that guaranteed within the EU.[34]

Serious concerns have been raised in Italy over the collection, use and storage of users' personal data when using ChatGPT. In 2023, the Italian data protection authority imposed a temporary ban on OpenAI for mass collection and storage of personal data for the purpose of training the ChatGPT algorithms.[35] In 2024, OpenAI was fined €15mil for breach of privacy rules, lack of transparency in data processing, and unlawful personal data use.[36]

6. Digital transformation and personal data protection in North Macedonia

In North Macedonia, Article 18 of the Constitution from 1991[37] guarantees the security and confidentiality of personal data, as well as protection against any violation of personal integrity in the course of data processing

[33] Business Insider (2021). Stolen data of 533 million Facebook users leaked online, (by A. Holmes), https://www.businessinsider.com/stolen-data-of-533-million-facebook-users-leaked-online-2021-4?r=US&IR=T.

[34] EDPB/European Data Protection Board (2025). Irish Supervisory Authority fines TikTok €530 million and orders corrective measures following Inquiry into transfers of EEA User Data to China, 4 July 2025, https://www.edpb.europa.eu/news/news/2025/irish-supervisory-authority-fines-tiktok-eu530-million-and-orders-corrective_en.

[35] BBC (2023). ChatGPT banned in Italy over privacy concerns (by Sh. McCallum), 1 April 2023, https://www.bbc.com/news/technology-65139406.

[36] Reuters (2024). Italy fines OpenAI over ChatGPT privacy rules breach (by E. Pollina, A. Armelini), 20. Dec.2024; https://www.reuters.com/technology/italy-fines-openai-15-million-euros-over-privacy-rules-breach-2024-12-20/.

[37] The Constitution of the Republic of North Macedonia, *Official Gazette of the Republic of Macedonia*, No. 52/91 https://www.slvesnik.com.mk/content/pdf/USTAV-eng.pdf.

and personal data registration. Under Article 25 of the Constitution, "every citizen is guaranteed the respect and protection of privacy of personal and family life, dignity and reputation".

The Macedonian legislative framework includes the first Personal Data Protection Act (1994), the second Personal Data Protection Act (2005) which was amended and supplemented several times, and the latest Personal Data Protection Act (2020)[38] (hereinafter: the PDP Act) which has been harmonized with the EU regulations in this field, particularly with the General Data Protection Regulation (GDPR).[39] The latest PDP Act (2020) regulates the rights to privacy and personal data protection in connection with personal data processing, the personal data processing principles, rights of the personal data subjects, obligations of controller and processor, the transfer of personal data to another country, special personal data processing operations, responsibilities in personal data processing, legal remedies and supervision over the personal data protection, related misdemeanor offences and misdemeanor proceedings, as well as the establishment, status and competences of the Personal Data Protection Agency.

In line with contemporary trends, North Macedonia has adopted appropriate legal frameworks governing the use of e-government, aimed at facilitating the efficient and effective delivery of electronic services, including but not limited to: the Act on Electronic Management and Electronic Services, the Act on Electronic Documents, e-ID and Confidential Services, the General Administrative Procedure Act (GAPA), the Personal Data Protection Act, the Central Population Register Act, and the Act on Free Access to Public Information. The first three acts regulate electronic public administration, providing a basis for the delivery of electronic services to citizens, electronic identification, use of electronic signatures, electronic delivery of documents between authorities, and establishment and operation of the National Portal for electronic services, the Catalogue of Services, and a Single Point for Services. The GAPA is a general legislative act regulating the practical application of ICT solutions in all administrative proceedings and paving the way to more efficient, simpler and faster administrative procedures that facilitate economic activities. One of the key GAPA provisions regulates the responsibility for the collection of evidence ex officio and electronically by the insti-

[38] The Personal Data Protection Act, *Official Gazette of the Republic of North Macedonia*., No. 42/20, 294/21 and 101/25.

[39] Regulation (EU) 2016/679 of the EP and of the Council of 27 April 2016 on the protection of natural persons with regard to the processing of personal data and on the free movement of such data (General Data Protection Regulation).

tutions; it practically establishes a one-stop shop system which entails the integration and rationalization of public services from the point of view of the parties.

The Ministry for Information Society and Administration (MISA) was established in 2008 by the Act on the Organization and Operation of State Administration Bodies (OOSAB Act), as a body with competences in the public and state administration. The MISA was responsible for the creation and development of an information society (planning, management and approval of all ICT-related projects in the Government and state institutions) as well as for the promotion and wider use of ICT. It also had broad competences in the field of electronic operations and the provision of electronic services, including the supervision of the application of laws in this area. Under the amended OOSAB Act (2024), the MISA was divided into the Ministry of Public Administration and the Ministry of Digital Transformation. While the former remains responsible for the state and public administration, including its reform, the latter is inter alia in charge of the tasks related to the development and promotion of the information society, preparation of strategic documents in the field of digitization, security of networks and information systems, digitalization of public services, etc. (Akimovska Maletić, 2024: 130).

Regarding personal data protection, reports suggests that no progress has been made. Namely, full alignment with the GDPR is still pending, as is the adoption of national legislation to align with the EU Law Enforcement Directive. The Personal Data Protection Agency performance is restricted due to the lack the independence to autonomously hire staff and spend its budget. This, along with insufficient funds, prevents the Agency from carrying out its tasks and powers in full. The Agency is not systematically consulted on sectoral laws or implementing legislation. Coordination, communication and responsiveness to the Agency recommendations is still insubstantial. There is no follow-up in the Macedonian Parliament on the Agency annual report and reports on specific issues, such as the interception of communication (European Commission/EC, 2024b: 35). As for digital transformation, the conclusion is that the country is moderately prepared. There is a lack of appropriate strategic framework to enhance and strengthen digital government, such as the National ICT Strategy. Yet, the PAR Strategy 2023-2030 is the main strategic document in the service delivery area. The priority area of "service delivery and digital transformation" includes concrete policy objectives, outcome-level indicators, baseline and target values. The general objective is digitalised public administration (OECD/SIGMA, 2025: 99). Another important document within the national digital transformation

framework is the Cyber Security Strategy 2025-2028, adopted at the outset of 2025. Given that the security of information systems (cyber security) is a key national priority, this Strategy aims to safeguard the digital infrastructure and services used by citizens, state and public institutions and the economy. Most administrative services in the country are offered both offline and online through the National e-Services Portal (NeSP),[40] which needs to be further improved. In July 2024, the number of registered users was about 130,000, which is a modest figure for North Macedonia's population. Similarly, the digitalisation level of public services was still low, with just 264 electronic services listed in the NeSP (OECD/SIGMA, 2025: 96). Currently, there are 312 electronic services whereby 202 electronic services are available via the National e-Services Portal. On 10 September 2025, the NeSP system recorded 189,232 registered users and 246,955 users on a single announcement system (Ministry of Digital Transformation RNM, 2025).[41]

Overall, it may be concluded that the existing legal framework, institutional set-up and related strategies and guidance in the public service delivery and digitalisation area in the Republic of North Macedonia are moderately in line with the Public Administration Principles. In terms of the criteria related to the implementation practice, the ultimate performance and results in these areas are even weaker. The service delivery to citizens and businesses needs to be further improved. Artificial Intelligence is being piloted in the use of emergency number 112 for real time transcription and translation. State institutions need to further strengthen their infrastructure and ensure expertise on cybersecurity (EC, 2024b: 68).

7. Conclusions

Digital communication, operation and provision of digital services have long been essential in the public and private sectors alike. To support a more advanced and secure digital transformation of society, it is not enough to focus solely on the development of ICT and the adoption of technical solutions. It is equally important to establish and continuously improve appropriate legal frameworks, not only in order to facilitate the implementation of digital systems but also to ensure the protection of citizens' privacy and personal data.

[40] See: Ministry of Digital Transformation RNM (2025). the National e-Services Portal of the Republic of North Macedonia (*Националниот Портал за е-Услуги*), https://uslugi.gov.mk/ (accessed on 10.9. 2025).

[41] Statistical data are available at the National e-Services Portal, last accessed on 10 September 2025.

The existing international framework provides a strong basis for personal data protection, particularly in the digital environment, as well as for addressing new challenges related to evolving AI systems. To a large extent, the GDPR has been a significant turning point in the evolution of data protection and privacy as its impact extends beyond the EU, influencing data protection regulations and practices globally. The impact and significance of this regulation is reflected in the fact that it has highlighted the need for global harmonization and interoperability of data protection frameworks. In the increasingly widespread digital environment, it is crucial to ensure consistent and compatible data protection standards across borders. Moreover, considering the complexities of GDPR compliance, it is crucial to foster a culture of data ethics and accountability of alternative data governance models. In the future, there will be an increasing need to consider the societal and economic impacts of data protection regulations and how they will shape the digital environment. Therefore, joint contributions from various disciplines (such as law, technology, sociology and ethics) will be needed in developing comprehensive and adaptable frameworks for data protection in the face of rapid technological change. To strike the right balance between protecting individual privacy rights and fostering innovation, it is essential to explore frameworks and approaches that enable responsible use of personal data while protecting individual rights. This may include the development of privacy-enhancing technologies, the promotion of data minimization and purpose limitation, and the exploration of alternative data governance models (Ullagaddi, 2024: 33).

State and administrative bodies, as well as states in general, must adapt to the modern trends and exert more effort in achieving a higher degree of digital transformation of society. However, we cannot expect significant progress in the digital transformation process, the provision of digital services to citizens and the protection of their data until a comprehensive regulation is adopted in line with international standards, starting from strategic documents in the field, their application through appropriate legislation and their full implementation in practice. As for North Macedonia, the presented objections on the incomplete alignment with the GDPR, unadopted ICT Strategy and insufficient progress in the provision of public digital services aim to urge a proactive approach to resolving these issues and promoting personal data protection.

As technology continues to advance and new challenges emerge, such as Artificial Intelligence (AI), blockchain, and the Internet of Things (IoT), data protection regulations will need to adapt and evolve. The understanding the complex interplay between technology, legal regulation and human behavior

will certainly be of great importance, and these issues will need to be further researched and studied. Particular care must be taken when implementing measures or adopting regulation aimed at addressing subject-specific issues, in order to ensure they do not compromise the overall protection of individuals' personal data. In this context, the proposal for a regulation on combating online child sexual abuse material, commonly referred to as the 'Chat Control' or CSAM Regulation,[42] envisions the mass scanning of private communications, including encrypted messages. Yet, it raises serious concerns regarding compliance with Article 7 of the Charter of Fundamental Rights. In addition, in order to improve the situation in the area of personal data protection in the digital age and ensure consistent interpretation and application of the GDPR and relevant international standards on personal data protection, it is necessary to establish regular cooperation with other sectoral regulators on issues that may have an impact on data protection, to fully support and allocate sufficient resources to national data protection authorities which would enable them to fulfil their tasks, and to promote education on cybersecurity and digital rights.

References

Akimovska Maletić, I. (2024). E-Government and Digital Public Services as Enablers of Public Administration Reform, International Scientific Conference Contemporary Security Challenges and Strengthening the Resilience of the Countries of Southeast Europe, 23-24 Sept. 2024, Ohrid, Faculty of Security – Skopje, Friedrich Ebert Stiftung, Volume IX, No. 2.

Diligenski, A., Prlja, D., Cerović, D. (2018). Pravo zastite podataka. Beograd: Institut za uporedno pravo

Gunuganti, A. (2018). Privacy and Data Protection in the Digital Age, Journal of Scientific and Engineering Research, https://jsaer.com/download/vol-5-iss-12-2018/JSAER2018-05-12-358-365.pdf

Jakubek-Lalik, J. (2024). The Challenges of AI in Administrative Law and the Need for Specific Legal Remedies: Analysis of Polish Regulations and Practice. Central European Public Administration Review. Vol. 22, 2/2024.

Milovanović, D. (2023). Upotreba veštačke inteligencije u javnom interesu – mogućnosti, izazovi i odgovornost, Zbornik radova Međunarodni pravni odnosi i pravda, 36. Susreta Kopaoničke škole prirodnog prava – Slobodan

[42] See: Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council laying down rules to prevent and combat child sexual abuse, COM/2022/209, Brussels, 11.5.2022; https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=celex:52022PC0209

Perović, Tom II/Volume II, Beograd.

Nastić, M. (2021). The Impact of the Information and Communication Technology on the exercise and protection of Human Rights. Balkan Social Science Review. Vol. 17.

Ramakrishnan, P. (2022). Technology Neutrality of the GDPR: An Assessment Through the Lens of Artificial Intelligence (November 15, 2022); https://ssrn.com/abstract=4960908 or http://dx.doi.org/10.2139/ssrn.4960908

Saeed, S. (2025). Digital Transformation in Governmental Public Service Provision and Usable Security Perception in Saudi Arabia, Information 2025, 16(3), https://www.mdpi.com/2078-2489/16/3/247

Srinivas, S., Liang, H. (2022). Being digital to being vulnerable: Does digital transformation allure a data breach?. Journal of Electronic Business & Digital Economics. Vol. 1, No. 1/2, 2022, pp. 111-137, https://www.emerald.com/jebde/article-pdf/1/1-2/111/1518327/jebde-08-2022-0026.pdf

Thiên Tứ, H.; Kim Thế Nguyên, D.; Khanh, L.Th.; Nguyễn Dũng, M. (2021). Legal Reform Meeting the Need for Personal Data Protection in Digital Transformation, Law Department, UEH University School of Economics, Laws and Governmental management, Ho Chi Minh City, Vietnam; https://future.ueh.edu.vn/en/chi-tiet-knowlege/legal-reform-meeting-the-need-for-personal-data-protection-in-digital-transformation/

Ullagaddi, P. (2024). GDPR: Reshaping the Landscape of Digital Transformation and Business Strategy (Plaster School of Business, University of the Cumberlands, USA), International Journal of Business Marketing and Management (IJBMM). Vol. 9, Issue 2. https://ijbmm.com/paper/Mar2024/8340436609.pdf

Council of Europe/CoE (2016). Draft explanatory report – Convention 108 modernised, Convention for the Protection of individuals with regard to automatic processing of personal data [ETS No. 108], https://rm.coe.int/convention-for-the-protection-of-individuals-with-regard-to-automatic-/16806b6ec2

European Commission. (2024a). EC Communication from the Commission to the European Parliament and the Council: Second Report on the application of the General Data Protection Regulation, COM/2024/357 final, Brussels, 25.7.2024; https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=COM:2024:357:FIN&qid=1721897017650

European Commission. (2024b). Commission Staff Working Document

North Macedonia 2024 Report SWD(2024) 693 final, accompanying the Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee, and the Committee of the Regions 2024, Communication on EU enlargement policy, Brussels, 30.10.2024

EU FRA/CoE. (2018). Handbook on European data protection law, European Union Agency for Fundamental Rights (FRA) and Council of Europe (CoE), Luxembourg: Publications Office of the EU, 2018: available at: https://www.echr.coe.int/documents/d/echr/Handbook_data_protection_ENG

European Parliament/EP. (2020). The impact of the General Data Protection Regulation (GDPR) on artificial intelligence, EP Research Service (EPRS), 2020, https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2020/641530/EPRS_STU(2020)641530_EN.pdf

OECD. (2020). The OECD Digital Government Policy Framework: Six dimensions of a Digital Government, OECD Public Governance Policy Paper No. 02, 7. Oct. 2020, OECD Publishing, Paris, France; https://www.oecd.org/content/dam/oecd/en/publications/reports/2020/10/the-oecd-digital-government-policy-framework_11dd6aa8/f64fed2a-en.pdf

OECD/SIGMA. (2025). Public administration in the Republic of North Macedonia 2024: Assessment against the Principles of Public Administration, SIGMA Monitoring Reports, OECD/SIGMA, Paris, France; https://www.sigmaweb.org/content/dam/sigma/en/publications/reports/2025/01/public-administration-in-the-republic-of-north-macedonia-2024_03a4d4f2/071bad9d-en.pdf

United Nations/UN. (2018). Personal data protection and privacy principles, the UN High-Level Committee on Management (HLCM), 11 Oct. 2018, https://unsceb.org/sites/default/files/imported_files/UN-Principles-on-Personal-Data-Protection-Privacy-2018_0.pdf

Legal documents

CoE The European Convention on Human Rights (ECHR, 1950), amended by Protocols Nos. 11, 14 and 15 supplemented by Protocols Nos. 1, 4, 6, 7, 12, 13 and 16, COE, Strasbourg, France; https://www.echr.coe.int/documents/d/echr/convention_ENG

CoE Convention for the Protection of Individuals with regard to Automatic Processing of Personal Data, CETS No.108, (Convention 108), CoE, Strasbourg, 28.I.1981, https://rm.coe.int/1680078b37

CoE Additional Protocol to the Convention for the Protection of Individuals

with regard to Automatic Processing of Personal Data regarding supervisory authorities and transborder data flows, CETS-No.181, 8.XI.2001

CoE Protocol amending the Convention for the Protection of Individuals with regard to Automatic Processing of Personal Data, CETS No. 223, Strasbourg, 10.X.2018; https://rm.coe.int/16808ac918

CoE Framework Convention on Artificial Intelligence and Human Rights, Democracy and the Rule of Law, CETS No. 225 Vilnius, 5.IX.2024; https://rm.coe.int/1680afae3c

CoE/CoM Resolution (73) 22 of the Council of Europe and the Committee of Ministers on the protection of the privacy of individuals vis-à-vis electronic data banks in the private sector, 26 Sept. 1973;

CoE/CoM Resolution (74) 29 the CoE and the Committee of Ministers on the protection of privacy of individuals vis-àvis electronic data banks in the public sector, 20 Sept.1974, Committee of Ministers

EC Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee, and the Committee of the Regions: A European strategy for data, COM (2020) 66, Brussels, 19.2.2020; https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=celex:5-2020DC0066

EC Communication from the Commission to the European Parliament and the Council: Second Report on the application of the General Data Protection Regulation, COM/2024/357, Brussels, 25.7.2024; https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=COM:2024:357:FIN&qid=1721897017650

EU Regulation EU/2016/679 of the European Parliament and of the Council of 27 April 2016 on the protection of natural persons with regard to the processing of personal data and on the free movement of such data, and repealing Directive 95/46/EC (General Data Protection Regulation), https://eur-lex.europa.eu/eli/reg/2016/679/oj/eng

EU: The European Declaration on Digital Rights and Principles for the Digital Decade (2023/C 23/01), the European Parliament, the Council, and the Commission, 23.1.2023, https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:32023C0123(01)

Regulation (EU) 2018/1725 of the EP and of the Council of 23 October 2018 on the protection of natural persons with regard to the processing of personal data by the Union institutions, bodies, offices and agencies and on the free movement of such data, and repealing Regulation (EC) No 45/2001 and Decision No 1247/2002/EC.

Regulation (EU) 2022/868 (Data Governance Act) OJ L 152, 3.6.2022

Regulation (EU) 2023/2854 (Data Act) OJ L, 2023/2854, 22.12.2023

Regulation (EU) 2022/2065 of the European Parliament and of the Council of 19 October 2022 on a Single Market For Digital Services, and amending Directive 2000/31/EC (Digital Services Act), PE/30/2022/REV/1, OJ L 277, 27.10.2022; https://eur-lex.europa.eu/eli/reg/2022/2065/oj/eng

Regulation (EU) 2022/1925 of the European Parliament and of the Council (Digital Markets Act) OJ L 265, 12.10.2022, https://eur-lex.europa.eu/eli/reg/2022/1925/oj/eng

Regulation (EU) 2024/1689 of the European Parliament and of the Council (Artificial Intelligence Act), OJ L, 2024/1689, 12.07.2024; https://eur-lex.europa.eu/eli/reg/2024/1689/oj/eng

Directive 95/46/EC on the protection of individuals with regard to the processing of personal data and on the free movement of such data (Data Protection Directive), OJ 1995 L 281 (in effect until May 2018)

Directive 2002/58/EC concerning the processing of personal data and the protection of privacy in the electronic communications (Directive on privacy and electronic communications), OJ 2002 L 201

Directive amending the Directive on privacy and electronic communications (Directive 2006/24/EC) and (Directive 2009/136/EC), Council Framework Decision 2008/977/JHA on the protection of personal data processed in the framework of police and judicial cooperation in criminal matters and Directive 2016/680 on the protection of natural persons with regard to the processing of personal data by competent authorities for the purposes of the prevention, investigation, detection or prosecution of criminal offences or the execution of criminal penalties, and on the free movement of such data

Directive (EU) 2016/680 of the European Parliament and of the Council of 27 April 2016 on the protection of natural persons with regard to the processing of personal data by competent authorities for the purposes of the prevention, investigation, detection or prosecution of criminal offences or the execution of criminal penalties, and on the free movement of such data, and repealing Directive 2016/680 on the protection of natural persons with regard to the processing of personal data by competent authorities for the purposes of the prevention, investigation, detection or prosecution of criminal offences or the execution of criminal penalties, and on the free movement of such data

Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council

laying down rules to prevent and combat child sexual abuse, COM(2022) 209 final Brussels, 11.5.2022, https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=celex:52022PC0209

UN Universal Declaration of Human Rights (UDHR), adopted by the UN General Assembly on 10 Dec. 1948; https://www.un.org/en/about-us/universal-declaration-of-human-rights

UN International Covenant on Civil and Political Rights (ICCPR), adopted by the UN GA on 19 Dec. 1966; https://treaties.un.org/doc/publication/unts/volume%20999/volume-999-i-14668-english.pdf

UN General Assembly Resolution on Human Rights and Scientific and Technological Developments (1968) UNGA 65: A/RES/2450 (XXIII), 19 Dec. 1968, https://digitallibrary.un.org/record/202686/files/A_RES_2450%28XXIII%29-EN.pdf

UN Resolution 26/13 adopted by the Human Rights Council: The promotion, protection and enjoyment of human rights on the Internet, A/HRC/RES/26/13, 14 July 2014, New York; https://www.refworld.org/legal/resolution/unhrc/2014/en/105395

UN General Assembly Resolution on Promotion and protection of human rights in the context of digital technologies A/RES/78/213 (2023), 19.12. 2023, https://docs.un.org/en/A/RES/78/213#:~:text=19.,20.

UNGA Resolution on the right to privacy in the digital age, A/RES/68/167, 18 December 2013 UNGA Revised draft resolution on the right to privacy in the digital age, A/C.3/69/L.26/Rev.1, 19.Nov.2014

UNGA Revised draft resolution on the right to privacy in the digital age, A/C.3/71/L.39/ Rev.1, 16 Nov.2016;

UN Human Rights Council Resolution: The right to privacy in the digital age, A/HRC/34/L.7/Rev.1, 22 March 2017.

Legislation of North Macedonia

The Constitution of the Republic of North Macedonia, Official Gazette of the Republic of Macedonia, No. 52/91 https://www.slvesnik.com.mk/content/pdf/USTAV-eng.pdf

The Personal Data Protection Act, Official Gazette of the Republic of North Macedonia. No. 42/20, 294/21 and 101/25; https://rm.coe.int/lpdp-republic-of-north-macedonia-2020/1680a9ac8a

Internet sources

BBC (2023). ChatGPT banned in Italy over privacy concerns (by Sh. McCallum), 1 April 2023, https://www.bbc.com/news/technology-65139406 (accessed on 8.9. 2025)

Business Insider (2021). Stolen data of 533 million Facebook users leaked online, (by A. Holmes), https://www.businessinsider.com/stolen-data-of-533-million-facebook-users-leaked-online-2021-4?r=US&IR=T (accessed on 8.9. 2025)

CNBC (2016). Yahoo data breach is among the biggest in history (by M. Fahey, N. Wells), 22.Sept. 2016, https://www.cnbc.com/2016/09/22/yahoo-data-breach-is-among-the-biggest-in-history.html (5.9.2025)

European Data Protection Board (2025). Irish Supervisory Authority fines TikTok €530 million and orders corrective measures following Inquiry into transfers of EEA User Data to China, EDPB, 4 July 2025, https://www.edpb.europa.eu/news/news/2025/irish-supervisory-authority-fines-tiktok-eu-530-million-and-orders-corrective_en (accessed on 5.9.2025)

Forbes (2022). What Data Privacy really needs now is a Digital Transformation, (by G. Ringel), 31.3.2022, https://www.forbes.com/councils/forbestechcouncil/2022/03/31/what-data-privacy-really-needs-now-is-a-digital-transformation/ (accessed 5.9.2025)

HCA Healthcare (2023). HCA Healthcare Reports: Data Security Incident, 10 July 2023, https://investor.hcahealthcare.com/news/news-details/2023/HCA-Healthcare-Reports-Data-Security-Incident/default.aspx (accessed on 8.9.2025)

Reuters (2024). Italy fines OpenAI over ChatGPT privacy rules breach (by E.Pollina, A.Armelini), 20.12.2024; https://www.reuters.com/technology/italy-fines-openai-15-million-euros-over-privacy-rules-breach-2024-12-20/ (accessed on 8.9.2025)

Tech.co (2024).Your Social Security Number Has Probably Been Stolen – Here's What To Do (by I. O'Sullivan), 16 August 2024; https://tech.co/news/social-security-number-stolen-advice (5.9.2025)

ZD Net (2020). Dutch government loses hard drives with data of 6.9 million registered donors (by C. Cimpanu), 11.3.2020, https://www.zdnet.com/article/dutch-government-loses-hard-drives-with-data-of-6-9-million-registered-donors (accessed on 8.9.2025)

Ministry of Digital Transformation RNM (2025). the National e-Services Portal of the Republic of North Macedonia (Националниот Портал за е-Услуги), https://uslugi.gov.mk/ (accessed on 10.9. 2025)

Др Искра Акимовска Малетић,
Редовни професор,
Факултет безбедности у Скопљу,
Универзитет „Св. Климент Охридски" у Битољу,
Република Северна Македонија

ЗАШТИТА ЛИЧНИХ ПОДАТАКА У ДОБА ДИГИТАЛНЕ ТРАНСФОРМАЦИЈЕ – СТАТУС, ИЗАЗОВИ И МОГУЋНОСТИ

Резиме

У савременим условима, информационе технологије су део нашег друштвеног постојања, а дигитализација постаје суштински део друштва заснованог на новом начину интеракције између људи, компанија и јавног сектора. Дигитална трансформација као процес се све више интензивира, и у том смислу све више индустрија, као и јавни сектор, се трансформишу, у мањој или већој мери. Дигитална трансформација је детаљна процедура која је много више од само имплементације техничких средстава, она захтева нови начин размишљања и деловања на свим нивоима. Данас је прикупљање, чување, обрада и пренос личних података присутно у свакој сфери живота, али је посебно изражено у дигиталној сфери. У том смислу, огроман развој технологије, вештачке интелигенције и IoT-а (интернет ствари) истичу се као главни изазови у погледу обезбеђивања приватности и заштите личних података у савременим условима.

У раду се анализира европски правни оквир за заштиту личних података, почевши од првог међународног споразума у овој области, односно Конвенције за заштиту појединаца у погледу аутоматске обраде података о личности, („Конвенција 108"), коју је усвојио Савет Европе. Посебно се анализира Општа регулатива о заштити података (GDPR), која успоставља заједничке стандарде у ЕУ. Успостављањем кључних принципа за обраду личних података гарантују се права појединаца. Полазећи од неспорног значаја заштите приватности и личних података, као и усвојене регулативе за њихову примену, поставља се питање дали се обезбеђује довољна заштита овог значајног права појединаца у савременим условима, и дали институције и организације могу да је у потпуности имплементирају. У вези са претходним неопходно је да се институције и организације прилагоде, у технолошком и организационом смислу, да преиспитају прикупљање, чување, обраду и пренос

података, као и да унапреде начин размишљања и негују културу дигиталне етике.

Кључне речи: *заштита личних података, приватност, дигитална трансформација, Конвенција 108, Општа регулатива о заштити података (GDPR).*

Др Зорица Вукашиновић Радојичић,*
Редовни професор,
Криминалистичко-полицијски универзитет у Београду,
Република Србија

UDK: 35.082/.087(497.11)(094.5)"2005"
UDK: 35.075-057.91(497.11)(094.5)"2005"

DOI: 10.5281/zenodo.17939547

*ДВЕ ДЕЦЕНИЈЕ ОД ДОНОШЕЊА ЗАКОНА О ДРЖАВНИМ СЛУЖБЕНИЦИМА – ИЗАЗОВИ И ЕФЕКТИ ПРИМЕНЕ***

Апстракт: *Рад има за циљ анализу примене Закона о државним службеницима који је усвојен 2005. године, са освртом на најзначајније измене и савремене тенденције развоја службеничког система. До усвајања Закона о државним службеницима 2005. године долази у контексту стратешког опредељења Србије за приступање Европској унији и у оквиру свеобухватне реформе јавне управе. Закон се усаглашава са стандардима европског управног простора и системским прописима који уређују рад управе. На потпунији начин уређује јединствене принципе рада државних службеника, њихов радноправни положај и савремене принципе управљања кадровима. Честе измене Закона, међутим, указују на бројна политичка, правна, економска, организациона ограничења, везана за примену појединих законских решења. Након две деценије примене, промене у окружењу, ревизија европских стандарда, модернизација управе, нове (очекиване) компетенције службеника, као и досадашња управна пракса, извештаји међународних организација и националних институција и тела, сугеришу промене правила и праксе. Доминантне методе научног истраживања су догматске, компаративне, историјске, анализе садржаја.*

Кључне речи: *Закон о државним службеницима, новеле, статус службеника, професионализација, европски управни стандарди.*

---

* zorica.vr@kpu.edu.rs, ORCID ID 0000-0003-4024-0781.

** Научноистраживачки пројекат „Развој институционалних капацитета, стандарда и процедура за супротстављање организованом криминалу и тероризму у условима међународних интеграција", бр. 179045, Министарство науке, технолошког развоја и иновација РС.

1. Увод

Послове од јавног значаја потребно је обављати законито, стручно, савесно и одговорно према грађанима, без корупције и сукоба интереса. Знање, вештине, креативност и све више, способност предвиђања, чине карактеристике кадрова као кључних фактора квалитетног функционисања организација (Вукашиновић Радојичић, 2013: 5). Државна управа мора задобити дигнитет и поштовање, службеници морају бити одговорни, учинковити и лојални актери јавних политика, поносни на службу коју обављају за генерације људи с којима живе и које ће доћи након њих (Копрић, 2017: 22).

Усвајањем Закона о државним службеницима 2005. године,[1] стварају се основе за развој службеничког система и унапређење функционисања државне управе. До усвајања Закона долази у контексту стратешког опредељења Србије за приступање Европској унији, у циљу јачања административних капацитета за ефективну примену комунитарног права.[2] Законом су потпуније уређена правила радноправног положаја службеника и управљања кадровима, полазећи од кључних принципа унапређења службеничког система који је заснован на принципима професионализације и деполитизације. Усвојен је у оквиру процеса свеобухватне реформе јавне управе у Србији, када долази до усвајања других закона и великог броја подзаконских прописа којима се разрађују одредбе Закона. Промене у правцу јачања кохерентности јавнослужбеничког система везане су за измене Закона о запосленима у аутономним покрајинама и јединицама локалне самоуправе[3] и усвајање Закона о запосленима у јавним службама,[4] а у циљу хармонизације са одредбама Закона о државним службеницима. Такође, права и обавезе државних службеника се у одређеним областима рада могу уредити посебним прописима, ако то захтева природа послова, принципи рада и други разлози.

Усвајањем Закона о државним службеницима, престао је да важи Закон

[1] Закон о државним службеницима, Сл. гласник РС, 79/2005, 81/2005-исправка, 83/2005 – исправка, 64/2007, 67/2007 – исправка, 116/2008, 104/2009, 99/2014, 94/2017, 95/2018, 157/2020, 142/2022, 13/2025 – УС, 19/2025.

[2] European Union, EUR-Lex Accession criteria (Copenhagen criteria), https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=LEGISSUM:accession_criteria_copenhague.

[3] Закон о запосленима у аутономним покрајинама и јединицама локалне самоуправе, Сл. гласник РС, 21/16, 113/2017, 95/2018, 113/2017 – др. закон, 95/2018 – др. закон и 86/2019 – др. закон, 114/ 2021, 92/2023.

[4] Закон о запосленима у јавним службама, Сл. гласник РС, 113/2017, 95/2018, 86/2019, 157/ 2020.

о радним односима у државним органима[5] којим је до тада био уређен радноправни положај државних службеника. Иако је овај Закон у континуитету регулисао елементе службеничког система и истицао специфичност њиховог положаја, имао је бројне недостатке, а кључни су се односили на неуређеност процеса селекције и пријема кадрова, политизацију (статус функционера помоћника министара и секретара министарстава), неповезаност напредовања са оцењивањем, награђивањем и стручним усавршавањем, недостатак институционалних капацитета. Недовољна и парцијална примена овог Закона, била је последица специфичних околности у држави током деведестих година – политичких, економских, социјалних, моралних и других. Иако указујемо на нова, „модерна решења" службеничког система, мора се истаћи да је законодавство о чиновницима у Србији почело настајати у првој половини XIX века. Законом о чиновницима и осталим државним службеницима грађанског реда из 1923. године и Законом о чиновницима из 1931. године, извршене су битне промене.[6] Законом о чиновницима је детаљно регулисан статус „државних службеника грађанског реда" (Вучетић, Вукашиновић Радојичић, Крстић Мистриџеловић, 2019: 116). Након Другог светског рата, у социјалистичкој Југославији, службенички односи су уређивани у оквиру општих прописа о радним односима, док се од деведесетих година XX века положај државних службеника опет уређивао посебним прописима.

2. Кључне новеле Закона о државним службеницима

Полазећи од основних међународних[7] и европских принципа о потребама развоја јавне управе и службеничког система, Закон инкорпорира прописане стандарде. Оцењен је позитивно од стране Европске комисије[8] и других међународних актера, али и представника органа и орга-

[5] Закон о радним односима у државним органима, Сл. гласник РС, 48/91, 66/91, 44/98 – др. закон, 49/99 – др. закон, 34/01 – др. закон, 39/02, 49/05 – Одлука Уставног суда Републике Србије, 79/05 – др. закон, 81/05 – исправка др. закона, 83/05 – исправка др. закона.

[6] Закон о чиновницима, Сл. новине Краљевине Југославије, 200 од 3. септембра 1931.

[7] Council of Europe, Criminal Law Convention on Corruption, No 173, Strasbourg, 1999. Преузето 10.09.2018. https://rm.coe.int/168007f3f5;Council of Europe, Codes of Conduct for Public Officials, Recommendation Rec (2000) 10, adopted by the Committee of Ministers of the Council of Europe on 11 of May 2000 and explanatory memorandum, Council of Europe Publishing, F-67075 Strasbourg Cedex, January 2001. Преузето 15.09.2020. https://rm.coe.int/16805e2e52.

[8] SIGMA/OECD, Serbia Public Service and the Administrative Framework Assessment, 2007. Преузето 20.6.2009. https://www.sdlsn.hr/wp-content/uploads/2008/08/SIGMA_Serbia2007.pdf.

низација државне управе и домаће стручне јавности. Крајем деведесетих година прошлог века, у оквиру СИГМА програма Европске уније, развијен је документ под називом „Смернице за развој и контролу система државне управе за стицање чланства у Европској унији", са циљем дефинисања правца реформе управе у државама које су кандидати за чланство.[9] Од посебног су значаја стандарди Европске уније о развоју службеничких система, који се односе на: професионализам и сталност запослења, обавезност система јавних конкурса заснованих на транспарентним критеријумима, систем селекције кандидата путем провера знања и стандардизованих испита, правно регулисање избора (постављења) службеника на руководећим радним местима (деполитизација) и примену ових правила у пракси, напредовање на основу заслуга и оцењивања, објективно и ефикасно оцењивање, успостављање правичног и транспарентног система плата и награђивања, спровођење стручног усавршавања, успостављање ефикасног система управљања кадровима (Вукашиновић Радојичић, 2013: 110). Принципи постављени 1999. године допуњени су 2014. и 2017. године,[10] док најновији принципи о развоју јавне управе из 2023. године,[11] даље мењају и проширују постављене стандарде.

Један од изазова везан за примену Закона односи се на (не)могућност инкорпорирања флексибилних, менаџерских принципа у легалистичке оквире, који прате бирократски начини рада, субординација, недостатак самосталности у раду службеника и личне одговорности, недостатак менаџерских капацитета. Касних седамдесетих и раних осамдесетих година прошлог века, поједини аутори указују на проблеме законских решења и бирократских процедура, у смислу ограничења за увођење флексибилних службеничких система и ефикасно управљање људским ресурсима (Frits van der Meer, Trui Steen, Anchrit Wille, 2015: 2). Многи аутори изражавају сумњу о идеалном службеничком систему у коме су највиши службеници постављени, вредновани, или разрешени на основу заслуга и резултата рада, сматрајући да је „Добро управљање" у јавној управи утопија. (Букарт, Јан, 2020: 76). Потребно је побољшати мотивацију за рад у јавној управи, јер без ње

[9] SIGMA/OECD, Sigma Baselines, Control and Management System Baselines for European Union Membership, Paris, 1999. Преузето 20.10.2010. https://www.sigmaweb.org.

[10] SIGMA/OECD, The Principles of Public Administration, 2017, Преузето 30.01.2018. https://www.sigmaweb.org; SIGMA/OECD, The Principles of Public Administration, 2014. Преузето 12.03.2015. https://www.sigmaweb.org.

[11] SIGMA/OECD, The Principles of Public Administration, 2023 edition, Paris, 2023. Преузето 12.01.2024. https://www.sigmaweb.org/publications/principles-public-administration.htm.

није могуће привући најбоље кандидате у систем управног образовања, запослити најбоље људе у управне организације свих нивоа, развијати их током службе, те задржати у служби грађана и друштва (Копрић, 2017: 22).

Један од кључних Европских принципа о развоју јавне управе односи се на професионализацију службеничког система.[12] Он подразумева запошљавање и напредовање засновано на принципу мериторности и једнаких могућности, уз поседовање потребних компетенција како би се послови обављали законито и успешно (Вукашиновић Радојичић, Вучетић, 2021: 70). Одвајање државних службеника који раде на положају од функционера (политичких радних места) представља фундаменталну измену прописа који су уређивали ову материју. Створена је претпоставка за деполитизацију управе, а како је оцењено, испуњен је критеријум независности државних службеника од утицаја политике.[13] Државни службеници на положају подлежу истим правилима као и службеници на извршилачким радним местима, али и посебним условима за постављење и правилима селекције, правилима о разрешењу и одговорности. Новину у односу на решења претходног Закона који је уређивао ову материју, представља дефинисање допунских услова за рад на положају. Одредбе у погледу услова су измењене 2014. и 2018. године, којима се у великој мери пооштравају критеријуми и уједначава пракса у свим органима државне управе. У правцу професионализације, када је реч о поуњавању положаја, конкурсну комисију за сваки појединачни случај именује Високи службенички савет међу својим члановима и међу стручњацима за одређену област. По окончаном изборном поступку конкурсна комисија саставља листу од највише три кандидата који су са најбољим резултатом испунили мерила прописана за избор. У складу са чланом 71. Закона, руководилац органа има овлашћење да Влади предложи кандидата за постављење на положај, што отвара питање дискреционе оцене старешине органа у поступку предлагања (постављења). Будући да се савремени трендови крећу у правцу јачања личне и управљачке одговорности, од посебног су значаја одредбе којима се пооштравају услови за разрешење службеника на положају, када долази до озбиљних поремећаја у раду органа којим руководе, а због одговорности због неостваривања планова рада и стратешких циљева. Питање јачања управљачке одговорности, једно је

[12] SIGMA/OECD, The Principles of Public Administration, 2023 edition, Paris, 2023. Преузето 12.01.2024. https://www.sigmaweb.org/publications/principles-public-administration.htm.

[13] SIGMA/OECD, Serbia Public Service and the Administrative Framework Assessment, June 2007. Преузето 20.6.2009. https://www.sdlsn.hr/wp-content/uploads/2008/08/SIGMA_Serbia2007.pdf.

од најзначајних за обезбеђење законитог, савесног, одговорног и транспарентног рада управе.

Нов Закон промовише флексибилне начине попуњавања радних места кроз премештај, преузимање, интерне конкурсе, уз коришћење интерног тржишта рада,[14] а државна управа постаје целовит систем у коме је интерни конкурс инструмент за напредовање на више радно место или мобилност унутар државне управе, а уједно и средство које би требало да омогући адекватно коришћење унутрашњих кадровских потенцијала. Службенички систем Србије, као систем позиција (са елементима каријерног система), отворен је и за екстерна знања и вештине, те се и највиша службеничка радна места могу попунити путем јавног конкурса. Обезбеђује се транспарентност и пуна самосталност и објективност у раду комисија. Руководилац органа има обавезу да у радни однос прими кандидата који је са најбољим резултатом испунио мерила за избор. У складу са изменама Закона 2018. године, у изборном поступку се проверавају компетенције кандидата према мерилима прописаним за избор. Тим изменама је уведен систем управљања људским ресурсима заснован на компетенцијама. Провера компетенција се везује за све процесе управљања кадровима, почев од планирања кадрова, селекције, оцењивања, стручног усавршавања, до престанка радног односа. Уредбом се ближе уређују понашајне и функционалне компетенције и показатељи њиховог испољавања.[15] Компетенције се проверавају и када је реч о попуњавању радних места на одређено време, иако се у складу са чланом 63. Закона о државним службеницима, радни однос на одређено време заснива без обавезе спровођења интерног или јавног конкурса, или након спроведеног јавног конкурса у одређеним ситуацијама. Од изузетног је значаја примењивати и тумачити рад на одређено као изузетак уз обавезне провере компетенција током конкурсне процедуре (Вукашиновић Радојичић, 2024).

Иако напредовање има упориште у ранијем службеничком законодавству, Закон о државним службеницима полази од идеје и могућности напредовања на основу компетенција службеника, резултата рада, уз могућност вертикалног и хоризонталног напредовања. Према Закону о државним службеницима, државни службеници могу бити унапређени у више звање или у платни разред у оквиру истог звања.[16] Руководи-

[14] Чл. 49. Закона о државним службеницима.

[15] Уредба о одређивању компетенција за рад државних службеника, Сл. гласник РС, 9/2022.

[16] Државном службенику коме је у два узастопна вредновања радне успешности утврђено да је превазишао очекивања, одређује се коефицијент већи за два платна

лац, када доноси одлуку о напредовању, може да премести на непосредно више извршилачко радно место државног службеника коме је најмање два пута узастопно утврђено да превазилази очекивања, ако постоји слободно радно место и ако државни службеник испуњава услове за рад на њему и има потребне компетенције.[17] Изменама 2018. године, оцењивање, а од тада „вредновање радне успешности",[18] претрпело је значајне измене у погледу поступка, скале оцена, улоге учесника, дефинисања и нужности испуњавања радних циљева и пре свега диференцијације вредновања успешности службеника на руководећим и неруководећим радним местима у складу са дефинисаним компетенцијама. Резултати вредновања радне успешности државних службеника користе се у утврђивању потреба и планирању развоја и стручног усавршавања, отклањању недостатака у раду и доношењу одлука о напредовању и распоређивању, односно премештају, одређивању плата и других примања и престанку радног односа државног службеника. Државном службенику се указује на области у којима је потребно побољшање и упућује се на стручно усавршавање којим се унапређују његове компетенције. То указује на везу између (не)остварених резултата рада и премештаја на радно место у нижем звању, као и везу са стручним усавршавањем и престанком радног односа. За промене у сегменту стручног усавршавања, најзначајније су оне из 2017. године, када су детаљније дефинисани програми стручног усавршавања, посебно за руководећа радна места.

3. Ефекти примене Закона – изазови у пракси

Током две деценије примене, законска решења наилазе на друштвена, економска, идеолошка, политичка ограничења за ефективну примену у пракси. Правна традиција, наслеђена обележја службеничког система, постојећа организациона култура, не могу бити солидна основа за примену приинципа „Новог јавног менаџмента". То потврђују честе и бројне измене и допуне Закона и подзаконских аката. Одређена решења преузета из других система управе, од усвајања Закона до данас, нису могла имати пуну примену у пракси, посебно у сегменту управљања људским ресурсима,[19] иако је имплементирано око 52%

разреда у односу на коефицијент његовог радног места. Члан 16. Закона о платама државних службеника и намештеника, Сл. гласник РС, 62/2006, 63/ 2006 – исправка, 115/2006 – исправка, 101/ 2007, 99/2010, 108/ 2013, 99/ 2014, 95/ 2018, 14/2022, 19/2025.

[17] Чл. 88. Закона о државним службеницима.

[18] Уредба о вредновању радне успешности државних службеника, Сл. гласник, 2/2019, 69/2019, 20/2022.

[19] SIGMA/OECD, Public Administration in Serbia 2024, SIGMA Monitoring Report,

активности предвиђених Стратегијом реформе јавне управе.[20] У годишњим извештајима о напретку, Европска комисија сугерише промене у правцу деполитизације управе и јачања управљања људским ресурсима заснованог на заслугама,[21] премда током времена, Комисија уочава напредак у области развоја службеничког система и позитивно оцењује промене.[22]

Од усвајања Закона, политизација остаје највећи изазов. Највише измена и допуна Закона је било у погледу услова за постављење службеника на положају, њихово радно искуство и разлога за разрешење. На почетку примене Закона, Европска комисија указује да су службеници на положајима углавном политички постављени и да не поседују релевантне квалификације.[23] Иако су касније ове непрецизности измењене, није отклоњен проблем прекомерних овлашћења руководиоца органа приликом предлагања (постављења) службеника на положају. Иако формирана као самостална и компетентна током изборног поступка, комисија нема одлучујућу улогу за попуњавање највиших службеничких радних места. Извештај из 2024. године такође сугерише „могућност политичких утицаја на селекцију кандидата".[24] У вези са статусом лица на положајима, неопходно је отклонити негативну праксу постављења вршиоца дужности, који постављени на одређено време до избора адекватног кандидата у конкурсној процедури, постају трајно решење за попуњавање ових позиција. Њихово именовање је у великој мери компромитовано честим продужењем мандата, дужим од законског рока, на шта указује извештај Комисије из 2024. године. Овакву праксу је из разлога обезбеђења компетентних руково-

Assessment against the Principles of Public Administration, p. 44. Преузето 12.3.2025. https://www.sigmaweb.org/en/publications/public-administration-in-serbia-2024_02001fe4-en.html.

[20] Стратегија реформе јавне управе у Републици Србији за период од 2021. до 2030. године, Сл. гласник РС, 42/2021, 9/2022.

[21] SIGMA/OECD, The Principles of Public Administration, 2017, Преузето 30.01.2018. https://www.sigmaweb.org; SIGMA/OECD, The Principles of Public Administration, 2014. Преузето 12.03.2015. https://www.sigmaweb.org.

[22] SIGMA/OECD, Monitoring Report: The Principles of Public Administration, Serbia, Преузето 6.5.2019. http://www.sigmaweb.org/publications/Monitoring-Report-2019-Serbia.pdf.

[23] SIGMA/OECD, Serbia Public Service and the Administrative Framework Assessment, 2007. Преузето 20.6.2009. https://www.sdlsn.hr/wp-content/uploads/2008/08/SIGMA_Serbia2007.pdf.

[24] SIGMA/OECD, Public Administration in Serbia 2024, SIGMA Monitoring Report, Assessment against the Principles of Public Administration, p. 45. Преузето 12.3.2025. https://www.sigmaweb.org/en/publications/public-administration-in-serbia-2024_02001fe4-en.html.

диоца, континуитета, али и сигурности радног места неопходно променити. Иако су услови за разрешење и обезбеђење одговорног рада руководиоца у управи, прецизирани и пооштрени, досадашња пракса не потврђује разрешење службеника на положају из предвиђених разлога, што отвара питање управљачке одговорности. Ова питања, као и поштовање етичких правила и норми доводе у сумњу поверење корисника јавних услуга у рад управе. (Букарт, Јан, 2020: 75).

Иако је установљена законска обавеза, Влада не усваја Кадровски план, већ органи државне управе непосредно достављају кадровске потребе Комисији Владе, након прибављеног мишљења Министарства финансија.[25] Систем класификације радних места, установљен као систем позиција са елементима каријерног система, осмишљен са циљем подстицања развоја каријере и мобилности, у пракси може бити ограничење за напредовање и премештај јер се у систему позиције они везују искључиво за радна места (не звање службеника).[26] Према Извештају Комисије из 2024. године, уочава се низак ниво привлачности радних места у државној управи, недостатак финансијских подстицаја, ограничене могућности за напредовање службеника,[27] што умањује мотивисаност за рад у државној управи. Такође, може се поставити питање различитих основица за обрачун плате службеника у одређеним областима рада, те да ли се доследно поштује принцип „једнака зарада за једнак рад". У контексту мобилности и кретања службеника, истраживања централног тела за управљање кадровима у државној управи Републике Србије, указују на то да се интерни конкурси ретко користе за попуњавање радних места, већ у циљу напредовања државног службеника на више радно место (Служба за управљање кадровима, 2022: 18). Дугорочно, ретко коришћење интерних конкурса и интерног тржишта рада може имати негативан ефекат на мотивацију запослених и на задржавање талената, као и на стагнацију и слабљење капацитета државне управе да се успешно прилагођава променама и изазовима у спољашњем окружењу (Служба за управљање кадровима, 2022: 21). С друге стране, у Извештају Комисије за 2024. годину[28] указује се на

[25] SIGMA/OECD, Public Administration in Serbia 2024,SIGMA Monitoring Report, Assessment against the Principles of Public Administration, p. 45. Преузето 12.3.2025. https://www.sigmaweb.org/en/publications/public-administration-in-serbia-2024_02001fe4-en.html.

[26] Чл. 87 Закона о државним службеницима.

[27] SIGMA/OECD, Public Administration in Serbia 2024,SIGMA Monitoring Report, Assessment against the Principles of Public Administration, p. 45. Преузето 12.3.2025. https://www.sigmaweb.org/en/publications/public-administration-in-serbia-2024_02001fe4-en.html.

[28] SIGMA/OECD, Public Administration in Serbia 2024,SIGMA Monitoring Report,

то да око 10% државних службеника ради на одређено време, углавном због привремено повећаног обима посла. Стога је од изузетне важности да се одабир лица која се ангажују за обављање одређених послова на основу уговора, заснива на критеријумима стручности и компетентности. Улажу се велики напори за привлачење кандидата и предлажу савремени модели рада (на пример, флексибилно радно време).[29]

Један од недостатака система се односи на ограничене могућности за напредовање јер иако државни службеници испуњавају прописане услове за радна места и поседују потребне компетенције оно није могуће у пракси уколико не постоји слободно радно место. Такође, кључна мањкавост система је оцењивање, с обзиром да је оно основа за напредовање. Последњих година, уочава се континуирана инфлација високих оцена запослених. Већина државних службеника је оцењена највишим оценама рада, што оставља пуно дискреције руководиоцу да одлучи кога ће унапредити у више звање. Систем оцењивања је ревидиран када је његова примена у пракси обесмишљена и када оно није остваривало своју сврху да се резултати користе за идентификовање потреба и планирање обука, планирање личног развоја и стручног усавршавања, отклањање недостатака у раду и доношењу одлука о напредовању и распоређивању, премештају, награђивању и престанку радног односа. Међутим, ни „нов" систем вредновања радне успешности, који је уведен 2018. године, није отклонио поменуте недостатке. Организациона култура и политика незамерања утицали су на инфлацију највиших оцена у државној управи што отвара питање менаџерских знања и компетенција. У пракси се показало да руководиоци веома ретко дају негативну оцену службеницима. Стога, руководиоци морају бити боље упознати са прописима и бити свесни да имају могућност да на основу две узастопне негативне оцене, службенику утврде престанак радног односа. Ова правила, доследно примењена, довела би до јачања менаџмента, бољег управљања људским потенцијалима у смислу препознавања испољених компетенција и санкционисања због незалагања. Контролу путем детаљно прописаних поступака замењују различите подстицајне мере и оцењивање коначног учинка ће осигурати већу прилагодљивост управног система на финансијском под-

Assessment against the Principles of Public Administration, p. 45. Преузето 12.3.2025. https://www.sigmaweb.org/en/publications/public-administration-in-serbia-2024_02001fe4-en.html.

[29] Просечан број подесних кандидата се повећава са 3.3% у 2020. на 7.7 % , 2023. године. SIGMA/OECD, Public administration in the Western Balkans 2024, Regional overview of assessments against the Principles of Public Administration. Преузето 16.6.2025. године, https://www.oecd.org/content/dam/oecd/en/publications/reports/2025/03/public-administration-in-the-western-balkans-2024_07555c85/1ec4c18f-en.pdf.

ручју (Трпин, 2002: 296). Само правилна примена овог института у пракси и његова повезаност са другим функцијама управљања људским ресурсима доприноси законитом, стручном и одговорном раду службеника. У крајњем случају, дошло би до оптимизације државне управе кроз смањење броја службеника или њиховог премештаја (мобилности). Од 2021. године, уочава се значајан напредак у имплементацији компетенција кроз процесе управљања људским ресурсима. Иако је развијен велики број техника и метода за проверу понашајних и функционалних компетенција, не постоји диференцијација према нивоима знања и вештина службеника, осим за руководеће позиције. Имајући у виду новије анализе централног тела за управљање кадровима, као и иницијативе Европске комисије, у току је ревидирање оквира компетенција. Успостављање функционалног система стручног усавршавања, уважавајући потребе органа и организација јавне управе неизоставан је аспект професионализације.

4. Закључак

Усвајањем Закона о државним службеницима и других закона и подзаконских аката, стварају се претпоставке за законито и ефикасно обављање јавних послова, у циљу професионализације и унапређења службеничког система. Закон је заснован на међународним стандарима и стандардима Европске уније о потребама развоја службеничког система, који су се током времена мењали и прилагођавали потребама и околностима у националним системима. Крајњи циљ Закона је обезбеђење законитог и сврсисходног рада, поштовање права и обавеза уз пуну одговорност службеника, јачање институционалног оквира за правну заштиту службеника и координацију управљања људским ресурсима. Да се успоставља кохерентан јавнослужбенички систем и јединствена пракса управљања кадровима на централном и локалном нивоу, потврђује хармонизација овог Закона са одредбама Закона о запосленима у аутономним покрајинама и јединицама локалне самоуправе и Закона о запосленима у јавним службама и усклађивање са другим прописима.

Иако се уочава константан напредак у области развоја управе, кључни изазови су везани за политизацију, недовољно коришћење интерног тржишта рада (неразвијена хоризонтална мобиност), све чешћи пријем кадрова на одређено време, ограничене могућности за напредовање, неефективан систем систем вредновања радне успешности, одлив кадрова, неповезаност функција управљања људским ресурсима и други. Иако је уведен систем управљања људским ресурсима засно-

ван на компетенцијама, пракса показује да је неопходно спровести његову дубљу анализу у правцу прилагођавања новим знањима и вештинама које су потребне државним службеницима, новим начинима рада и очекивањима корисника јавних услуга. У том смислу, актуелизује се преиспитивање система компетенција за руководећа и неруководећа радна места, у складу са нивоима знања и пословима које обављају. С једне стране, уочава се унапређење професионализма кроз дефиннисање оквира компетенција и развоја техника за провере компетенција, док је са друге стране потребно отклонити правну несигурност и негативну праксу коришћења дискреционе оцене и ограничити могућности рада на одређено време (нарочито пријем на одређено време без провера компетенција у конкурсној процедури!).

Модерна државна управа има улогу да интензивно промовише предности рада у државној управи као што су заштита јавних вредности и спровођење јавних политика, унапред регулисан правни статус службеника (предвидивост и правна сигурност), сталност запослења и зараде, механизми правне заштите, могућности за лични развој, напредовање, мобилност. Изазов је привлачење и запошљавање кадрова који поседују потребне компетенције, као и њихово задржавање у управи, што је претпоставка континуитета и професионализма. Како би се послови од јавног значаја обављали стручно и ефикасно, потребно је обезбедити динамичну радну атмосферу и подстицајно радно окружење које промовише флексибилне начине рада, модеран стил руковођења уважавајући личну самосталност и иницијативу службенника. Однос руководиоца према запосленима, њихов стварни ауторитет, посвећеност менторству и коучингу, подржавање нових идеја, од значаја су за мотивацију и залагање службеника. Вредновање радне успешности мора бити показатељ остварених резултата рада, демонстрираних компетенција и планова њиховог развоја.

Обавезно усавршавање највиших руководиоца у великој мери утиче на професионалан рад управе, континуитет, ефикасно управљање људским потенцијалима. Правила о управљачкој одговорности, интегритету руководиоца и извршилачких радних места, правила етике је неопходно доследно применити како бисмо јачали институционалну одговорност и интегритет органа и организација. Недостатак менаџерских капацитета и личне одговорности за (не)остваривање стратешких циљева рада може се превазићи балансираним приступом развоја стабилних и флексибилних система. Имајући у виду одлив кадрова из појединих области рада, потребно је анализирати системе финансијских и нефинансијских подстицаја. Овом питању је потребно

приступити критички, уважавајући принцип једнаке зараде за исти рад. Осим измена законских решења, потребно је развијати флексибилне начине управљања потенцијалима. Такође, потребно је јачати капацитете јединица за управљање кадровима и обезбедити самосталност у раду.

Промене окружења, начина рада, потреба корисника јавних услуга, сугеришу преиспитивање досадашњих и предлагање нових законских решења у складу са обележјима, традицијом и праксом у домаћем управном систему и савременим тенденцијама развоја. Ефекти досадашње примене Закона у пракси, анализе надлежних институција и стручних тела, резултати функционалних анализа, извештаји о напретку међународних и регионалних организација могу бити основа за припрему и усвајање новог Закона и измену подзаконских прописа. Парцијални приступ реформи је потребно заменити системским, уз пуну теоријску и практичну афирмацију.

Литература

Bouckaert G, Jann W. (2020). European Perspectives for Public Administration, The Way Forward. Leuven University Press (Electronic version). Преузето 10.6.2025. https://lup.be/book/european-perspectives-for-public-administration/

Bossanaert, D., Demmke, Ch., Polet, R. (2001). Civil Service in the Europe of Fifteen: Trends and new developments. Maastricht: European Institute of Public Administration

Council of Europe, Codes of Conduct for Public Officials, Recommendation Rec (2000) 10, adopted by the Committee of Ministers of the Council of Europe on 11 of May 2000 and explanatory memorandum, Council of Europe Publishing, F-67075 Strasbourg Cedex, January 2001. Преузето 15.09.2020. https://rm.coe.int/16805e2e52

Council of Europe, Criminal Law Convention on Corruption, No 173, Strasbourg, 1999. Преузето 10.09.2018. https://rm.coe.int/168007f3f5

European Union, Eur-Lex Accession criteria (Copenhagen criteria), https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=LEGISSUM:accession_criteria_copenhague

Koprić I. (2017). Demokracija, decentralizacija, povjerenje građana i ponos javnih službenika: stari i novi koncepti u razvoju odnosa građana i javne uprave. U Koprić I., Musa A., Giljević, T. (Prir.). Građani, javna uprava i lokalna

samouprava: povjerenje, suradnja, potpora. Institut za javnu upravu: Zagreb. 3-27.

SIGMA/OECD, Public administration in the Western Balkans 2024, Regional overview of assessments against the Principles of Public Administration. Преузето 16.6.2025. https://www.oecd.org/content/dam/oecd/en/publications/reports/2025/03/public-administration-in-the-western-balkans-2024_07555c85/1ec4c18f-en.pdf

SIGMA/OECD, Public Administration in Serbia 2024, SIGMA Monitoring Report, Assessment against the Principles of Public Administration, p. 45. Преузето 12.3.2025. https://www.sigmaweb.org/en/publications/public-administration-in-serbia-2024_02001fe4-en.html

SIGMA/OECD, The Principles of Public Administration, 2023 edition, Paris, 2023. Преузето 12.01.2024. https://www.sigmaweb.org/publications/principles-public-administration.htm

SIGMA/OECD, The Principles of Public Administration, 2017, Преузето 30.01.2018. https://www.sigmaweb.org

SIGMA/OECD, Monitoring Report 2017: The Principles of Public Administration, Serbia, Преузето 6.5.2019. http://www.sigmaweb.org/publications/Monitoring-Report-2019-Serbia.pdf

SIGMA/OECD, The Principles of Public Administration, 2014. Преузето 12.03.2015. https://www.sigmaweb.org

SIGMA/OECD, Public Administration in Serbia 2024, SIGMA Monitoring Report, Assessment against the Principles of Public Administration, p. 44. Преузето 12.3.2025. https://www.sigmaweb.org/en/publications/public-administration-in-serbia-2024_02001fe4-en.html

SIGMA/OECD, Serbia Public Service and the Administrative Framework Assessment, June 2007. Преузето 20.6.2009. https://www.sdlsn.hr/wp-content/uploads/2008/08/SIGMA_Serbia2007.pdf

SIGMA/OECD, Sigma Baselines, Control and Management System Baselines for European Union Membership, Paris, 1999. Преузето 20.10.2010. https://www.sigmaweb.org

Стратегија реформе јавне управе у Републици Србији за период од 2021. до 2030. године, Сл. гласник. 42/2021, 9/2022 – Одлука.

Служба за управљање кадровима РС. (2022). Извештај о квалитету попуњавања радних места у органима државне управе за период од 1. јануара до 31. децембра 2022. године.

Trpin, G. (2002). Reforma javne uprave u Sloveniji. Hrvatska javna uprava. 2. 293-321.

Van der Meer F., Steen, T., Wille, A. (2015). Civil Service Systems in Western Europe. (Electronic version). Преузето 10.09.2024. https://www.researchgate.net/publication/272474841

Вукашиновић Радојичић З. (2024). Модернизација службеничких система – изазови савремене државне управе. Зборник радова Копаоничке школе природног права Слободан Перовић. Том II, Volume (ур. Јелена С. Перовић Вујачић). Београд. 59-73.

Вукашиновић Радојичић З., Рабреновић А. (2023). Међународни принципи и стандарди Европске уније: ка професионалној јавној управи Србије. Зборник радова Копаоничке школе природног права – Слободан Перовић", Том II, (главни и одговорни уредник Јелена С. Перовић Вујачић). 47-57.

Вукашиновић Радојичић, З., Вучетић, Д. (2021). Професионализација јавне управе у Србији, Књига 47. Београд: Криминалистичко-полицијски универзитет

Вукашиновић Радојичић, З., Вучетић, Д., Крстић Мистрицеловић И. (2019). Развој службеничког законодавства и образовања у Србији – историјске и савремене тенденције. Теме, Часопис за друштвене науке, Journal for social sciences. 1. 109-132.

Вукашиновић Радојичић, З. (2015). Правна питања службеничких односа. Београд: Криминалистичко-полицијска академија

Прописи

Закон о државним службеницима. Сл. гласник РС, 79/2005, 81/2005 – исправка, 83/2005 – исправка, 64/2007, 67/2007 – исправка, 116/2008, 104/2009, 99/2014, 94/2017, 95/2018, 157/2020, 142/2022, 13/2025 – УС, 19/2025.

Закон о запосленима у аутономним покрајинама и јединицама локалне самоуправе. Сл. гласник РС, 21/16, 113/2017, 95/2018, 113/2017 – др. закон, 95/2018 – др. закон, и 86/2019 – др. закон, 114/ 2021, 92/2023.

Закон о запосленима у јавним службама. Сл. гласник РС, 113/2017, 95/2018, 86/2019, 157/ 2020.

Закон о радним односима у државним органима. Сл. гласник РС, 48/91, 66/91, 44/98 – др. закон, 49/99 – др. закон, 34/01 – др. закон, 39/02, 49/05 – Одлука Уставног суда Републике Србије, 79/05 – др. закон, 81/05 – исправка др. закона, 83/05 – исправка др. закона.

Закон о чиновницима. Сл. новине Краљевине Југославије, 200 од 3. септембра 1931.

Закон о спречавању корупције. Сл. гласник РС, 35/2019, 88/2019, 11/ 2021 – аутентично тумачење, 94/ 2021, 14/ 2022.

Уредба о одређивању компетенција за рад државних службеника. Сл. гласник РС, 9/2022

Закон о платама државних службеника и намештеника. Сл. гласник РС, 62/2006, 63/ 2006 - исправка, 115/2006 – исправка, 101/ 2007, 99/2010, 108/ 2013, 99/ 2014, 95/ 2018, 14/2022, 19/2025.

Уредба о вредновању радне успешности државних службеника. Сл. гласник РС, 2/2019, 69/2019, 20/2022.

Prof. Zorica Vukašinović Radojičić, LL.D.,
Full Professor,
University of Criminal Investigation and Police Studies
in Belgrade,
Republic of Serbia

TWO DECADES SINCE THE ADOPTION OF THE CIVIL SERVANTS ACT: CHALLENGES AND IMPLEMENTATION EFFECTS

Summary

The paper analyzes the implementation of the Civil Servants Act, which was adopted in 2005, with specific reference to the most significant amendments and contemporary trends in the development of administration. Frequent amendments to the Civil Servants Act indicate numerous social, economic, ideological, political, organizational limitations related to the implementation of legal solutions and by-laws. Although the Civil Servants Act (2005) was considered to be "revolutionary" at the time when it was enacted, the past two decades of its application have indicated numerous limitations, particularly in terms of applying individual principles of the "New Public Management" and certain legal solutions which were taken from other legal systems. In its annual progress reports, the European Commission pointed out to the problem of politicization and the need to reduce excessive powers of heads of bodies when hiring personnel, as well as the problem of non-transparency of employment in certain areas of administrative work. The provisions concerning job classification system, the evaluation and promotion system, the salary system, the competency system, temporary employment, employee mobility, management responsibility have been revised several times and are subject to ongoing changes. Changes in the environment, working methods, and the needs of public services' users call for a constant review of existing and proposal of new legal solutions in accordance with the characteristics, tradition, and practice of the domestic administrative system and contemporary development trends.

Keywords: *Civil Servants Act, status of civil servants, professionalization, European administrative standards.*

Др Добросав Миловановић,*
Редовни професор,
Правни факултет, Универзитет у Београду,
Република Србија

UDK: 35.072.6(497.11)
UDK: 355.511.43(497.11)

DOI: 10.5281/zenodo.17939600

*ОТВОРЕНА ПИТАЊА СИСТЕМА ИНСПЕКЦИЈСКОГ НАДЗОРА***

Апстракт: *Инспекцијски надзор представља један од кључних послова државне управе. Закон о инспекцијском надзору је приоритет приступа овој категорији посла померио са корективне ка превентивној димензији. Тиме се стварају правне претпоставке за квалитетнију заштиту законитости, спречавање, односно смањење потенцијалне штете, као и за мање оптерећење субјеката надзора, нарочито оних који поштују прописе. Такође, у низу инспекција уведена је савремена информационо-комуникациона технологија, нарочито у виду система е-Инспектор. Спроведене су бројне обуке у циљу квалитетније примене нових решења и усвајања савремених метода рада. С друге стране, и поред побољшане перцепције од стране субјеката надзора, у пракси су видљиве незаконитости и штетне последице неспровођења или неодговарајућег вршења инспекцијског надзора. Главне препреке за делотворније, ефикасније и економичније функционисање надзора су: недовољан број инспектора и њихова неповољна старосна структура, непотпуна самосталност инспектора унутар система и у односу на субјекте надзора, недостатак одређене опреме и непостојање оптималне равнотеже између редовног и ванредног инспекцијског надзора. У вези са тим у раду се разматрају питања од значаја за статус инспектора, унапређења на плану коришћења информационо-комуникационе технологије, вештачке интелигенције и примене организационих решења у циљу повећања ефикасности рада*

* bata@ius.bg.ac.rs, ORCID ID 0009-0004-9477-9007.

** Овај рад је сачињен као део Стратешког пројекта на Универзитету у Београду – Правном факултету „Савремени проблеми правног система Србије".

инспекција. Такође, посебна пажња се посвећује Закону о инспекцијском надзору и постојању потребе за његовим прилагођавањем.

Кључне речи: *инспекцијски надзор, инспектор, е-Инспектор, Контакт центар, вештачка интелигенција.*

1. Уводна разматрања у вези са Законом о инспекцијском надзору

Протекла је деценија од усвајања Закона о инспекцијском надзору (у даљем тексту: ЗИН).[1] Овим законом нагласак се ставља на превентивне мере и на повећање одговорности субјеката у процесу. Успостављањем система процене ризика стварају се услови за планирање и усмеравање инспекцијског надзора на високоризичне субјекте, чиме се умањује неуједначеност, коруптивност и друге негативне појаве. Такође, боље се користе ресурси инспекција, мења се привредни амбијент у правцу подстицања предузетништва, инвестиција и отварања нових радних места (Стефановић, Миловановић, Стефановић, Драгошан, 2015: 10–11).[2]

У низу инспекција уведена је савремена информационо-комуникациона технологија, нарочито у виду система е-Инспектор. Спроведене су бројне обуке у циљу квалитетније примене нових решења и усвајања савремених метода рада.

С друге стране, и поред побољшане перцепције од стране субјеката надзора, у пракси су видљиве неправилности у погледу организовања и спровођења инспекцијског надзора, као и незаконитости и штетне последице које из тога проистичу.

[1] Закон о инспекцијском надзору – ЗИН, *Службени гласник РС* 36/2015, 44/2018 и 95/2018.

[2] На сличан начин, одредба члана 137 грчког Закона о инспекцијском надзору над привредним активностима из 2018. године утврђује следеће циљеве: побољшање јавног благостања смањењем или ублажавањем ризика за кључне јавне интересе; најоптималније коришћење ресурса делотворним и исплативим спровођењем надзора, што повећава поверење грађана, предузећа и потрошача; коришћење транспарентне и предвидљиве регулативе; и подстицање економског раста и запошљавања олакшавањем инвестиција, иновација и смањењем административних препрека и трошкова, уз обезбеђење равноправне конкуренције. Ради остварења ових циљева, Закон предвиђа да су инспекције дужне да активности заснивају на управљању ризицима и пропорционалности, да смање терет и трошкове контролних активности и користе шири спектар алата за подршку поштовању прописа (Hellenic Republic Ministry of Development and Investments: 9).

Према порталу Координационе комисије за инспекцијски надзор, планове инспекцијског надзора за 2025. годину донело је 46 инспекција, 2024. године – 47 инспекција, а 2023. године – 48 инспекција. Анализа планова указује да су различитог квалитета. Поједини планови су квалитетно сачињени и садрже тражене податке; друга група планова не садржи циљеве за планирани период, исказане мерљивим ефектима и начином за постизање постављених циљева, односно не садржи показатеље којима би се мерила успешност реализације плана, као и податке о примени процене ризика у оквиру планирања; трећа група планова садржи делимичне податке. Постоје и они који су припремљени само да би се формално испунила обавеза сачињавања и објављивања годишњег плана. Они не садрже информације на основу којих се може утврдити планирани рад инспекције, осим набрајања надлежности, што иначе предвиђају закони који уређују надлежност те инспекције.

Код бројних инспекција у годишњим извештајима о раду, чије доношење и објављивање је обавезно, недостају подаци о остварењу плана и ваљаности планирања инспекцијског надзора, нарочито о односу редовних и ванредних надзора, броју и разлозима због којих редовни надзори нису извршени. Током 2020. године спроведено је укупно 708.707 надзора, 2021. године 810.632 (због контроле примене противепидемијских мера), а затим се број смањивао 2022. године (615.741) и 2023. године (578.269), да би 2024. године забележио благо повећање (609.875). При томе, 2020. године је спроведено 338.992 редовних инспекцијских надзора, са каснијом тенденцијом утлавном ка смањивању њиховог броја: 2021. године – 290.907, 2022. године – 271.409, 2023. године – 278.687, а 2024. године – 222.860, што је најнижи ниво планираних надзора у посматраном периоду. Број ванредних инспекцијских надзора је 2020. године износио 331.569, са великим порастом 2021. године – 437.479, док је 2022. године износио 262.109, 2023. године – 210.740 и 2024. године – 233.641. Изражен пад редовних и пораст ванредних надзора 2021. године резултат је примене противепидемијских мера (ковид 19).

Несразмера између редовних и ванредних инспекцијских надзора је можда последица чињенице да редовни надзор није добро планиран и спроведен. У вези са тим, требало би унапредити претпоставке за редовни надзор, а не смањивати могућности иницирања поступака на основу представки грађана, сем када су у питању злоупотребе права на њихово подношење. Потоњи проблем је повезан и са потребом да се у Закон о општем управном поступку уведе начело забране злоупотребе права.

При обезбеђењу веће усклађености одговора на представке са проактивним планирањем заснованим на ризику, инспекције би требало да имају у виду и решења одредаба члана 140 грчког Закона, које захтевају од инспекција да усвоје оквир за управљање представкама. Циљ оквира је да омогући инспекцијама да концентришу своје ресурсе и баве се благовремено озбиљним ризицима.

„Смернице за јединствени систем инспекцијског надзора над привредом у Грчкој" (Hellenic Republic Ministry of Development and Investments: 85) указују да је систем за управљање представкама заснован на ризику неопходан за обезбеђивање склада између проактивних надзора, који се спроводе након пажљивог планирања заснованог на ризику и реактивних надзора, који се одвијају *ad hoc,* као одговор на озбиљне представке (где се процењује поузданост информација, озбиљност ризика наведеног у представци и историја пословања субјекта или објекта надзора). Одабир представки заснован на ризику: доприноси развоју регулаторног приступа усмереног на резултате; филтрира представке и даје приоритет случајевима високог ризика који угрожавају циљеве регулатора и, преусмеравањем ресурса, доприноси бољим регулаторним резултатима; развија пропорционалан и доследан одговор на питања која покреће јавност; и ефикасно користи представке као извор висококвалитетних података за побољшање процене ризика.

Смернице указују да систематско реаговање по принципу: „једна представка – један инспекцијски надзор" не би требало да буде стратешки правац инспекције, те да би реактивни инспекцијски надзор („по представци") требало да чини мањи део надзора у односу на проактивни. Реактивне теренске инспекцијске надзоре требало би спроводити изузетно, када постоји довољан разлог да се верује да може постојати непосредна опасност, па је оправдано да се та процена и провери. Уместо тога, требало би предузимати друге врсте мера и управљати представкама на сразмеран начин, како би се одржао кредибилитет инспектората (Hellenic Republic Ministry of Development and Investments: 86; Blanc, 2018).

2. Правни положај инспектора

Ex post анализа ЗИН указује на недовољан број и неповољну старосну структуру инспектора. Систематизована радна места инспектора попуњена су свега 66%, при чему акти о систематизацији не одражавају реалне потребе за већим бројем инспектора. Такође, неповољна старо-

сна структура инспектора негативно утиче на промену приступа ка превентивном инспекцијском надзору и на примену савремене опреме и метода за спровођење надзора. Иако су ови аспекти унапређени кроз бројне обуке, промењени приступ и нове технологије лакше могу да прихвате, односно прате млађи инспектори.

На републичком нивоу запослено је мање од 3.000 инспектора, што значи да је ангажован само један инспектор на 1.200 становника, док је у ЕУ један инспектор ангажован на 780 становника. Просечна старост инспектора је приближно 51 година.

На величину проблема указују и резултати анкете о правном и материјалном положају инспектора и руководилаца инспекција у оквиру анализе спроведене 2021/22. године. Наиме, чак 82,7% анкетираних инспектора и руководилаца сматра да би у систем требало увести посебно радно место „инспектор", које се разврстава у посебна звања. Такође, преко половине анкетираних сматра да би такво радно место требало једнообразно уредити за инспекторе на нивоу свих територијално-политичких јединица.

Узрок ових проблема је што важне и специфичне карактеристике послова и одговорности радног места инспектора нису уређене на посебан и потребан начин у законима и другим прописима који уређују права и обавезе државних службеника и запослених у аутономним покрајинама и јединицама локалне самоуправе (АП и ЈЛС). Поред тога, ови закони само предвиђају у ком звању (према општем режиму) лице може да обавља коју категорију инспекцијских послова. Иако садржи поједине одредбе о статусним питањима, ЗИН претежно уређује поступак инспекцијског надзора и аналитичке и превентивно-саветодавне послове инспекција, тако да не регулише сва специфична обележја правног статуса инспектора.

Материјално-финансијска права инспектора нису уређена на одговарајући начин,[3] што је једна од претпоставки за квалитетно обављање послова инспекцијског надзора и за самосталност инспектора.

Недовољан број инспектора смањује квалитет и ефикасност надзора и негативно утиче на смањивање и отклањање ризика по јавне интересе, као и на пословање и поступање надзираних субјеката. Такође, успорено је и спровођење инспекцијског надзора који је покренут на захтев

[3] Као највећи проблем који доприноси незадовољству и одливу кадрова из инспекција чак 99,6% анкетираних инспектора и 97% анкетираних руководилаца наводе недовољно високе плате.

надзираног субјекта, што му може онемогућити или отежати пословање и повећати трошкове.[4] Најзад, умањени квалитет и ефикасност инспекцијског надзора, због недовољног броја инспектора и њиховог преоптерећења, доводи до повећања сиве економије, као и до смањења правне сигурности, инвестиција и конкуренције.

С друге стране, постоје проблеми у погледу обезбеђења самосталности инспектора унутар органа у коме обављају своја овлашћења (нарочито према хијерархијски надређеним лицима), као и у односу на субјекте надзора (нпр. притисци, корупција). Анализа наведене анкете у погледу недозвољеног утицаја на самосталност и интегритет инспектора приказује следеће резултате: да су ови утицаји свакодневни сматра 7,69%, да се дешавају неколико пута месечно сматра 9,62%, односно, једном годишње или једном у 2 године – 13,81% испитаних инспектора. Недозвољени утицаји на самосталност и интегритет дешавају се неколико пута годишње – тврди 22,20%, односно, да они не постоје мисли 32,17% испитаних инспектора.

Другу страну начела самосталности представља појачана одговорност инспектора. За обезбеђење највишег степена самосталности и одговорности инспектора потребно је континуирано предузимати бројне мере. Од специфичног уређења правног статуса инспектора, њихове правне заштите од недозвољеног утицаја унутар органа и према субјектима надзора или другим лицима која злоупотребом правних средстава настоје да спрече или ометају законито вршење овлашћења инспектора, преко скупа антикорупцијских мера,[5] као и обезбеђење индивидуализације одговорности инспектора који не врше своја овлашћења на законит начин.

У погледу правног статуса инспектора, упоредноправна анализа, резултати анкете инспектора и руководилаца, анализа законодавства и инспекцијске праксе, посебна обележја инспекцијских послова, овлашћења, дужности и одговорности инспектора, у односу на државне службенике и службенике АП и ЈЛС, указују да је у јавнослужбенички систем потребно увести и уредити посебно радно место инспектор са посебним звањима, која би одразила степен сложености различитих послова и одговорности у оквиру инспекцијског надзора, као и компетенције потребне за њихово обављање. Радно место „инспектор" са

[4] Пример су поступци инспекцијског надзора ради одобравања извоза одређене робе или отпочињања обављања одређене делатности.

[5] Повећање транспарентности рада кроз е-Инспектор и генерално у јавности.

посебним звањима потребно је уредити на једнообразан начин за инспекторе свих територијално-политичких јединица.[6]

С обзиром на значај квалитетног обављања послова инспекцијског надзора, изузетну сложеност и осетљивост ових послова, као и неопходност стварања материјалних претпоставки за самосталност инспектора, потребно је на посебан начин уредити материјално-финансијска права инспектора. Тиме би се обезбедило задржавање службеника, односно запослених, али и привукли нови кадрови у инспекције, што би обезбедило континуирани рад инспекција и преношење знања и вештина инспектора који у догледно време одлазе у пензију на колеге који улазе у инспекције и истовремено помогло решавању проблема који постоје у вези са неповољном старосном структуром.

3. Јединствено софтверско решење е-Инспектор

У циљу унапређења делотворности и ефикасности инспекцијског надзора, ЗИН предвиђа примену јединственог информационог система е-Инспектор. Основна сврха система је побољшање примене прописа, смањење административног и контролног оптерећења за привреду, као и примена савремених стандарда инспекцијског деловања. Систем има велики значај за унапређење комуникације инспекција, доступности података о регистрацијама, пријавама и сагласностима, као и за побољшање сарадње и координације рада инспекцијских служби. Он омогућава и бољу процену ризика, праћење стања у области надзора и борбу против нерегистрованих делатности. Развој система реализован је фазно. Најпре је извршена детаљна анализа пословних процеса, ради идентификовања заједничких и специфичних елемената рада појединачних инспекција. Концепција платформе развијена је у складу са концептом портала е-Управа и укључује функционалности, као што су електронско плаћање, дигитални потпис, електронски идентитет и систем временског жига.

У оквиру развоја система предвиђени су функционални модули. Посебно важан је модул за процену ризика, који омогућава категоризацију субјеката по степену ризика, планирање надзора и рано уочавање потенцијалних неправилности. Софтверско решење за инспекцијски надзор које аутоматизује процес процене ризика повезује се са регистрима и службеним евиденцијама које воде надлежни органи и организације, прикупља и повлачи податке од значаја за процену ризика.

[6] С обзиром на различите кадровске капацитете, посебним законом могу се за инспекторе ЈЛС у појединим областима утврдити блажи услови.

На овај начин се подацима снабдевају алгоритми за процену ризика и планирање надзора, припремљени на основу законских и методолошких критеријума, који су садржани у софтверском решењу.

Квалитет процене ризика зависи од систематизованости, потпуности, тачности и ажурности података о субјектима и објектима инспекцијског надзора. Инспектори воде евиденцију о надзору, која је основ за процену ризика, израду годишњих извештаја и праћење делотворности рада инспекције.

Е-Инспектор је омогућио подршку кључним аспектима рада инспекција: планирање и спровођење надзора, евидентирање података о субјектима и објектима надзора, теренски рад (укључујући израду записника и доношење управних аката), коришћење и попуњавање контролних листа, аутоматску доставу докумената у е-сандуче субјеката надзора преко портала е-Управа, као и анализу прикупљених података и извештавање.

Главне предности е-Инспектора су: већа транспарентност и прегледност рада инспекција, уједначавање инспекцијске праксе,[7] брз и једноставан приступ подацима о активним и завршеним надзорима, као и аутоматизована и ефикасна комуникација са привредним субјектима.

Захваљујући планирању надзора кроз систем, избегава се учестало контролисање субјеката са ниским степеном ризика, чиме се чувају ресурси инспекција и смањује оптерећење за субјекте који законито послују. Рад у систему омогућава и бољу интерну контролу и праћење рада инспектора, што доприноси јачању одговорности, професионализма и транспарентности у раду.

Ипак, инспекције не користе у потпуности систем, поред осталог, зато што није прописана дисциплинска одговорност руководилаца и инспектора, као и зато што инспекције АП и ЈЛС нису укључене у систем.

Влада је 2022. године донела Закључак којим је обавезала републичке инспекције да, на законит и правилан начин, користе функционалности које омогућава е-Инспектор. Закључком је утврђено да једном у шест месеци руководилац инспекције доставља Координационој комисији извештај, као и образложени захтев о потреби за евентуалним изменама функционалности у систему, односно образложену изјаву, ако је коришћење е-Инспектора нецелисходно у одређеним врстама инспекцијског надзора.

[7] Наиме, контролне листе су системски повезане са релевантним законским одредбама и за сваки неповољан одговор систем предлаже управну или казнену меру.

Према извештају е-Инспектора за период од 2020. до 2024. године, инспекције су углавном наводиле следеће разлоге за непотпуно коришћење софтвера: промена руководиоца и структуре запослених; истек електронских сертификата и отежано логовање на систем услед слабијег интернет приступа, преоптерећености система или антивирус програма на рачунарима инспектора; неувезаност система са појединим екстерним регистрима; извештавање неприлагођено захтевима инспекције; лоша техничка опремљеност инспекција; потреба за континуираним обучавањем инспектора за рад у систему; неповезаност е-Писарнице са е-Инспектором. Такође, код појединих инспекција систем није прилагођен њиховим активностима.[8]

Ако се не предузму мере, брзи развој дигитализације код појединих инспекција довео би до престанка коришћења система е-Инспектор, јер би их он оптерећивао, без додате вредности. Такође, не би се постигла сврха његовог увођења, посебно у погледу уједначености у раду инспекција, јер скоро ниједна не користи систем у пуном капацитету.

С друге стране, ако би се увела обавезност овог система, без унапређења његове функционалности за кориснике система и инспекције које би требало да постану корисници система, одредба не би била спроводива и за њих би представљала терет.

Стога је потребно унапредити функционалности е-Инспектора и изменама и допунама ЗИН-а прописати обавезност општег и потпуног коришћења е-Инспектора за све фазе инспекцијског надзора, од планирања, покретања и вођења поступка, одлучивања, до покретања казнених поступака,[9] и то за инспекције на нивоима свих територијално-политичких јединица. У вези са тим, ЗИН би прописао дисциплинску одговорност за руководиоце и инспекторе ако инспекција, односно инспектор, у раду не користи, односно не користи на законит и правилан начин, јединствено софтверско решење, употребом његових функционалности. За надзор над применом ових обавеза била би предвиђена надлежност управне инспекције. Такође, прописао би се прелазни период за обавезну примену, тако да она отпочне након добијања потврде Канцеларије за ИТ и Координационе комисије за инспекцијски

[8] На пример, пореска инспекција другачије одређује степен ризика; Управа за спречавање прања новца има предмете са ознаком тајности, чији унос у систем још увек није омогућен; грађевинској инспекцији је неопходан приступ појединим екстерним регистрима, као и додатне функционалности; граничне инспекције не могу да примене систем услед начина рада на граници и др.

[9] Дакле, не само за вођење евиденције, за шта је систем до сада коришћен.

надзор да је е-Инспектор у потпуности функционалан. Ово решење више одговара реалним условима и могућим препрекама, него да се за обавезност примене пропише апсолутни рок.

4. Јединствени Контакт центар за представке и притужбе

Контакт центар пружа подршку републичким инспекцијама (јер у већини њих не постоје контакт центри) и инспекцијама ЈЛС и АП (због знатног броја представки из њихове надлежности). Успостављен је као јединствено управно место на којем се прикупљају представке и притужбе на рад службених лица републичких инспекција, где се, након класификације и обраде, прослеђују надлежним инспекцијским органима ради координисаног поступања у најкраћем року. О исходу сваке притужбе и представке, грађанин се обавештава телефоном или електронском поштом, у законском року. Овај модел је довео до знатних уштеда времена грађана.

Координациона комисија за инспекцијски надзор је усвојила Упутство о поступању Контакт центра за представке и притужбе (Координациона комисија за инспекцијски надзор, 2020). Представке и притужбе подносе се у електронском или гласовном облику. Упутством је прецизно прописано који подаци се уносе о подносиоцу. Ако је представка или притужба неуредна, оператер у року од 24 сата од пријема обавештава подносиоца о недостацима, начину на који би требало да је уреди и оставља му рок који не може бити краћи од осам дана. Подносилац се упозорава да ће се, ако не уреди представку, сматрати да је од представке одустао.

Било је предвиђено да се у Контакт центру ангажују аналитичари за давање претходне оцене представке (укључујући мишљење да ли је потребно покренути поступак инспекцијског надзора), која би се са представком прослеђивала надлежној, односно инспекцији у чијем делокругу је претежни део посла. Од предвиђених послова спроводила се само провера да ли је поступање по представци, односно притужби, у надлежности и које од републичких инспекција.

Инспекција након пријема разматра представку, односно притужбу, као и мишљење Контакт центра и у законском року доноси одлуку о представци, односно одговара на притужбу и обавештава Контакт центар о поступању. Контакт центар је овлашћен да прати време поступања инспекција по представкама (посебно за које је процењен критичан и висок ризик), да од инспекције затражи извештај и, када је

потребно, укаже инспекцији на законски или разуман рок за поступање.[10]

Контакт центар и даље функционише у оквиру Министарства за државну управу и локалну самоуправу (МДУЛС), али није законски уређен, нити је прописима утврђено да ово министарство организује његов рад, иако су ови послови систематизовани у Правилнику о организацији и систематизацији радних места МДУЛС.

Имајући у виду досадашња искуства у раду Контакт центра и сагледавање реалних потреба и могућности, требало би законом уредити обједињени пријем и претходну обраду представки, уз успостављање базе података о представкама и подносиоцима. Наиме, ЗИН би уредио функционисање јединствене контакт тачке за пријем и претходну обраду представки, који би подносиоце поучавао о надлежностима инспекција и усмеравао њихове захтеве инспекцијама (принцип да „нема погрешних врата“ у обраћању јавној управи). Законским одредбама уредили би се послови централизованог пријема и претходне оцене уредности и основаности представки из надлежности републичких инспекција, ради давања необавезујућег мишљења уз представку. При томе, оцена основаности обухватала би и процену ризика и оцену да ли је посреди злоупотреба права.

Закон би прописао основ за обраду података о личности подносилаца представки, то јест, одредио би скуп података који се прикупљају,[11] сврху и начин обраде и заштите података и рок њиховог чувања.

На овај начин, створиле би се законске претпоставке за примену начела помоћи неуком подносиоцу представки, повећао би се квалитет и брзина поступања по представкама, смањио простор за злоупотребу процесних права подносиоца и створили додатни алати за бољу процену ризика. Претпоставка за то је обезбеђење довољног броја квали-

[10] Током 2020. године преко Контакт центра примљено је 14.607 представки, 2021. године – 14.901, 2022. године – 11.060, 2023. године – 13.937, а 2024. године – 12.359 представки. Пореска инспекција има највећи удео представки (23–49%). Тржишна инспекција у Београду и Град Београд имају најчешће између 9% и 14% представки. Санитарна и Ветеринарска инспекција бележе по 5% учешћа.

[11] То би били подаци о: категорији подносиоца; времену пријема; предмету представке (врста повреде или угрожавања одређеног добра, права или интереса); податке о лицу против кога се представка подноси, односно помоћу којих се оно може одредити или о пријављеном догађају, ако се лице не може одредити; области инспекцијског надзора; једној или више надлежних инспекција; исходу поступања; основу за непокретање поступка по службеној дужности, ако поступак није покренут.

тетних кадрова у Контакт центру и њихова специјализација по областима инспекцијског надзора.

5. Инспекцијски надзор и вештачка интелигенција

Развој и употреба вештачке интелигенције (ВИ) имају огроман и непредвидив утицај на функционисање и организацију инспекцијског надзора. По обради огромне количине података, рачунари могу да изводе закључке и предвиђају догађаје. Истовремено, смањиће се поједине активности и потенцијал инспектора да усмеравају и контролишу производе који користе ВИ. Још увек преовлађује сагледавање корисности ВИ у односу на свест о насталим ризицима. Стога је потребно правовремено и правилно регулисати улогу ВИ у погледу (аутоматизованог) доношења одлука у инспекцијском надзору и одговорност за те одлуке. Такође, потребно је предвидети правну заштиту субјеката надзора сходно начину учешћа ВИ у одлучивању и одговорност за штете које проистекну у вези са њеним коришћењем. Поред успостављања правног оквира, потребно је подићи свест инспектора и субјеката надзора о свим аспектима коришћења ВИ, да би се остварише све њене предности и избегли или бар смањили потенцијално велики ризици и штетне последице.

5.1. Појам вештачке интелигенције

Иако не постоји универзално прихваћена дефиниција, ВИ у суштини представља комбиновани низ технологија, укључујући технике машинског учења, роботику и аутоматизоване системе за доношење одлука који се користе за побољшање предвиђања, оптимизацију активности и алокацију ресурса, као и за персонализовање услуга.

Стратегија развоја вештачке интелигенције у Републици Србији за период 2020–2025. година[12] (Стратегија ВИ) користи дефиницију независне експертске групе Европске комисије:[13] „ВИ се односи на системе који показују разумно, интелигентно, понашање на основу анализе окружења и доносе одлуке – са одређеним степеном аутономије – да

[12] Стратегија развоја вештачке интелигенције у Републици Србији за период 2020–2025. година. *Службени гласник РС* 96/2019.

[13] European Commission. Directorate-General for Communication. High-Level Expert Group on Artificial Intelligence. (2018). A Definition of AI: Main Capabilities and Scientific Disciplines. Преузето 17. 9. 2025. https://ec.europa.eu/futurium/en/system/files/ged/ai_hleg_definition_of_ai_18_december_1.pdf.

остваре конкретне циљеве. Системи ВИ могу се заснивати искључиво на софтверу и деловати у виртуелном свету (на пример, виртуелни асистенти, системи за препознавање говора и лица) или могу бити уграђени у уређаје – хардвер (на пример, напредни роботи)".

Са аспекта хармонизације правног система Републике Србије са правним тековинама Европске уније (ЕУ) значајна је дефиниција недавно усвојене Уредбе ЕУ о ВИ, која је усклађена са ревидираном дефиницијом Организације за економску сарадњу и развој (ОЕЦД): *Систем ВИ је систем заснован на машини, дизајниран да функционише са различитим степеном самосталности; који показује прилагођавање након примене и који, за експлицитне или имплицитне циљеве, закључује, на основу улазних елемената које прима, како да генерише излазне елементе, као што су предвиђања, садржај, препоруке или одлуке које могу да утичу на физичко или виртуелно окружење.*

5.2. Потенцијали ВИ за коришћење у инспекцијском надзору

ВИ може знатно да помогне подизању квалитета инспекцијског надзора, обезбеђењем поштовања стандарда и унапређењем делотворности и ефикасности поступања инспекција (Стратегија ВИ: 4). ВИ се може користити: 1) као подршка одлучивању и креирању јавних политика (нпр. побољшање предвиђања, оптимизација активности и алокације ресурса, стицање увида у сложене проблеме), 2) за оптимизовање надзора (нпр. персонализација према индивидуалним околностима субјекта надзора), 3) за побољшање ефикасности инспекција (нпр. аутоматизацијом једноставних репетитивних задатака) или 4) као подршка спровођењу прописа (нпр. циљане инспекције засноване на показатељима ризика непоштовања прописа).

Према мишљењу неких аутора, ВИ утиче на три кључне области јавне управе: радна места, политичке лидере/јавне службенике и квалитет живота грађана (Reis, Santo, Melão, 2018: 3). Поред замене јавних службеника роботима (Makridakis, 2017: 46–60), експертски системи ВИ, на основу анализе огромних и сложених скупова података, нуде решење за практичан случај (Bundin, Martynov, Aliev, Kutuev, 2018: 171–180). Превазилажење проблема губитка посла и задржавање запослених ради преузимања нове врсте послова који настају аутоматизацијом процеса захтева њихову преквалификацију (Thangam, Sathish, 2018: 835–845). Стога Стратегија ВИ предвиђа да систем образовања развија компетенције за занимања непосредно повезана са ВИ, она која се под утицајем ВИ мењају или која раније нису ни постојала (Стратегија ВИ: 28).

ВИ се може користити за унапређење процене ризика у свим фазама функционисања инспекција – планирање, дефинисање контролних листа, спровођење надзора и изрицање мера. Инспектори користе системе за подршку одлучивању (СПО) да би могли да анализирају велике количине података (Abbate, Bassano, Coppola, Miranda, Raritá, 2014: 49–60). СПО омогућава планирање и дефинисање ризичних подручја, као и предвиђање катастрофалних догађаја ради одређивања најприкладнијих интервенција и стратегија за превазилажење проблема (Shen, Hu, Zhao, Dong, 2012), што има посебан значај за превентивни надзор.

Коришћење технологије ВИ за аналитику и предвиђање у вези са представкама и притужбама омогућава свеобухватнији и објективнији увид у стање и доприноси рационалнијој употреби ресурса, квалитетнијем и ефикаснијем планирању и управљању и бољем стратешком одлучивању. Интелигентна решења могу да пруже подршку подносиоцима представки и притужби, поједноставе процес попуњавања електронских образаца, а примена механизама за давање повратне информације обезбедила би даље усавршавање модела (Стратегија ВИ, 18). Коначно, анализа осећања омогућава квантитативно описивање емоција или мишљења субјеката надзора на друштвеној мрежи о темама у вези са инспекцијским надзором (Corallo, Fortunato, Matera, Alessi, Camillò, Chetta, Giangreco, Storelli, 2015: 98–112).

5.3. Изазови употребе вештачке интелигенције у инспекцијском надзору

Кључни изазови су заштита података о личности и пословних тајни субјеката надзора, изазов образовном систему да припреми инспекторе за будуће послове, обезбеђивање транспарентности и етичка питања, као што је превенција дискриминације (Стратегија ВИ, 4–7). Системи ВИ сматрају се „црним кутијама” због: 1) права интелектуалне својине, 2) техничке сложености и 3) променљивости система машинског учења. Потоња карактеристика ствара посебан ризик, јер се набављени софтвер или производ који користи ВИ константно мења у правцу који се не може са сигурношћу предвидети, због непредвидивости исхода и самосталности поступања.

Код СПО машине ВИ одражавају пристрасност креатора или друштвене предрасуде уграђене у податке који се користе за обуку машина. Пристрасност или непрозирност су погоршани брзим ширењем броја информационих система вођених подацима који улазе у процес доношења одлука (Veale, Van Kleek, Binns, 2018: 1–14).

Повреда или ограничавање права на заштиту личних података у јавном сектору су могући и стога што је употреба информационих технологија најчешће прописана законом, тако да појединац на то и на коришћење технологија ВИ за обраду података нема право на приговор (Bundin et al. 2018: 171–180).

Постоје и тешкоће при откривању грешака система ВИ и увида у њихове исходе, склоност претераном ослањању на резултате система ВИ, проблеми одговорности, тачности и сигурности, као и утицај на животну средину. Стратегија ВИ истиче да је при пројектовању, развоју и имплементацији јавних услуга заснованих на ВИ неопходно обезбедити поузданост решења, заштиту приватности и података корисника, као и могућност да се кориснику обезбеди интеракција са службеником (Стратегија ВИ, 18).

5.4. Правни оквир за вештачку интелигенцију

Све већи број земаља усваја и спроводи прописе и политике управљања ВИ. У Сједињеним Америчким Државама Бела кућа је објавила Нацрт Повеље о правима у вези са ВИ, а председник је 2023. године донео Уредбу о ВИ. Кинеске државне агенције су усвојиле смернице о генеративној ВИ, док је Велика Британија најавила про-иновативни приступ, који ВИ углавном регулише постојећим законима.

На међународном нивоу, ОЕЦД је 2019. године усвојила необавезујуће принципе о ВИ, УНЕСКО је 2021. године усвојио скуп препорука о етици ВИ, Г7 је 2023. године утврдила међународне водеће принципе о ВИ, а Савет Европе је 2024. године усвојио међународну конвенцију о ВИ.

Законодавци ЕУ усвојили су Уредбу о ВИ 2024. године. У процени утицаја Уредбе, Комисија је навела проблеме који проистичу из специфичних карактеристика система ВИ: (i) непрозирности – ограничене способности људског ума да разуме начин функционисања, (ii) сложености, (iii) континуираног прилагођавања и непредвидивости, (iv) самосталног понашања и (v) функционалне зависности од података и њиховог квалитета (Dalli, 2021).

Циљеви Уредбе су да обезбеди да усклађеност система ВИ са прописима о безбедности и основним правима и вредностима ЕУ[14] побољша управљање и делотворну примену ових прописа, обезбеди правну сигурност за улагања и иновације у ВИ, олакша развој тржишта за

[14] Као што је Повеља о основним правима Европске уније (Charter of Fundamental Rights of the European Union, OJ C 364, 18. 12. 2000).

безбедне и поуздане апликације ВИ и спречи фрагментацију тржишта. Уредба се примењује на добављаче, кориснике (укључујући инспекције), увознике, дистрибутере и произвођаче.

Уредба класификује системе ВИ према ризику и утврђује правила за њихов развој и употребу са различитим захтевима и обавезама. Забрањени су системи ВИ који представљају „неприхватљиве” ризике.[15]

Допуштен је широк спектар система ВИ „високог ризика” који могу имати штетан утицај на здравље, безбедност или основна права људи, али они подлежу захтевима и обавезама за приступ тржишту ЕУ.[16] За утврђивање да ли је систем ВИ високог ризика, кључни критеријуми су функција коју обавља и сврха и модалитети за које се користи.

Системи ВИ који представљају ограничене ризике због недостатка транспарентности, намењени су интеракцији са физичким лицима или генерисању садржаја, али носе специфичне ризике лажног представљања или обмане. Корисницима система мора се открити да је садржај вештачки генерисан или манипулисан, осим у веома ограниченим случајевима.

Системи ВИ који представљају минималан ризик за људе (нпр. филтери за спам) нису подложни додатним обавезама поред важећих прописа.

Коначно, уређују се и напредни модели ВИ широке примене (нпр. велики језички модели), који подлежу посебним правилима управљања и обавезама.

Покренута је расправа у вези са Уредбом и изазовима њене примене. *Hacker* поздравља Уредбу, али указује да није у потпуности усклађена са секторским прописима, што води непотребној бирократији и знатним трошковима усклађивања, посебно за мала и средња предузећа (Hacker, 2024). *Kutterer* тврди да ће примена Уредбе захтевати обимну класификацију, која утврђује корелацију категоризације ризика и могућности модела (Kutterer, 2024). *Helberger* и други се залажу да се Уредба допуни правима грађана ради заштите од штете коју изазива ВИ и за усвајање законодавства за контролу потенцијалног утицаја обуке модела ВИ на животну средину и заштиту права радника (видети: Helberger, 2024; Chavez, 2023).

[15] На пример, социјално бодовање или даљинска биометријска идентификација у „реалном времену” у јавним просторима.

[16] Као што су алати за одабир кандидата.

Правна ограничења за употребу ВИ у инспекцијском надзору произлазе и из међународне конвенције и националних устава који штите људска права (нпр. право на приватност, забрана дискриминације, право на делотворан правни лек). Од значаја су и општа начела националног управног права (нпр. одговорност, право на приступ информацијама од јавног значаја, право на изјашњавање, обавеза давања образложења за појединачну одлуку), као и и национално и међународно законодавство о заштити личних података, укључујући Конвенцију Савета Европе за заштиту појединаца у погледу обраде личних података (Конвенција 108+)[17] и Општу уредбу ЕУ о заштити података.[18]

У погледу аутоматизованог доношења одлука, потребно је пажљиво уредити заштиту права лица, јер одлуку не доноси (у потпуности) човек, већ машина. Конвенција 108+ предвиђа право лица да се изјасни при аутоматизованом доношењу одлука. Ова одредба се не примењује ако је одлука допуштена законом који прописује овај начин одлучивања и мере за заштиту права, слобода и легитимних интереса носиоца података. Такође, према Општој уредби ЕУ о заштити података забрањено је да субјект података буде предмет одлуке засноване искључиво на аутоматизованом доношењу одлука, уз предвиђене изузетке.[19]

Коначно, на употребу ВИ може утицати и међународно и национално законодавство које регулише дигитализацију и управљање подацима, као што је Европска уредба о управљању подацима, Уредба о дигиталним услугама и Уредба о дигиталним тржиштима из 2022. године.

6. Закључна разматрања

ЗИН је приоритет приступа померио са корективне ка превентивној димензији, чиме се стварају претпоставке за квалитетнију заштиту законитости, спречавање, односно смањење потенцијалне штете, као и

[17] Council of Europe. (2018). Convention 108 +. Convention for the protection of individuals with regard to the processing of personal data. Преузето: 15. 9. 2025. https://rm.coe.int/convention-108-convention-for-the-protection-of-individuals-with-regar/16808b36f1.

[18] Regulation (EU) 2016/679 of the European Parliament and of the Council of 27 April 2016 on the protection of natural persons with regard to the processing of personal data and on the free movement of such data, and repealing Directive 95/46/EC (General Data Protection Regulation). OJ L 119. 4. 5. 2016. Преузето: 15. 9. 2025. https://eur-lex.europa.eu/eli/reg/2016/679/oj/eng.

[19] Конвенција 108+ и општа Уредба о заштити података предвиђају правне лекове и санкције за кршење њихових одредаба, што подразумева и аспект аутоматизованог доношења одлука.

за мање оптерећење субјеката надзора. У инспекцијама је уведена савремена ИКТ, систем е-Инспектор и спроведене бројне обуке. Ипак, и даље постоје незаконитости и штетне последице неодговарајућег вршења инспекцијског надзора. Главне препреке су недовољан број, неповољна старосна структура инспектора и непотпуна самосталност инспектора, недостатак опреме и непостојање оптималне равнотеже између редовног и ванредног инспекцијског надзора.

Упоредноправна анализа, резултати анкете инспектора и руководилаца, анализа законодавства и праксе указују да је потребно уредити посебно радно место инспектор са посебним звањима. Због сложености и осетљивости послова, стварања материјалних претпоставки за самосталност инспектора, као и привлачења и задржавања кадрова, потребно је на посебан начин уредити материјално-финансијска права инспектора.

Потребно је унапредити функционалности е-Инспектора и ЗИН-ом прописати обавезност општег и потпуног коришћења е-Инспектора за све фазе инспекцијског надзора и за инспекције на свим нивоима. Обавезна примена би требало да отпочне по добијању потврде да је е-Инспектор у потпуности функционалан.

Требало би ЗИН-ом уредити послове централизованог пријема и претходне оцене уредности и основаности представки из надлежности републичких инспекција, уз успостављање базе података о представкама и подносиоцима.

У вези са регулацијом креирања и коришћења ВИ у инспекцијском надзору, недовољно су познати правци развоја, ризици које она носи, субјекти одговорни за потенцијалне негативне последице. Кључни принцип би требало да буде да је ВИ средство подршке у доношењу одлука, а не да на том плану замењује инспекторе. Тиме би се обезбедило да потоњи и даље усмеравају и контролишу производе и услуге засноване на ВИ, што је од великог значаја са аспекта дефинисања одговорности. Увођење ВИ захтева темељна интердисциплинарна истраживања и дијалог свих заинтересованих страна.

Литература

Abbate, T. Bassano, C. Coppola, A. M. Miranda, S. Raritá, L. (2014). A Knowledge-based Decision Support System for the Service Quality Improvement in Organizations. In Sandkuhl, K. Seigerroth, U. (eds.). 7th International Workshop of Information Logistics and Knowledge Supply.

Workshop Proceedings. 13th International Conference on Perspectives in Business Informatics Research. Lund, Sweden: 49–60.

Blanc, F. (2018). From Chasing Violations to Managing Risks: Origins, Challenges and Evolutions in Regulatory Inspections. Elgar Studies in Law and Regulation. Cheltenham, UK: Edward Elgar Publishing

Bundin, M. Martynov, A. Aliev, Y. Kutuev, E. (2018). Legal Aspects of the Use of AI in Public Sector. U Alexandrov, D. A. Boukhanovsky, A. V. Chugunov, A. V. Kabanov, Y. Koltsova, O. (eds). *Digital Transformation and Global Society.* DTGS. Communications in Computer and Information Science. Vol. 858. Springer, Cham. 171–180.

Chavez, P. (2023). An AI challenge: Balancing Open and Closed Systems. Преузето 10. 9. 2025. https://cepa.org/article/an-ai-challenge-balancing-open-and-closed-systems/

Corallo, A. Fortunato, L. Matera, M. Alessi, M. Camillò, A. Chetta, V. Giangreco, E. Storelli, D. (2015). Sentiment Analysis for Government: An Optimized Approach. In Perner, P. (ed.). *Machine Learning and Data Mining in Pattern Recognition*, 11th International Conference, MLDM 2015. Hamburg, Germany: Springer, Cham. 98–112.

Hacker, Ph. (2024). Comments on the Final Trilogue Version of the AI Act. Преузето 11. 9. 2025. https://ssrn.com/abstract=4757603, http://dx.doi.org/10.2139/ssrn.4757603.

Helberger, N. Naudts, L. P. A. Piasecki, S. Aszodi, N. Berendt, B. Brown, I. van Daalen, O. L. Diakopoulos, N. A. de Jonge, T. Elmer, C. Helming, C. Iwanska, K. Keller, P. Kreuter, F. Obrecht, L. Mueller, A. Pannatier, E. Oberski, D. Quintais, J. P. ... Zuiderveen Borgesius, F. J. (2024). The Amsterdam Paper: Recommendations for the technical finalisation of the regulation of GPAI in the AI Act by the participants of the joint Media & Democracy Lab and Algorithm Watch legal design workshop. AI, media and democracy, https://pure.uva.nl/ws/files/223683764/Amsterdam-Paper-final.pdf, Преузето 11. 9. 2025.

Hellenic Republic Ministry of Development and Investments. Guidelines on the Development of a Unified Supervision and Inspection System of Economic Activities in Greece. Преузето 5. 9. 2025. https://documents1.worldbank.org/curated/en/545611583757375017/pdf/Guidelines-on-the-Development-of-a-Unified-Supervision-and-Inspection-System-of-Economic-Activities-in-Greece.pdf

Kutterer, C. (2024). Regulating Foundation Models in the AI Act: from "High" to "Systemic" Risk. AI Regulation Papers 24-01-1. Преузето 11. 9. 2025.

https://ai-regulation.com/wp-content/uploads/2024/01/C-Kutterer-Regulating-Foundation-Models-in-the-AI.pdf

Makridakis, S. (2017). The Forthcoming Artificial Intelligence Revolution: Its Impact on Society and Firms. *Futures*. Vol. 90. 46–60.

Reis, J. Espírito Santo, P. Melão, N. (2019). Impacts of Artificial Intelligence on Public Administration: A Systematic Literature Review. 14th Iberian Conference on Information Systems and Technologies (CISTI). Coimbra, Portugal. Преузето 15. 9. 2025. https://core.ac.uk/download/pdf/226770041.pdf

Shen, H. Hu, J. Zhao J., Dong, J. (2012). Ontology Based Modeling of Emergency Incidents and Crisis Management. In Rothkrantz, L. Ristvej, J. Franco, Z. (eds.). *ISCRAM 2012 Conference Proceedings.* Book of papers 9th International Conference on Information Systems for Crisis Response and Management. Vancouver, Canada

Thangam, D. Sathish, A-S. (2018). Transforming Indian Industries through Artificial Intelligence and Robotics in Industry 4.0. *International Journal of Mechanical Engineering and Technology*. 10(9). 835–845.

Veale, M. Van Kleek, M. Binns, R. (2018). Fairness and Accountability Design Needs for Algorithmic Support in High-stakes Public Sector Decision-Making. *Proceedings of the 2018 CHI Conference on Human Factors in Computing Systems*. Paper No. 440. ACM. 1–14.

Координациона комисија за инспекцијски надзор. (2020). Упутство о поступању Контакт центра за представке и притужбе. Преузето 18. 9. 2025. https://inspektor.gov.rs/page/15/%D0%9E%D1%81%D1%82%D0-%B0%D0%BB%D0%B0-%D0%B4%D0%BE%D0%BA%D1%83%-D0%BC%D0%B5%D0%BD%D1%82%D0%B0#

Стефановић, М., Миловановић, Д., Стефановић, Ј., Драгошан, И. (2015). Водич за примену Закона о инспекцијском надзору. Београд: Представништво Cardno Emerging Markets USA Ltd. Београд

Прописи

Закон о инспекцијском надзору – ЗИН, *Службени гласник РС* 36/2015, 44/2018 и 95/2018.

Стратегија развоја вештачке интелигенције у Републици Србији за период 2020–2025. година. *Службени гласник РС* 96/2019.

Charter of Fundamental Rights of the European Union. OJ C 364. 18. 12. 2000.

Council of Europe. (2018). Convention 108 +. Convention for the protection of individuals with regard to the processing of personal data. Преузето: 15. 9. 2025. https://rm.coe.int/convention-108-convention-for-the-protection-of-individuals-with-regar/16808b36f1

European Commission. Directorate-General for Communication. High-Level Expert Group on Artificial Intelligence. (2018). A Definition of AI: Main Capabilities and Scientific Disciplines,.https://ec.europa.eu/futurium/en/system/files/ged/ai_hleg_definition_of_ai_18_december_1.pdf, Преузето 17. 9. 2025.

Regulation (EU) 2016/679 of the European Parliament and of the Council of 27 April 2016 on the protection of natural persons with regard to the processing of personal data and on the free movement of such data, and repealing Directive 95/46/EC (General Data Protection Regulation). OJ L 119. 4.5.2016, https://eur-lex.europa.eu/eli/reg/2016/679/oj/eng, Преузето 15. 9. 2025.

Prof. Dobrosav Milovanović, LL.D.,
Full Professor,
Faculty of Law, University of Belgrade,
Republic of Serbia

OPEN ISSUES IN THE INSPECTION SUPERVISION SYSTEM

Summary

The Inspection Supervision Act (ISA) has introduced significant changes by shifting from primarily remedial (punitive) approach to preventive and advisory approach. In addition, inspection services have been modernized by introducing modern information and communication technology, the e-inspector system, and professional training programs. However, in practice, there are illegalities and harmful consequences of inadequate performance of inspection supervision activities. The main obstacles to a more effective and efficient operation of the inspection supervision system are: insufficient number of inspectors and their unfavorable age structure; insufficient independence of inspectors within the system; inadequate equipment; and disproportion between regular and extraordinary inspection supervision. In the civil servants system, there is a need to institute the post of an inspector (with special ranks) in a uniform manner in all territorial-political units. Due to the exceptional complexity and sensitivity of inspection activities, the need to ensure the prerequisites for inspectors' autonomy and recruit and retain relevant personnel, it is necessary to regulate the inspectors' substantive and financial rights in a special way.

It is also necessary to improve the functionality of the e-Inspector system. The ISA should prescribe the general obligation to use e-Inspector in all phases of inspection supervision for inspections at all levels. Mandatory implementation would begin after receiving confirmation from the IT Office and the Coordination Commission that e-Inspector is fully functional. The ISA should also regulate the tasks of centralized reception and preliminary assessment of the legal form and justifiability of submitted pleadings that fall within the jurisdiction of national inspection serices, and establish a database of pleadings and submitters.

The key principle in regulating the use of AI in inspection supervision should be that AI shall used as a supporting tool in decision-making processes rather than a replacement for inspectors, which is of great importance from the aspect of defining responsibility. The introduction of AI requires thorough interdisciplinary research and dialogue between all interested stakeholders.

Keywords*: inspection supervision, inspector, e-inspector, Contact Center, artificial intelligence.*

Др Дејан Вучетић,[*]
Редовни професор,
Правни факултет, Универзитет у Нишу,
Република Србија

UDK: 351.712.2:339.137.2(497.11)
UDK: 658.71(497.11)

DOI: 10.5281/zenodo.17939661

НОРМАТИВНО-СИСТЕМСКИ МЕХАНИЗМИ ЗА УНАПРЕЂЕЊЕ КОНКУРЕНЦИЈЕ У ПОСТУПЦИМА ЈАВНИХ НАБАВКИ У РЕПУБЛИЦИ СРБИЈИ[**]

Апстракт: *Конкуренција у поступцима јавних набавки у Србији је нижа од европског просека, а знатан део поступака се окончава уз учешће само једног понуђача. То умањује вредност уложених јавних средстава и повећава ризик од злоупотреба и неефикасности. Рад разматра пре свега правне (de lege lata и de lege ferenda), а последично и организационо-системске мере које могу појачати надметање понуђача: прецизније и пропорционалне услове за учешће, поделу уговора на партије како би се олакшало надметање мањих извођача, подстицаје и уклањање непотребних препрека за учешће малих и средњих предузећа, ређе и строже коришћење преговарачког поступка без објављивања, те јачање мера против договора понуђача. Спроведена правна анализа показује да је већину предложених механизама могуће имплементирати јер су сагласни домаћем праву и праву ЕУ; као споран издваја се механизам ограничења укупне вредности уговора по једном понуђачу, јер може довести у питање начела једнаког третмана и недискриминације. На организационом плану издвајају се недовољни капацитети наручилаца и понуђача, склоност фаворизовању и недоследна примена постојећих правила. Закључак рада је да је потребан повезан скуп мера: подела на партије, јачање надзора и одговорности, боље планирање и јавност података о спроведеним набавкама, уз трајну обуку наручилаца и понуђача.*

---

[*] dvucetic@prafak.ni.ac.rs, ORCID ID 0000-0002-9140-5251.

[**] Рад је настао као резултат финансирања од стране Министарства науке, технолошког развоја и иновација, по Уговору евиденциони број 451-03-137/2025-03/200120 од 04.02.2025. године.

Кључне речи: *поступци јавних набавки, конкуренција, нормативни механизми, институционални оквир, Република Србија.*

1. Увод

Конкуренција на страни понуђача кључна је за спречавање монополизације тржишта и добијање најбоље вредности за уложен новац, до те мере да је подигнута на ранг једног од основних начела Закона о јавним набавкама.[1] Јавне набавке имају не само несумњив економски значај већ представљају и врло битан инструмент јавних политика. Како наводи Цуцић, сумирајући закључке других истраживања, „Повећање транспарентности и отворености поступка, једнакости и правичности, елиминисање корупције и картела теже идентичном циљу – повећању конкуренције, која би заузврат требало да повећа шансе за добијање економски најповољније понуде" (Цуцић, 2020: 16). Само јака конкуренција међу понуђачима, манифестована кроз велики број понуда, може обезбедити ниже цене и већи квалитет услуга које се пружају наручиоцу.

Нажалост, у Републици Србији ситуација је, по том питању, испод европског просека. Званични извештаји Европске комисије за Србију потврђују ту тврдњу. Према подацима из извештаја за 2024. и 2022. годину, просечан број понуда по поступку је са 3 (према подацима из 2017. године) опао на 2,4 у 2023. години, а удео поступака са само једним понуђачем је 51,6%, што је изнад циљаних 47% (European Commission, 2024: 59; European Commission, 2024: 72; Balkan Tender Watch, 2024: 31). Европски просек броја понуђача по поступку који према специјалном извештају Европског ревизорског суда из 2023. године износи 3,2, такође је у паду (некада је та бројка била 5,7), али је и даље изнад српског просека (European Court of Auditors, 2023: 18–19).

Узроке који су довели до таквог стања треба тражити у појавама као што су заобилажење Закона о јавним набавкама (ЗЈН) посебним законима и међудржавним споразумима, неповерење односно перцепција да су исходи поступка јавне набавке унапред одређени, али још више превелико ослањање на критеријум „најниже цене"; сувише захтевна документација, недовољно дељење на партије (лотове), прекратки рокови и слабо планирање; високи трошкови правне заштите; недовољни институционални капацитети контролних субјеката; системске праксе које затварају тржиште и, на крају, картели и друге врсте дого-

[1] Чл. 7 Закона о јавним набавкама („Службени гласник РС", бр. 91/2019 и 92/2023).

варања понуђача. Неоправдани изузеци од отвореног поступка у Србији којима се ограничава конкуренција су последица тзв. „*lex specialis*"-а за пројекте изградње инфраструктуре од посебног значаја као и билатералних споразума које је закључила Република Србија (Matić Bošković, 2022: 80–81). У 2023. години је вредност уговора изузетих од ЈН порасла на 7,1 милијарду евра, што је приближно једнако вредности тзв. „регуларног" тржишта набавки те године. Најчешћи основи изузећа били су међудржавни споразуми (38% изузећа), укључујући и посебне режиме за велике пројекте (нпр. EXPO 2027 и соларне електране) (European Commission 2024: 60). SIGMA/OECD наводи да тржиште привредницима није привлачно јер сматрају да се критеријуми прилагођавају појединим учесницима и јер се додела углавном заснива на критеријуму најниже цене, што их обесхрабрује да припремају понуде (OECD, 2025: 109). Државна ревизорска институција (ДРИ) у извештају за 2024. годину као типичне неправилности које умањују конкуренцију наводи додатне услове који нису у логичној вези са предметом набавке, неодређене количине, односно нејасан опис предмета набавке, (ДРИ, 2025: 27) скраћивање рокова без образложења, погрешно утврђене процењене вредности, необјављивање на Порталу и др. (ДРИ, 2025: 38). Слични налази могу се пронаћи у извештајима о раду ДРИ и за претходне године. Овде треба додати и високе трошкове правне заштите као један од узрока, који су у извештају SIGMA оцењени као „релативно високи", и крећу се од око 1000 евра (120.000 динара) за предмете вредности од 25.000 евра до чак 10.200 евра за предмете вредности од 10 милиона евра (OECD, 2025: 140).

У наставку рада даћемо приказ могућих механизама за унапређење конкуренције у поступцима јавних набавки у оквиру постојећег нормативног оквира, а потом приказати механизме који га могу додатно побољшати уколико се законодавни оквир буде мењао.

2. Нормативно-правни механизми за унапређење конкуренције у поступцима јавних набавки *de lege lata*

Нормативно-правни механизми који се, у оквирима постојећег регулаторног система, могу применити ради унапређења конкуренције у поступцима јавних набавки обухватају, на првом месту, прецизно дефинисање услова, критеријума и техничких спецификација, као и успостављање делотворног система правне заштите ради спречавања дискриминације и повећања транспарентности. Прецизнијим регулисањем начина одређивања услова и критеријума се, и у оквиру постојећег нор-

мативног окружења, може обезбедити остваривање начела конкуренције из члана 7 Закона о јавним набавкама. У вези са начелом конкуренције је и одредба члана 90 Закона о јавним набавкама, која прописује мере за заштиту интегритета поступка, наводећи да понуђач или кандидат морају бити искључени из поступка ако се утврди да су прекршили обавезу обезбеђења конкуренције. Такође, организација надлежна за заштиту конкуренције може, у складу са одредбом члана 235 Закона о јавним набавкама, да изрекне мере забране привредном субјекту уколико утврди да је повредио конкуренцију у поступку јавне набавке.

Као што смо навели, до кршења конкуренције често долази приликом дефинисања додатних услова за учешће у поступку из члана 114 Закона о јавним набавкама, који морају бити у логичкој вези са предметом набавке и не смеју бити дискриминаторски. На пример, одређивање износа годишњих прихода као додатног услова што није сразмерно висини јавне набавке (Републичка комисија за заштиту права у поступцима јавних набавки [Републичка комисија], 2017: 14) може довести до тога. Како се наводи у Билтену правне праксе Републичке комисије за заштиту права у поступцима јавних набавки: „При томе се у зависности од тога шта представља предмет конкретне јавне набавке, додатни услови у складу са ЗЈН дефинишу кроз потребу испуњености финансијског, пословног, техничког или, пак, кадровског капацитета, или као решавање социјалних и еколошких питања" (Републичка комисија, 2014: 70). Када наручилац не може да образложи постојање објективне потребе за прописивањем одређених услова, онда долази до неправилности у поступку због чега је Републичка комисија усвајала захтев за заштиту права као основан и делимично или у целини поништила предметни поступак јавне набавке (Републичка комисија, 2017: 13). Додатни услови по природи и по обиму морају бити прилагођени предмету набавке (Републичка комисија, 2017: 11). Такође, у неправилне поступке који смањују конкуренцију се може сврстати и непотребно тражење већег броја доказа за доказивање испуњености непотребних услова (Републичка комисија, 2017: 12). Референцама, као услову пословног капацитета, мора се пажљиво приступати, посебно код новооснованих предузећа. Како наводи Миленковићева (2019: 114–116), иако референце природно не одговарају новооснованим понуђачима, оне су и даље оправдане у поступцима јавних набавки услуга јер потврђују адекватно знање и способности. Међутим, захтеви за референцама морају бити у логичкој вези са предметом набавке и не смеју бити дискриминаторски (Миленковић, 2019: 123). Даље, када се дефинишу технички и стручни капацитети

(што обухвата ангажована лица, опрему и средства), члан 117 захтева да се услови одреде тако да се обезбеди да привредни субјект има потребне кадровске и техничке ресурсе и искуство за извршење уговора. Техничке спецификације не смеју назначити појединачни робни знак, патент, тип или произвођача, осим ако нису праћене речима „или одговарајуће“ (Републичка комисија, 2017: 68). Наручилац мора избегавати дефинисање техничких захтева на начин који ограничава конкуренцију на само једно правно лице, нпр. инсистирањем на техничким спецификацијама које поседује само један модел или произвођач, или захтевањем постојећег опсега нумерације за услуге мобилне телефоније, што може да обезбеди само тренутни пружалац услуге (Републичка комисија 2017: 50). На крају, када су спецификације у питању, оне морају бити утемељене на објективним потребама наручиоца, а не на устаљеном комфору или претпоставкама (Републичка комисија, 2017: 55).

Елементи критеријума за доделу уговора (чланови 132–134 Закона о јавним набавкама) морају бити описани и вредновани, не смеју бити дискриминаторски и морају стајати у логичкој вези са извршењем конкретног уговора (Републичка комисија, 2014: 35). Забрањено је одређивање услова за учешће (капацитета понуђача) као елемената критеријума. Како се наводи у Билтену републичке комисије за заштиту права у поступцима јавних набавки (2014: 70): „Дакле, имајући у виду наведене законске одредбе несумњиво произилази да се дефинисање додатних услова за учешће у поступку јавне набавке прописује у смислу испуњености услова који се тичу компетентности понуђача да узму учешће у предметном поступку јавне набавке. При томе се у зависности од тога шта представља предмет конкретне јавне набавке, додатни услови у складу са ЗЈН дефинишу кроз потребу испуњености финансијског, пословног, техничког или, пак, кадровског капацитета, или као решавање социјалних и еколошких питања.” На пример, сертификати попут ISO 18001 и ISO 14001 који се односе на понуђача, или показатељи капацитета (као што је број продатих авио-карата) не могу бити елементи критеријума јер се односе на капацитет понуђача, а не на извршење конкретног уговора (Републичка комисија, 2017: 89, 94). Критеријуми и методологија бодовања не смеју фаворизовати ниједног потенцијалног понуђача (Републичка комисија, 2017: 102). Није дозвољено ни коришћење попуста на понуђену цену (нпр. „*cassa sconto*”) као елемента критеријума (Републичка комисија, 2014: 49).

Исправљање свих наведених поступака у свакодневном поступању овлашћених службеника за јавне набавке код наручилаца довело би до

повећања конкуренције у јавним набавкама. Значајну улогу у елиминисању таквих пракси могу имати обуке кроз које би ови службеници требало периодично да пролазе.

3. Нормативно-правни механизми за унапређење конкуренције *de lege ferenda*

Нормативно-правни механизми у Србији, иако у великој мери усклађени са међународним стандардима, имају простора за даље побољшање, нарочито у вези са ограничењима која могу нарушити отворено тржиште и фер конкуренцију. У наставку ћемо анализирати неке од, по нашем мишљењу, најбитнијих могућих унапређења нормативног система у овој области.

3.1. Уклањање неоправданих изузетака и ограничења

Један од највећих изазова за конкуренцију у Србији је постојање законодавних изузетака који ограничавају примену стандарда јавних набавки. Посебан проблем представља усвајање *lex specialis*-а, односно Закона о посебним поступцима за реализацију пројеката изградње и реконструкције линијских инфраструктурних објеката од посебног значаја за Републику Србију.[2] Овај закон обустављa примену Закона о јавним набавкама за велике инфраструктурне пројекте (Matić Bošković, 2022: 80). У анализи коју је за Институт за упоредно право спровела Матић Бошковић (2022) наводи се да законодавство Србије о јавним набавкама значајно одступа од међународних стандарда. Као кључни разлог истиче се велики број изузетака, попут оних који се односе на уговоре са међународним финансијским институцијама. Поред тога, како наводи ауторка, Србија, заједно са Босном и Херцеговином, Северном Македонијом и Црном Гором, не успева да обезбеди поштовање начела конкуренције у поступцима који су изузети од примене основног Закона о јавним набавкама (Matić Bošković, 2022: 120–121). Додуше, овакве тврдње треба узети са резервом. Наиме, унутар Европске уније (и Европског економског простора) ови изузеци (међународни споразуми, арбитража, финансијске услуге, ТВ време/програмски материјал) нису „српска специфичност" већ, у неку руку, стандард, јер су их државе преузеле из чланова 9–11 Директиве 2014/24/ЕУ (European Parliament and Council, 2014). Поред тога, више земаља

[2] Закон о посебним поступцима ради реализације пројеката изградње и реконструкције линијских инфраструктурних објеката од посебног значаја за Републику Србију („Службени гласник РС", бр. 9/2020).

(посебно у централној и источној Европи) донело је „*lex specialis*" за велике инфраструктурне подухвате (брзе саобраћајнице, метро, изложбе/сајмови и сл.) којима се поједини кораци убрзавају или засебно уређују. Тако, на пример, у Пољској је већ дуже време на снази „Специјални закон о путевима" (Specustawa drogowa/Special Road Act), којим је успостављен специјални, убрзани режим за изградњу јавних путева (Kozłowska, 2018). Исте, 2018. године, у Румунији је донета ванредна уредба о јавним набавкама којом су нормирани хитни поступци за велике пројекте, како би се брже имплементирала стратешка инфраструктурна улагања (Government of Romania, 2018). Године 2023. и Мађарска је донела оквирни lex specialis којим реорганизује припрему/спровођење и управљање великим пројектима финансираним из буџета/ЕУ средстава (Sirály, 2023).

3.2. Проширење обавезе коришћења конкурентних поступака

Српски нормативни оквир за јавне набавке поставио је примену отвореног и рестриктивног поступка као обавезних, али је поставио одређена ограничења за њихову примену, о чијој модификацији/промени треба размислити. Нпр. праг за примену Закона о јавним набавкама је, према мишљењу Матић Бошковић (2022: 78), високо постављен. Одредбе Закона о јавним набавкама, које налажу примену конкурентних процедура, не примењују се на набавке чија је процењена вредност испод одређених прагова. Конкретно, изузете су набавке добара, услуга и конкурса за дизајн вредности мање од 1.000.000 динара, набавке радова испод 3.000.000 динара, као и набавке друштвених и других посебних услуга чија вредност не прелази 15.000.000 динара. Поред тога, за секторске наручиоце праг је постављен на 20.000.000 динара, док за набавке добара и услуга за специфичне потребе појединих органа попут дипломатских и конзуларних представништава, лимит износи 15.000.000 динара. Сходно томе, обавеза примене Закона о јавним набавкама за већину набавки настаје тек када њихова процењена вредност достигне или премаши наведене износе. Промена закона и снижавање тих прагова би сигурно проширило примену процедура у којима би било могуће применити правила која подстичу конкуренцију.

Друго, потребно је пооштрити норме које регулишу тзв. неконкурентне поступке. Неопходно је осигурати да се одредбе закона којима се регулише преговарачки поступак без објављивања позива строго поштују. Преговарачки поступак без објављивања јавног позива, како

је дефинисано законом,[3] представља изузетак који наручилац може применити само у строго одређеним околностима. Овај поступак је дозвољен када конкуренција објективно не постоји, било због стварања јединственог уметничког дела, заштите ексклузивних права (укључујући интелектуалну својину), или из техничких разлога где не постоји разумна алтернатива, под условом да то није вештачки створено за фаворизовање одређеног понуђача. Такође се може користити у ситуацијама изузетне хитности изазване непредвидивим догађајима, када рокови за редовне поступке нису применљиви, а хитност није последица поступања наручиоца. Други случајеви укључују додатне испоруке добара од првобитног понуђача, ако је то неопходно ради избегавања некомпатибилности или техничких потешкоћа, као и куповину робе под посебно повољним условима, на пример на робним берзама. Приликом примене овог поступка, тешко је обезбедити конкуренцију, због чега треба обезбедити чврсто придржавање правила, како она не би била злоупотребљавана, кроз доделу искључивог права (ексклузивитета). Због тога подсећамо на изванредну анализу начина дефинисања и тумачења изузетака од примене Директиве 2004/18/ЕЗ и Директиве 2014/24/ЕУ, и начина примене тих изузетака у домаћој пракси, са предлогом измена одређених одредаба Закона о јавним набавкама, коју је извршио Терзић (Републичка комисија, 2015: 83–161). Ова детаљна анализа, прилагођена савременим условима, представља одличан основ за стриктнију регулацију ових ситуација, како би се у потпуности гарантовао принцип конкуренције.

3.3. Јачање подршке малим и средњим предузећима (МСП) за учешће у поступцима јавних набавки

Подршка укључивању малих и средњих предузећа у јавне набавке допринеће ширењу „базе" потенцијалних понуђача и самим ти повећати конкуренцију, омогућавајући тако да се у целокупном јавном сектору добије више за уложени новац. Подаци наведени у уводу, о ниском нивоу тржишног надметања, указују на системске недостатке који траже циљану интервенцију зарад побољшања приступа тржишту и стварања равноправних услова за учешће свих субјеката, а нарочито малих и средњих предузећа. Недостатак њиховог учешћа не само да ограничава конкуренцију већ кочи привредни раст и иновације, јер су мала и средња предузећа носиоци развоја у тим подручјима.

[3] Чл. 61 Закона о јавним набавкама („Службени гласник РС", бр. 91/2023).

Европски стандард када су јавне набавке у питању захтева једнаке услове за све понуђаче, транспарентност целог поступка и њихов једнак третман, односно недискриминацију (European Parliament and Council, 2014). Због тога сваки нормативно-правни механизам мора бити усклађен са тим стандардима, јер би се у супротном нарушила права учесника на тржишту јавних набавки.

3.4. Лимитирање износа по појединачном понуђачу

У питању је једна контроверзна мера, због које се аутор и упустио у писање овог рада, како би испитао њену применљивост. Хипотетички, ова мера би подразумевала законску или подзаконску забрану доделе уговора преко одређеног износа (одређено у процентуалном или апсолутном износу) једном понуђачу током одређеног временског периода, на пример, једне године. Овакво легислативно решење није познато у праву Републике Србији, те би, као нека врста новитета, захтевало промену важећих прописа.

Прво питање које се поставља приликом анализе могућности његове примене јесте да ли се оваквом мером можда не нарушава начело једнакости привредних субјеката (начело једнаког третмана). De facto, његовом применом би се захтевало ограничавање понуђача, не због понуде у конкретном поступку, већ због успеха на ранијим поступцима јавних набавки код конкретног понуђача. Директно ограничавање тог типа највероватније би представљало дискриминацију са становишта ЕУ права, које дозвољава искључење једног привредног субјекта само по тачно одређеним основама као што су недостатак капацитета, сукоб интереса, осуђиваност и др. Такође, треба имати у виду да би се ова мера могла лако заобићи, уколико би тај привредни субјекат основао зависна правна лица или групације, па би њена ефикасна примена захтевала додатну разраду како би се и такви субјекти искључили из поступка јавне набавке. Имплементација овакве мере у Србији би захтевала измене прописа о јавним набавкама, али и о спречавању ограничавања конкуренције, јер са аспекта права конкуренције не могу постојати експлицитне забране да неко има већи тржишни удео уколико је до њега дошао путем поштеног надметања, а не злоупотребом доминантног положаја. Телеолошки посматрано, циљ оваквог нормативног решења био би спречавање прекомерне концентрације на тржишту јавних набавки у рукама неколико великих компанија, чиме би се отворио простор мањим и новим понуђачима да добију део послова, чиме се дугорочно јача конкурентска структура тржишта, јер ће све већи број субјеката стицати одговарајуће референце и оствари-

вати капацитете за учешће на будућим тендерима. Такође, отклања се опасност да јавни сектор у одређеној области постане зависган од одређених понуђача који би после одређеног времена почели да прилагођавају услове својим потребама, диктирају услове и, последично, изазову поремећаје на тржишту јавних услуга.

Правни системи који примењују конкретно овај механизам, тј. укупни годишњи износ добијених јавних уговора који једном субјекту може бити додељен путем јавних набавки врло су ретки. Једини пример већег правног система који је познавао тако нешто је шпански Закон о уговорима у јавном сектору (LCSP), који у члану 118 дефинише contratos menores (мање уговоре) као поједностављене поступке за уговоре чија је процењена вредност испод 40.000 евра за радове и испод 15.000 евра за добра или услуге. Након измена из 2020. године, у LCSP више не постоји изричита годишња забрана додељивања више мањих уговора истом понуђачу ако њихов збир пређе наведене прагове – раније формулисана у члану 118(3) верзије из 2017. године (Junta Consultiva de Contratación Pública del Estado, 2020: 4–5, 21, 24–25).

Тренутно важећи португалски Кодекс јавних уговора (CCP) уводи управо такав, кумулативни лимит по добављачу за „поједностављене" поступке засноване на одређеном износу. Према чл. 113(2) CCP, не могу се поново позвати да дају понуду (ни у *ajuste direto* [директна додела] поступку, ни у consulta prévia [претходно консултовање] поступку) оне фирме којима је уговорни орган у текућој и претходне две фискалне године већ доделио уговоре по тим истим основама, када је њихов кумулативни износ уговора достигао или премашио прописане лимите. То практично делује као „плафон по добављачу" у оквиру поједностављених поступака (и по једном уговорном органу). За директну доделу (*ajuste direto*) по вредности: уобичајени прагови су 20.000 евра за добра/услуге[4] и 30.000 евра за радове.[5] Кад неки добављач, у збиру за три буџетске године, достигне те износе код истог органа, више се не може позивати у тим поједностављеним поступцима. За *consulta prévia* прагови су виши (нпр. 75.000 евра за добра/услуге; 150.000 евра за радове), али се иста врста кумулирања примењује на забрану поновног позивања. Посебан режим код ЕУ-финансираних пројеката уведен је мерама специјалне набавке (Lei 30/2021) којима је предвиђена *consulta prévia simplificada* са знатно

[4] Чл. 20(1)(d) Кодекса јавних уговора (CCP), Diário da República, I/20/2008 (29. 1. 2008).

[5] Чл. 19(d) Кодекса јавних уговора (CCP), Diário da República, I/20/2008 (29. 1. 2008).

вишим прагом, али и у том случају важи иста логика: ако је збир уговора ка истом привредном субјекту достигао лимит, забрањено је његово даље позивање у том поједностављеном режиму (нпр. 750.000 евра за радове).[6]

3.5. (Не)обавезна подела уговора на партије

Најважнија мера, која већ постоји као могућност у српском закону, јесте подела уговора на партије (лотове). Иако је њена анализа могла бити обављена и у другом делу овог рада, одлучили смо да је представимо у овом делу текста, јер је њен значај највећи за подстицање конкуренције у поступцима јавних набавки када су мала и средња предузећа у питању. Други разлог за анализу на овом месту је могућност нормирања обавезе поделе на партије, што би представљало новину у нашем правном поретку. Док ограничавање укупне вредности набавке тежи успостављању равнотеже, подела уговора на партије омогућава да се та равнотежа постигне на тржишним принципима. Раздвајањем набавке на више мањих целина, већем броју привредних субјеката се омогућава да конкуришу – нарочито малим и средњим предузећима која немају капацитет да самостално реализују целокупан пројекат, али могу успешно да изведу један његов сегмент. Како наводи Цуцић (2020, 106): „Подела предмета јавне набавке у партије је економски важна одлука која утиче на ниво конкуренције у поступку јавне набавке и на могућност и вероватноћу дослуха између учесника. Подела на партије повећава подстицаје за учешће у поступку јавне набавке. Тога је био свестан и законодавац, те је прописао да одлука о подели у партије треба да се донесе узимајући у обзир могућност учешћа малих и средњих предузећа у поступку јавне набавке када је то оправдано (члан 36, став 1 ЗЈН)."

Закон о јавним набавкама детаљно регулише поделу уговора на партије (лотове), пре свега кроз члан 35 (Одређивање процењене вредности јавне набавке по партијама) и члан 36 (Подела набавке на партије). У овом домену, наш став је да српско право у потпуности следи правце које је поставило право ЕУ, које изричито подстиче деобу великих јавних набавки на више мањих лотова како би се олакшало учешће мањих привредних субјеката. Додуше Директива 2014/24/ЕУ није наметнула то као обавезу, већ као препоруку наручиоцима да размотре ту могућност и образложе ако се не одлуче да поделе уговор. Члан

[6] Чл. 12 Закона бр. 30/2021 (Мере посебних јавних набавки), Diário da República, I/99/2021 (21. 5. 2021).

46(4) регулише могућност да државе чланице захтевају обавезну поделу на лотове. Ова одредба није била укључена у оригинални Предлог Комисије из 2011. године, већ је уведена као компромис пронађен током преговора у Савету, а касније задржан током разматрања у Парламенту. Члан 46(4) се може посматрати као противтежа „меком" (*soft*) захтеву „подели или објасни" из става 1 истог члана. Како наводе Herrera Anchustegui, Nes и Sikkeland (2021: 6) тај благи приступ, који захтева само „индикацију главних разлога" за недељење уговора, може учинити политику поделе на лотове неефикасном. Ови аутори наводе да постоје земље које су увеле начелно обавезну поделу на лотове, као што су Француска[7] и Немачка.[8] Шпанија је такво решење усвојила у начелу, под условом да то дозвољавају природа и предмет уговора, иако се дозвољавају изузећа за оправдане разлоге. Међутим, уобичајена, односно преовлађујућа пракса у већини држава чланица јесте да не нормирају обавезну поделу, већ следе формулу „подели или објасни" из члана 46(1) (Anchustegui et. al. 2021: 6). Првобитни Предлог Комисије за нову Директиву из 2011. године (у члану 44) садржао је когентно правило о промовисању поделе на лотове, као de facto обавезу, али је то услед противљења у Савету и Парламенту ЕУ ублажено (Anchustegui et. al. 2021, 4).

3.6. Квоте и преференцијални третман за МСП

Квоте као механизам за учешће малих предузећа у јавним набавкама приступ је коме прибегавају поједине државе од којих су свакако најзначајније Сједињене Америчке Државе. У Сједињеним Америчким Државама федералним законом постављен је циљ да најмање 23% вредности савезних уговора у просеку буде додељено малим предузећима (U.S. Small Business Administration, 2024: para. 2). Овакви правни механизми налазе се не у прописима о јавним набавкама већ у прописима о „малом бизнису", и сматрају се афирмативним мерама за корекцију тржишних неефикасности. Пошто ЕУ прописи забрањују дискриминацију према величини компаније, или њеном седишту, то може бити проблематично у државама које спадају у круг континенталних правних система. Својевремено је у Босни и Херцеговини постојао институт преференцијалног третмана домаћих субјеката који је од стране експерата ЕУ критикован као неприхватљиво и дискримина-

[7] Чл. 32 Ордонансе бр. 2015-899 о јавним набавкама, Journal officiel de la République française (JORF), 0169/2015 (24. 7. 2015).

[8] § 97 ст. 4 Закона против ограничења конкуренције (GWB), Bundesgesetzblatt I, бр. 8/2016.

торно решење које „погодује смањеној конкуренцији" (Transparency International Bosne i Hercegovine, 2012: 14).

Према нашем закону резервација уговора (резервисана набавка) је могућа у одређеним случајевима.[9] Законом је наручиоцу дата могућност да примени институт резервисане јавне набавке и ограничи учешће у поступку на специфичне категорије привредних субјеката. Ова мера се односи, с једне стране, на предузећа чији је примарни циљ професионална рехабилитација и запошљавање особа са инвалидитетом, под условом да је њихово пословање усклађено са релевантним прописима. С друге стране, учешће се може резервисати и за субјекте усмерене на друштвену и професионалну интеграцију лица у неповољном положају, али само уколико су испуњена два кумулативна услова: да привредни субјект има правни статус социјалног предузећа и да у његовој структури запослених најмање 30% чине особе са инвалидитетом или лица у неповољном положају. Посебан механизам резервације уговора о јавној набавци предвиђен је за специфичан домен друштвених и других посебних услуга, које су таксативно наведене у Прилогу 7 Закона. Овај каталог обухвата широк спектар делатности, почев од услуга здравствене и социјалне заштите, преко сервисних услуга у области образовања и културе, па све до услуга које пружају организације цивилног друштва, попут синдиката, и верских услуга. Примена овог института условљена је употребом одговарајућих ЦПВ ознака за прецизно дефинисање предмета набавке.[10]

У српски правни систем не би било могуће укључити законске квоте за мала и средња предузећа, али би се могла размотрити примена неких блажих „подстицаја" којима би се олакшали услови за њихово учешће у јавним набавкама. Законски оквир, дакле, дозвољава индиректне подстицаје, али не и отворену дискриминацију у виду резервисаних набавки за тај тип привредних субјеката. Евентуално би се могло размотрити увођење одређених привремених мера путем посебних прописа, што би захтевало ваљано и аргументовано оправдање.

Пример Сједињених Америчких Држава илуструје како стратешки циљеви могу оснажити сектор малих предузећа. Захваљујући циљаном издвајању од 23% вредности федералних уговора, овом сектору је само у 2023. години додељено преко 178,6 милијарди долара, чиме се активно одржава здрава конкурентска динамика (Le, 2024). За државу овакав приступ значи диверсификацију базе потенцијалних понуђача

[9] Чл. 61 Закона о јавним набавкама („Службени гласник РС", бр. 91/2019 и 92/2023).

[10] Чл. 76 Закона о јавним набавкама („Службени гласник РС", бр. 91/2019, 92/2023).

и смањење зависности од малог броја великих уговарача, стварајући шири круг квалификованих понуђача за будуће набавке. Поред економских, овакве подстицајне мере доприносе и другим циљевима, попут равномернијег регионалног развоја кроз ангажовање локалних фирми и социјалне инклузије, путем подршке предузећима у власништву жена или других рањивих група.

4. Закључак

Као кандидат за чланство у ЕУ Република Србија је у обавези да хармонизује свој правни систем са ЕУ правилима. Највећи део анализираних механизама (изузев формалног „плафона” по једном субјекту) је у духу ЕУ препорука, тако да би ти компатибилни механизми могли одмах наћи пут до одговарајућих прописа.

Да би се побољшала конкуренција у поступцима јавних набавки треба отићи корак даље од формалне транспарентности и константно радити на поверењу грађана у институционалну транспарентност. Без јасног става државе и њених органа да „фаворизовање пријатељских фирми” није могуће ни на једном нивоу власти, од локалних до централног, ниједан од напред наведених механизама неће моћи да оствари свој пуни потенцијал. Стога, свака озбиљна реформа захтева јачање независних контролних тела. То би пре свега била Државна ревизорска институција (ДРИ), Канцеларија за јавне набавке, Републичка комисија за заштиту права у поступцима јавних набавки, Агенција за спречавање корупције, Комисија за заштиту конкуренције (КЗК), јавна тужилаштва и др. Њихова координација би имала пун ефекат у примени свих механизама. На пример, ДРИ извештаји могу указати на неуобичајену концентрацију уговора код једног понуђача, на основу чека КЗК може да иницира проверу тезе да је до тога дошло због постојања недозвољених уговора. Након тога Канцеларија за јавне набавке може да иницира промену прописа и увођење механизама којима би се смањила концентрација на тржишту јавних набавки у Србији. Јачање надзора над спровођењем јавних набавки од стране екстерних институција већ постоји као препорука (Пејовић, Ђурић, 2018: 30), укључујући и праћење структуре тржишта јавних набавки. Такође, OECD наводи пример Ирске, чија Група за саветовање малих и средњих предузећа (SME Advisory Group) као тело владе, идентификује препреке за МСП и предлаже одговарајућа решења (OECD, 2025: 66). Нешто слично би се могло успоставити и у Србији – саветодавно тело које укључује представнике малих предузећа, наручилаца и других државних тела, које би пратило индикаторе конкуренције у јавним набавкама и предлагало мере.

Такође, треба имати у виду да се делотворност механизама цени у зависности од начина њиховог спровођења на терену. Већа делотворност би се постигла повећаном професионализацијом у овој области, јер врло често службеници за јавне набавке цео поступак спроводе механички, не бавећи се тиме како да се повећа број понуда. Због тога Пејовић и Ђурић (OECD, 2018: 30) предлажу обуке наручилаца, како би се подстакло стварање конкурентнијег окружења, кроз, нпр., боље планирање јавних набавки, објаву тзв. индикативних планова набавки, који би омогућили понуђачима да се унапред припреме за одређене набавке, употребу критеријума економски најповољније понуде (ЕКОН) уместо искључиво најниже цене и др. У питању су механизми који не захтевају промену регулативе већ само праксе, што се може постићи кроз обуке и интерне смернице. То се односи и на приватни сектор, нарочито мала и средња предузећа, која често немају ни знања ни капацитета да испрате компликоване процедуре и да правилно конкуришу на позиве. Институционално посматрано, обуке би могла да ради Привредна комора, самостално или у сарадњи са Канцеларијом за јавне набавке.

Спроведени заједно сви наведени нормативно-системски механизми могу имати само синергијско дејство. Повећана конкуренција снизиће цене и отворити простор за буџетске уштеде, што ће повећати поверење у читав систем. Кроз међународна искуства и њихово прилагођавање домаћим приликама, Србија може релативно брзо унапредити конкурентност својих јавних набавки. Тиме ће оне постати полуга економског развоја, јер ће држава као највећи потрошач подстицати тржишно такмичење, иновације и раст домаћих капацитета, на добробит целог друштва.

Литература

Balkan Tender Watch. (2024). *Comparative Report on Public Procurement in the Western Balkans.* https://levizjafol.org/wp-content/uploads/2024/09/Comparative-Report-on-Public-Procurement-in-the-Western-Balkans-September-2024.pdf

European Commission. (2024). *Serbia 2024 Report (SWD(2024) 695 final)*. https://enlargement.ec.europa.eu/document/download/3c8c2d7f-bff7-44eb-b868-414730cc5902_en?filename=Serbia%20Report%202024.pdf

European Commission. (2022). *Serbia 2022 Report*. https://enlargement.ec.europa.eu/system/files/2022-10/Serbia%20Report%202022.pdf

European Court of Auditors. (2023). *Special report 28/2023: Public procurement in the EU – Less competition for contracts awarded for works, goods and services in the 10 years up to 2021*. https://www.eca.europa.eu/en/publications/sr-2023-28.

Junta Consultiva de Contratación Pública del Estado. (2020). *Expediente 20/2018. Alcance e interpretación del artículo 118 de la LCSP.* Madrid: Ministerio de Hacienda, стр. 4, 21, 24–25. https://www.hacienda.gob.es/DGPatrimonio/junta%20consultiva/informes/informes%202020/2018-020acfyotros.pdf

Kozłowska, M. K. (2018). Special roads act as a legal instrument which improve road investments in Poland. *Transportation Overview–Przeglad Komunikacyjny*, 2018(2), 42–50. https://doi.org/10.35117/A_ENG_18_02_05

Le, S. (2024, April 30). *Ask Me Anything: FY23 SBA Small Business Procurement Scorecard*. LinkedIn. https://www.linkedin.com/pulse/ask-me-anything-fy23-sba-small-business-procurement-scorecard-sam-le-lbzqf

Matić Bošković, M. (2022). *Public procurement: An analysis of the regulatory frameworks in selected Western Balkan countries (Monograph 190; Public Sector Integrity in the Western Balkans)*. Institute of Comparative Law. https://doi.org/10.56461/M190_22MMB

Миленковић, Ј. (2019). Референце понуђача као додатни услов пословног капацитета за учешће у поступку јавне набавке/негативне референце као разлог за неприхватљивост понуде према одредбама закона о јавним набавкама („Службени гласник РС" број 124/2012, 14/15 и 68/15). *Билтен правне праксе Републичке комисије за заштиту права у поступцима јавних набавки*, бр. 10–11/2019. Београд: Републичка комисија за заштиту права у поступцима јавних набавки. Преузето са: www.kjn.gov.rs

OECD. (2025). *Maximising the Benefits of Effective Competition in Public Procurement in Slovenia.* OECD Public Governance Reviews. OECD Publishing, Paris. https://doi.org/10.1787/c1e5d31f-en

OECD. (2025). *Public Administration in Serbia 2024: Assessment against the Principles of Public Administration.* OECD Publishing. https://doi.org/10.1787/02001fe4-en

Pejović, D., Đurić, R. (2018). *Analiza aktuelne situacije u pogledu konkurencije u javnim nabavkama i preporuke za dalje unapređenje*. OECD: Beograd. Преузето са: https://eupodrska.ujn.gov.rs/wp-content/uploads/2018/07/

Konkurencija_analiza-i-preporuke_062018_SRB.pdf#:~:text=%E2-%80%A2%20Ja%C4%8Danje%20nadzora%20koji%20vr%C5%A1e,Osposobljavanje%20Javnog

Републичка комисија за заштиту права у поступцима јавних набавки (2017). *Билтен правне праксе Републичке комисије за заштиту права у поступцима јавних набавки: бр. 6–7/2017*. Београд: Републичка комисија за заштиту права у поступцима јавних набавки. Преузето са: www.kjn.gov.rs

Републичка комисија за заштиту права у поступцима јавних набавки. (2014). *Билтен правне праксе Републичке комисије за заштиту права у поступцима јавних набавки: бр. 1/2014.* Београд: Републичка комисија за заштиту права у поступцима јавних набавки. Преузето са: www.kjn.gov.rs

Sirály, K. (2023). *The new Investment Act has entered into force – what changes can we expect in practice?* DRSK Law Office. https://drsk.hu/en/the-new-investment-act-has-entered-into-force-what-changes-can-we-expect-in-practice

Transparency International Bosne i Hercegovine. (2012). *Monitoring implementacije Zakona o javnim nabavkama BiH.* https://ti-bih.org/wp-content/uploads/2013/02/Monitoring-implementacije-Zakona-o-javnim-nabavkama-BiH-decembar-2012.pdf

Терзић, Б. (2015). Анализа начина дефинисања и тумачења изузетка од примене Директиве 2004/18/ЕЗ и Директиве 2014/24/ЕУ и начина примене тих изузетака у домаћој пракси са предлогом измена одређених одредби Закона о јавним набавкама. *Билтен правне праксе Републичке комисије за заштиту права у поступцима јавних набавки,* бр. 2–3/2015, стр. 83–161. Београд: Републичка комисија за заштиту права

U.S. Small Business Administration. (2024). *Small business procurement scorecard overview*, 28. 10. 2024, https://www.sba.gov/document/support-small-business-procurement-scorecard-overview

Herrera Anchustegui, I., Nes, L. M., Sikkeland, T. M. J. (2021). *Article 46 DIVISION OF CONTRACTS INTO LOTS*. In R. Caranta & A. Sanchez-Graells (Eds.), *European Public Procurement: Legal Commentaries.* https://doi.org/10.4337/9781789900682.00055

Прописи

Código dos Contratos Públicos (CCP). *Diário da República*. Decreto-Lei n.º 18/2008.

Directive 2014/24/EU of the European Parliament and of the Council of 26 February 2014 on public procurement and repealing Directive 2004/18/EC. *Official Journal of the European Union*, L 94/65.

Gesetz gegen Wettbewerbsbeschränkungen (GWB) – Teil 4 (Vergaberecht). *Bundesgesetzblatt I*, бр. 8/2016, 2016.

Government of Romania (2018). *Government Emergency Ordinance no. 39 of May 10th, 2018 on public-private partnerships*. Ministry of Public Finance. https://mfinante.gov.ro/static/10/Mfp/PPP/OUG39en_24032025.pdf

Lei n.º 30/2021 (Medidas Especiais de Contratação Pública – MEC). Diário da República. 2021.

Ordonnance N° 2015-899 relative aux marchés publics. *Journal officiel de la République française (JORF)*, 0169. 2015.

Закон о јавним набавкама. *Службени гласник РС*, бр. 91/2019, 92/2023.

Закон о посебним поступцима ради реализације пројеката изградње и реконструкције линијских инфраструктурних објеката од посебног значаја за Републику Србију. *Службени гласник РС*, бр. 9/2020.

Prof. Dejan Vučetić, LL.D.,
Full Professor,
Faculty of Law, University of Niš,
Republic of Serbia

NORMATIVE-SYSTEMIC MECHANISMS FOR IMPROVING COMPETITION IN PUBLIC PROCUREMENT PROCEDURES IN THE REPUBLIC OF SERBIA

Summary

In Serbia's public procurement procedures, competition remains below the EU average, while a significant number of procurement procedures attract only a single bidder. This depresses the value of money (public spending) and heightens risks of abuse and inefficiency. The paper examines legal measures (de lege lata and de lege ferenda) and organisational (systemic) measures which can enhance bidder competition and strengthen effective rivalry: clearer and proportionate participation criteria; systematic division of contracts into lots to open opportunities for smaller contractors; incentives and removal of unnecessary entry barriers and targeted support for small and medium-sized enterprises (SMEs); tighter and less frequent (exceptional) use of negotiated procedures without prior publication; and stronger anti-cartel safeguards. The legal analysis shows that most proposed measures may be implemented as they are compatible with Serbian law and EU law. A notable caveat concerns quantitative caps on the aggregate value of awards per company, which may conflict with equal-treatment and non-discrimination principles. Institutionally, at the organizational level, the key obstacles include limited purchaser capacity, tendencies toward favouritism, and inconsistent enforcement of existing rules. The paper concludes that a coherent package is needed in terms of contract lotting, enhanced oversight and accountability, better planning and data transparency, and sustained professionalisation of contracting authorities, while any quantity-based caps should be considered only after a rigorous legal-economic assessment.

Keywords: *public procurement procedures, competition, normative mechanisms, institutional framework, Serbia, contract lotting, SMEs.*

Др Вук Цуцић,[*]
Редовни професор,
Правни факултет, Универзитет у Београду,
Република Србија

UDK: 35.077.2(497.11)
UDK: 347.952(497.11)
UDK: 342.9(497.11)

DOI: 10.5281/zenodo.17942448

ОДРЕЂИВАЊЕ ПРИВРЕМЕНИХ МЕРА У УПРАВНОМ СПОРУ НА ОСНОВУ ЗАКОНА О ИЗВРШЕЊУ И ОБЕЗБЕЂЕЊУ[**]

Апстракт: *Привремена заштита у управном спору омеђена је, с једне стране, одлуком законодавца да пропише само једну врсту привремених мера – одлагање извршења решења, а с друге стране, судском праксом, која, рестриктивно тумачећи чл. 23 Закона о управним споровима, онемогућава привремену заштиту у ситуацији кад је применом правног средства уклоњен акт којим су странци призната права. Наведена неприлика натерала је одређене тужиоце да прибегну алтернативним начинима тражења привремене заштите, позивајући се у својим захтевима на Закон о извршењу и обезбеђењу (ЗИО). Рад испитује могућност одређивања привремених мера у управном спору на основу наведеног прописа, и то са становишта надлежности суда, природе тужбеног захтева и врсте и природе доступних привремених мера. На крају се анализирају недостаци привремене заштите у управном спору и могућност њеног унапређења de lege lata (измењеним, мање рестриктивним тумачењем предмета привремене заштита према Закону о управним споровима) и de lege ferenda (изменом Закона о управним споровима или Закона о извршењу и обезбеђењу).*

Кључне речи: *Одлагање извршења решења; привремене мере; управни спор.*

---

[*] vukcucic@ius.bg.ac.rs, ORCID ID 0000-0002-8373-5613.

[**] Рад представља прилог израђен у оквиру пројекта Правног факултета Универзитета у Београду „Проблеми стварања, тумачења и примене права" за 2025. годину. Рад је изложен на Међународној научној конференцији „Право и друштвени конфликти", одржаној на Правном факултету Универзитета у Нишу 26. априла 2025. године.

1. Увод

Кад би могао да учествује на такмичењу, живот би освојио све награде за сценарио и режију. Другим речима, законописци тешко да могу да буду толико проницљиви и далековиди да предвиде сваки потенцијални изазов с којим ће се норме прописа који сачињавају сусрести у пракси. Живот је тај који ће, пре или касније, удесити случај који ће разоткрити мањкавости прописа и/или његове примене у пракси. Такви случајеви нам, пак, дају путоказ за унапређење постојећег стања правног уређења одређене области. Питања којима се баве редови који следе управо су проистекла из једног таквог случаја.

Инвеститор је добио грађевинску дозволу за изградњу троспратне стамбене зграде, површине веће од 2.000 квадратних метара. Неизјављивањем жалбе у законом прописаном року, грађевинска дозвола постала је коначна и правноснажна. Након што је инвеститор приступио изградњи објекта, надлежна урбанистичка инспекција извршила је инспекцијски надзор. Том приликом утврдила је да локацијски услови, који су саставни део грађевинске дозволе, нису издати у складу са релевантним планским документом. Стога је надлежном органу поднела иницијативу за поништавање издате грађевинске дозволе. Надлежни орган је то и учинио употребом једног од ванредних правних средстава у управном поступку – поништавања коначног решења. Правни ослонац пронађен је у одредби чл. 183, ст. 1, тач. 3 Закона о општем управном поступку[1] (у даљем тексту: ЗУП), која прописује да ће другостепени орган или надзорни орган решењем на захтев странке или по службеној дужности у целини или делимично поништити коначно решење ако његово извршење уопште није могуће. Истакнуто је да је грађевинска дозвола, конкретно, локацијски услови као њен саставни део, несагласна са примењивим планским документом, те да је самим тим њено извршење правно немогуће. Решењем надлежног органа је делимично поништена грађевинска дозвола, те наложено рушење дела објекта који је до тад изграђен.

Решење којим је поништена коначна грађевинска дозвола оспорено је затим тужбом пред Управним судом. Тужилац је, уз тужбу, поднео и захтев за одлагање извршења оспореног решења на основу чл. 23 Закона о управним споровима[2] (у даљем тексту: ЗУС). Управни суд је одбацио захтев за одлагање наводећи да „[к]ако је решење чије се одлагање тражи донето применом ванредног правног средства, односно

[1] Закон о општем управном поступку, Сл. гласник РС, бр. 18/2016, 95/2018 – аутентично тумачење и 2/2023 – одлуке УС.

[2] Закон о управним споровима, Сл. гласник РС, бр. 111/2009.

посебног случаја уклањања и мењања решења, оно нема карактер решења којим се мериторно решава у управном поступку".[3]

Незадовољан одлуком Управног суда, тужилац је поднео нови захтев за одлагање извршења оспореног решења, али овог пута наводећи Закон о извршењу и обезбеђењу[4] (у даљем тексту: ЗИО) као правни основ. Захтевом, који се позива на чл. 447, ст. 1 и 2 ЗИО, тражи се од Управног суда да одложи извршење оспореног решења и да дозволи тужиоцу да настави радове на објекту за који је поништена грађевинска дозвола издата. Управни суд је и дати захтев одбацио као недопуштен, „стога што привремена мера није примерена правној природи управног спора и као таква није прописана Законом о управним споровима, нити се могу применити одредбе других закона који уређују привремене мере".[5]

Описани предмет отвара три сета питања на која рад покушава да пружи одговоре. Први се тиче начина тумачења и примене чл. 23 ЗУС у пракси Управног суда, а посебно питања врсте оспореног акта код којих одлагање извршења долази у обзир, то јест, питање појма „коначног управног акта којим је мериторно одлучено у управној ствари". Други сет се, пак, односи на могућност одређивања привремених мера у управном спору на основу ЗИО. Да ли се захтев усмерен према туженом, то јест, органу који је издао оспорени коначни управни акт може сматрати потраживањем које се може заштитити одређивањем привремене мере? Да ли се може подвести под „захтев за утврђење постојања, односно непостојања неког права или правног односа" у смислу чл. 447, ст. 2 ЗИО? Ако може, које врсте привремених мера би, по својој природи, стајале на располагању тужиоцу и биле примерене управном спору? Да ли би се могло тражити одлагање извршења оспореног акта („забрана извршном дужнику да предузима радње које могу нанети штету извршном повериоцу" у смислу чл. 460, тач. 3 ЗИО) и/или привремено уређење управне ствари, о којој је одлучено оспореним актом („привремено уређење спорног односа" у смислу чл. 460, тач. 7 ЗИО)? Под којим условима би то било дозвољено и како се ти услови разликују од оних прописаних у чл. 23 ЗУС? Најзад, трећи сет питања проистиче из одговора на претходна два. Да ли је привремена заштита у управном спору уређена на ваљан начин? Да ли ту постоје „слепе тачке"? Да ли се привремена заштита у управном спору може de lege ferenda унапредити изменом прописа и/или судске праксе?

[3] Решење Управног суда, бр. I-8 У 11502/24 од 17. јануара 2025. године.

[4] Закон о извршењу и обезбеђењу, Сл. гласник РС, бр. 106/2015, 106/2016, 113/2017, 54/2019, 9/2020 и 10/2023.

[5] Решење Управног суда, бр. I-8 У 11502/24 од 3. марта 2025. године.

2. Предмет захтева за одлагање извршења у управном спору

ЗУС познаје једну врсту привремене мере – одлагање извршења оспореног акта. Оно је уређено у чл. 23 ЗУС. Правило је да тужба у управном спору нема одложно дејство (чл. 23, ст. 1 ЗУС). Као изузетак јавља се могућност додељивања одложног дејства управносудској тужби одлуком суда, то јест, могућност да суд по захтеву тужиоца одложи извршење коначног управног акта којим је мериторно одлучено у управној ствари, до доношења судске одлуке, ако би извршење нанело тужиоцу штету која би се тешко могла надокнадити, а одлагање није противно јавном интересу, нити би се одлагањем нанела већа или ненадокнадива штета противној странци, односно заинтересованом лицу (чл. 23, ст. 2 ЗУС). Управни суд је овлашћен и да на захтев странке из управног поступка одложи извршење управног акта и пре подношења тужбе у случају хитности или када је изјављена жалба која по закону нема одложно дејство, а поступак по жалби није окончан (чл. 23, ст. 3 ЗУС).

Спрам теме рада, као кључно намеће се питање појма „коначног управног акта којим је мериторно одлучено у управној ствари". Појам коначности је законски дефинисан. Он подразумева (даљу) немогућност изјављивања жалбе у управном поступку против одређеног управног акта (чл. 176, ст. 1 ЗУП).[6] Упитан је појам мериторног управног акта, то јест, управном акта којим се мериторно одлучује у управној ствари. Термин „мериторно" ЗУС помиње искључиво у датој одредби, без његовог прецизирања, док се у ЗУП уопште не налази.

Мериторно у управном поступку има два значења.

У првом, основном облику, јавља се код окончања поступка. Тако се говори о мериторном и немериторном (процесном) окончању поступка. Мериторно окончање управног поступка подразумева да је управним актом, решењем одлучено о управној ствари, то јест, о правима, обавезама или правним интересима странке. Ако је поступак покренут захтевом странке, онда да је захтев усвојен или одбијен, а ако је покренут по службеној дужности, да је актом одлучено о правима, обавезама и правним интересима адресата. Немериторно окончање управног поступка подразумева доношење решења о одбацивању

[6] Коначни су другостепени управни акти, то јест, они којима се одлучује о жалби у управном поступку. Коначни су и првостепени управни акти против којих није уопште била дозвољена жалба у управном поступку, против којих жалба у управном поступку није изјављена у законом предвиђеном року (с овим је изједначена ситуација у којој су се све странке и лица којима је одбијен захтев за признавање својства странке у поступку одрекле права на жалбу) и против којих је жалба изјављена, али је она одбачена или одбијена.

захтева којим је покренут првостепени управни поступак, одбацивању жалбе или одбацивању ванредног правног средства које је изјавила странка. Немериторно се управни поступак окончава и доношењем решења о обустављању поступка.

У другом, изведеном, продубљеном облику, мериторно се јавља код употребе правних средстава у управном поступку и то као антоним термина касаторно или касационо. Реч је о разлици која се јавља онда кад је контролни орган усвојио жалбу или ванредно правно средство које је изјавила странка или друго овлашћени субјект и одлучио да уклони побијани управни акт. У тој ситуацији, надлежни орган се може зауставити на уклањању нападнутог управног акта, уз враћање управне ствари на поновно одлучивање доносиоцу уклоњеног акта. Тад говоримо о касаторном (касационом) поступању. Надлежни орган може отићи и корак даље, те сам решити управну ствар друкчије од начина на који га је решио доносилац уклоњеног акта. Тад се ради о мериторном поступању контролног органа.

Пракса домаћег управног спора не прихвата ниједан од ова два значења појма мериторног управног акта. Наиме, неприхватање првог значења видљиво је у предмету који је описан на почетку рада, где је орган мериторно окончао поступак, то јест, није обуставио поступак покренут по службеној дужности (до одбацивања није могло да дође јер поступак није покренут захтевом странке), већ је одлучио о законитости побијаног управног акта. Друго значење термина мериторно, само по себи, није примерено одредби чл. 23 ЗУС због тога што не може да обухвати ситуације у којима је управни поступак био једностепен. У том случају, првостепено решење којим се одлучује о правима и обавезама странке било би коначно даном издавања и било би једино решење у датој управној ствари. Не би било речи о уклањању неког другог решења, којим је управна ствар била претходно решена, уз друкчије решавање управне ствари новим актом.

Постоји и треће тумачење појма мериторно у контексту дате законске одредбе. Према том тумачењу, другостепеним управним актом је немериторно коначно решено ако је жалба одбачена или одбијена (Томић, 2012: 322). Следствено датом схватању, коначним мериторним управним актом сматра се првостепени управни акт, којим је одлучено о правима и обавезама странке (што искључује решење о одбацивању захтева или обустављању. поступка), као и другостепени управни акт којим је усвојена жалба, поништен првостепени управни акт и наново, друкчије одлучено о управној ствари (ово је горе описано као други појам мериторног одлучивања, супротан касаторном поступању).

Пракса домаћег управног спора подржава овај приступ. То произлази из праксе Управног суда да одбацује захтеве за одлагање другостепених решења којима су жалбе одбијене, уз поучавање странака да у тој ситуацији могу тражити одлагање извршења првостепеног управног акта.[7]

Оваквом схватању могла би се изнети терминолошка замерка. Уместо термина „мериторно", који је, како смо видели шири од датог тумачења, могао је да се употреби примеренији термин, који би обухватио ужу групу управних аката, попут термина „непосредно". У случају кад постоје два коначна управна акта – првостепени и другостепени, јер је жалба у управном поступку одбијена, термин „непосредно" би решио проблем акта према којем би захтев за одлагање извршења био усмерен. То би био првостепени акт, јер је он непосредно уредио управну ствар, непосредно одлучио о правима и обавезама, а другостепени је то „само" потврдио, одбијањем жалбе као неосноване. Исто би важило у случају кад је другостепеним актом усвојена жалба, поништен првостепени управни акт и наново, друкчије одлучено о управној ствари. Ту и постоји само један коначни управни акт који мериторно одлучује о управној ствари – другостепени акт. Алтернативни предлог, изнет у домаћој правној литератури, јесте да се могућност одлагања извршења решења ограничи на обавезујуће коначне управне акте, то јест, акте којима се странкама налажу обавезе (Лончар, 2012: 253). Као што ће се видети из редова који следе, термин „обавезујући" би одговарао тумачењу које се у пракси придаје чл. 23 ЗУС.

Упркос наведеном, такво тумачење не би у пракси довело до ускраћивања привремене заштите у управном спору, јер би странка уместо решења којим се одбија жалба (а што представља мериторно одлучивање) могла да оствари привремену заштиту усмеравањем захтева за одлагање према првостепеном решењу.

Најзад, Управни суд је у својој пракси применио најрестриктивније тумачење. Не само да је из категорије коначних управних аката којима је мериторно одлучено у управној ствари искључио решења којима се одбија жалба, већ је из те категорије изопштио и управне акте којима се употребом посебних случајева уклањања и мењања управних аката (ванредних правних средстава у управном поступку) уклањају из правног система коначни управни акти којима је одлучено о правима и обавезама странака. Управо се то догодило у предмету с почетка овог текста. Према ставу Управног суда, „[к]ако је решење чије се одлагање тражи донето применом ванредног правног средства, односно посеб-

[7] Решење Управног суда, бр. I-4 У 54460/22 од 8. децембра 2022. године.

ног случаја уклањања и мењања решења, оно нема карактер решења којим се мериторно решава у управном поступку." Дакле, било која употреба ванредног правног средства, односно посебног случаја уклањања и мењања решења, неће, сагласно том ставу, довести до мериторног одлучивања, без обзира на исход и без обзира на то да ли је управни акт који се на тај начин уклања био повољан или неповољан по странку.

За разлику од претходног тумачења, која са собом носи само терминолошки изазов, овде се јавља додатни, суштински проблем. Стварају се „слепе тачке" привремене правне заштите у управном спору. Странке која су имале правни положај који им је одговарао, долазе у ситуацију да је деловањем органа измењен тај правни положај на њихову штету, поништавањем фаворабилног управног акта (укинута су им или умањена права), а да оне не могу да се заштите на одговарајући начин. Одговарајући начин заштите подразумева и привремену заштиту кад је она неопходна, то јест, кад би њеним изостанком (примера ради, немогућношћу одлагања извршења оспореног акта) странци била нанета штета која би се тешко могла надокнадити (како стоји у чл. 23, ст. 2 ЗУС). Штавише, како Управни суд држи да странка која је имала признато право коначним и правноснажним актом, који је уклоњен применом ванредног правног средства, не ужива привремену заштиту, тим пре то важи за странку којој је право било признато првостепеним управним актом, који није био још увек коначан, а поништен је по жалби противне странке или другог овлашћеног субјекта. Дакле, у домаћем управном спору је прихваћено гледиште према којем странкама није доступна привремена заштита у виду одлагања извршења коначног управног акта којим је претходни фаворабилни управни акт уклоњен.

3. Могућност одређивања привремених мера у управном спору на основу ЗИО

Суочен са ставом којим онемогућава приступ привременој заштити на основу ЗУС-а, тужилац је покушао да оствари правну заштиту применом ЗИО. У захтеву за одређивање привремене мере, тужилац се позвао на чл. 447 ЗИО, у којем стоји да суд може одредити привремену меру пре, у току или после судског или управног поступка па док извршење не буде спроведено (ст. 1) и да поред обезбеђења потраживања која се састоје од давања, чињења, нечињења или трпљења, привремена мера може да се одреди и ради обезбеђења потраживања која се састоје од захтева за утврђење постојања, односно непостојања неког права или

правног односа, повреде права личности и истинитост, односно неистинитост неке исправе или захтева за преображај неког материјалног или процесног односа (ст. 2). На поновљени позив Управног суда да уреди захтев тако што би се изјаснио да ли се тражи да се извршење оспореног акта одложи на основу чл. 23 ЗУС, тужилац је одговорио одрично и истакао да је реч о захтеву за одређивање привремене мере на основу ЗИО, те да се привремена мера састоји у одлагању извршења коначног управног акта и дозволи тужиоцу да настави са радовима на основу (делимично) поништене грађевинске дозволе. Управни суд је дати захтев одбацио као недопуштен, „стога што привремена мера није примерена правној природи управног спора и као таква није прописана Законом о управним споровима, нити се могу применити одредбе других закона који уређују привремене мере" (подвлачење додато).

Процена могућности одређивања привремених мера у управном спору на основу ЗИО захтева пружање одговора на три питања. Да ли је Управни суд надлежан да одређује привремене мере на основу ЗИО? Да ли се тужбени захтев у управном спору може уподобити са потраживањем у смислу ЗИО, које би се могло заштитити одређивањем привремене мере? Да ли су привремене мере из ЗИО примерене правној природи управног спора? Упркос наведеном редоследу, којим би се дата питања расправљала у судском поступку, у раду ћемо се кретати у супротном смеру, разматрајући прво она чије би испуњење у предметном случају било лакше доказати. То одговара и редоследу којим их је Управни суд изнео приликом одбацивања захтева.

Управни суд је најпре навео да привремена мера није примерена правној природи управног спора. Ипак, системско тумачење домаћих прописа, као и упоредноправна решења, упућују на другачији закључак.

Наиме, тужилац је у случају с почетка рада тражио одлагање извршења решења на основу ЗИО. Одлагање извршења оспореног решења може се у том смислу уподобити са привременом мером из чл. 460, тач. 3 ЗИО, која се састоји у забрани извршном дужнику да предузима радње које могу нанети штету извршном повериоцу. Извршењем оспореног акта би тужиоцу била нанета штета, због чега је захтевано одлагање извршења. То је мера која се може изрећи и применом чл. 23 ЗУС. Остаје стога нејасно како се дошло до закључка да таква мера не одговара природи управног спора.

Тужилац је, уз одлагање извршења решења, у захтеву заснованом на ЗИО, тражио и да му се дозволи да настави са градњом на основу грађевинске дозволе коју је тужени орган делимично поништио. То одговара

привременој мери из чл. 460, ст. 7 ЗИО, која омогућава привремено уређење спорног односа, ако је то потребно да би се отклонила опасност од насиља или веће ненадокнадиве штете. Теза да таква мера не одговара природи управног спора супротна је упоредном праву. Тако, системи попут енглеског и француског познају различите врсте привремених мера које се могу изрећи у управном спору. У енглеском управном спору могуће је захтевати две врсте привремене судске заштите – одлагање извршења оспореног акта и привремено уређење спорне ситуације (Craig, 1989: 404; Endicott, 2011: 389; Cane, 2011: 303-306). У француском управном спору, поред одлагања извршења оспореног акта (référé-suspension), може се тражити и предузимање мера за очување основних слобода (référé-liberté), којима се привремено уређује нека правна ситуација (Ricci, 2013: 277). Релевантне препоруке Савета Европе[8] такође помињу следеће привремене мере – потпуно или делимично одлагање извршења оспореног управног акта, потпуно или делимично враћање стања ствари које је постојало у тренутку када је управни акт донет или у неком каснијем тренутку, као и наметање других одговарајућих обавеза управи (Цуцић, 2009: 257-261). Управо је тужени тражио враћање стања ствари које је постојало пре него што је тужени поништио коначно решење (грађевинску дозволу).

Следеће питање тиче се могућности уподобљавања тужбеног захтева из управног спора са потраживањем из ЗИО. ЗИО, као што његов назив сугерише, уређује извршење и обезбеђење потраживања (чл. 1 ЗИО). Један од начина обезбеђења потраживања јесте изрицање привремених мера у судском поступку (чл. 447 ЗИО). ЗИО дефинише потраживање као право извршног повериоца да захтева од извршног дужника одређено давање, чињење, нечињење или трпљење (чл. 2, тач. 1 ЗИО). У чл. 447, ст. 2, ЗИО проширује дату дефиницију потраживања, и на потраживања која се састоје од захтева за утврђење постојања, односно непостојања неког права или правног односа, повреде права личности и истинитост, односно неистинитост неке исправе или захтева за преображај неког материјалног или процесног односа. Тужбени захтев у предмету који служи као потка овог рада могао би се подвести под

[8] Реч је о принципу III Препоруке Савета Европе о привременој судској заштити у управним стварима из 1989. године (Recommendation of the Committee of Ministers of the Council of Europe no. R (89) 8 on Provisional Court Protection in Administrative Matters), доступно на https://rm.coe.int/16804f288f, приступљено 16. јуна 2025. године и принцип 5.д Препоруке Савета Европе о судској контроли управних аката (Recommendation Rec(2004)20 of the Committee of Ministers to member states on judicial review of administrative acts), доступно на https://rm.coe.int/cmrec-2004-20-on-judicial-review-of-administrative-acts/1680a43b5b, приступљено 16. јуна 2025. године.

захтев за утврђење постојања, односно непостојања неког права или правног односа. Конкретно, реч је о праву на градњу (грађевинску дозволу) или (у)правни однос успостављен грађевинском дозволом, као управним актом. Друга могућност била би да се подведе под захтев за преображај неког материјалног или процесног односа. Поништавањем оспореног решења туженог органа била би васпостављена поништена грађевинска дозвола, то јест, дошло би до поновног успостављања материјалног правног односа који је њом успостављен – постојало би право на градњу конкретног објекта на конкретној парцели. Тиме би се материјални правни однос преобразио. Наведено указује на могућност подвођења тужбеног захтева из управног спора (захтева за поништавање акта) под дефиницију потраживања из ЗИО.

Напокон, могућност одређивања привремених мера на основу ЗИО у управном спору зависи од питања надлежности Управног суда за њихово изрицање. Управни суд је заузео став да може да захтевана привремена мера није прописана у ЗУС и да се не могу применити одредбе других закона који уређују привремене мере. Истоветан став, да је у домаћем управном спору једини доступни вид привремене заштите одлагање извршења решења у складу са чл. 23 ЗУС, може се наћи и у научној литератури (Томић, 2012: 452). Ради пружања потпуног одговора на питање надлежности Управног суда за одређивање привремених мера из ЗИО, потребно је испитати две могућности – посредну и непосредну примену норми ЗИО.

До посредне примене ЗИО у управном спору могло би да дође применом чл. 74 ЗУС, који прописује да на питања поступка решавања управних спорова која нису уређена тим законом сходно ће се примењивати одредбе закона којим се уређује парнични поступак. Закон о парничном поступку[9] (у даљем тексту: ЗПП), са своје стране, предвиђа могућност одређивања привремених мера на основу ЗИО у два посебна парнична поступка – радном спору (чл. 439 ЗПП) и парницама због сметања државине (чл. 451 ЗПП). Слажемо се са ставом да до такве „посредне сходне примене извршног поступка у парничном поступку" не би могло да дође (Томић, 2012: 452-453) из барем два разлога. Први лежи у чињеници да се одредбе ЗПП (а преко њих, посредно, и ЗИО) могу применити у управном спору само ако сам ЗУС није уредио одређено питање. ЗУС јесте уредио једну од привремених мера прикладних управном спору – одлагање извршења оспореног решења, последично

[9] Закон о парничном поступку, Сл. гласник РС, бр. 72/2011, 49/2013 - одлука УС, 74/2013 - одлука УС, 55/2014, 87/2018, 18/2020 и 10/2023 - др. закон.

искључивши могућност сходне примене одредаба парничног (и, још посредније, извршног) поступка.

Немогућност посредне примене ЗИО у управном спору, пак, не искључује могућност његове непосредне примене. ЗУС није једини пропис који садржи процесне одредбе које се примењују у управном спору. Као пример могу се навести одредбе чл. 72, ст. 3[10] и 5[11] Закона о заштити конкуренције,[12] којима се уводи посебан облик спора пуне јурисдикције и одређује рок за одлучивање у управном спору. Одредба чл. 448, ст. 1 ЗИО, у којој стоји да ако је предлог за одређивање привремене мере поднет пре, у току или после парничног или другог поступка у коме се одлучује о основаности потраживања чије се обезбеђење тражи или истовремено с покретањем поступка, о предлогу одлучује суд који у првом степену одлучује о основаности потраживања, могла би да наведе на закључак да је Управни суд овлашћен да изриче привремене мере, јер је надлежан да одлучује о основаности захтева који се може уподобити потраживањем у смислу чл. 447, ст. 2 ЗИО. Ипак, такав закључак се не може донети кад се погледа рубрум изнад члана 448 ЗИО, који јасно указује да је реч о одредби која уређује месну надлежност суда. Једина норма ЗИО која уређује стварну надлежност суда за извршење и обезбеђење потраживања, па самим тим и за одређивање привремених мера, јесте одредба чл. 6 ЗИО, сагласно којој о предлогу за извршење или обезбеђење одлучују у првом степену основни или привредни суд, док о жалби против решења основног или привредног суда одлучује виши суд или Привредни апелациони суд, у зависности од тога ко је донео решење које се побија.

Да закључимо, држимо да је Управни суд правилно одлучио кад је одбацио захтев за одређивање привремених мера на основу ЗИО, али не из разлога које је навео (или их барем није изричито и јасно навео). Привремене мере из ЗИО нису непримерене правној природи управног спора (као такве већ постоје у ЗУС и/или упоредном праву), нити је искључена могућност уподобљавања захтева о којем се одлучује у управном спору са потраживањем у смислу ЗИО. Управни суд не може да изрекне привремене мере из ЗИО зато што није надлежан да то уради ни према ЗИО (за то су надлежни само судови који одлучују у

[10] Ако суд утврди да је оспорено решење Комисије незаконито само у делу који се односи на висину новчаног износа одређене управне мере, по правилу ће пресудом преиначити оспорено решење у том делу, под условима прописаним законом којим се уређују управни спорови.

[11] Суд ће донети одлуку по тужби најкасније у року од три месеца од пријема одговора на тужбу односно од протека рока за одговор на тужбу.

[12] Закон о заштити конкуренције, Сл. гласник РС, бр. 51/2009 и 95/2013.

парници и привредни судови), нити се то може извести из сходне примене одредаба парничног поступка (чл. 74 ЗУС).

4. Привремена заштита у управном спору *de lege lata* и *de lege ferenda*

Сврха привремене заштите у судском поступку је очување права које је предмет спора и спречавање погоршања постојеће ситуације и увећања штете (Miles, 2017: 174). Што дуже спор траје, то је привремена заштита важнија. Нарочито је значајна у домаћем управносудском поступку, у којем вишегодишње чекање на пресуду не представља изузетак.

Нажалост, позитивно законодавство и пракса домаћег управног спора садрже мањкавости које онемогућавају постизање поменуте сврхе привремене заштите и не нуде одговарајућу заштиту странкама у управном спору. Недостаци која разматрамо тичу се предмета привремене заштите и врсте привремених мера које се могу изрећи.[13]

У погледу предмета привремене заштите, показано је да је судска пракса кренула путем најрестриктивнијег тумачења чл. 23 ЗУС, те да је могућност одлагања извршења свела на коначна првостепена решења којима је одлучено о управној ствари и другостепена решења којима је поништено првостепено решење, те наново, друкчије одлучено о управној ствари. Суштински је у питању заштита против онерозних, обавезујућих коначних управних аката. У теорији се сусрећу становишта да је могуће затражити одлагање и коначног управног акта којим су странци призната права, али искључиво од стране тужиоца који није странка у чију корист је тај управни акт донет (на пример, по тужби противне странке из управног поступка или јавног тужиоца), као што је случај са суседом странке којој је издата грађевинска дозвола (Томић, 2012: 454-455). Таквим приступом потпуно изостаје заштита у ситуацији кад је коначним управним актом донетим по правном средству (жалби или ванредном правном средству у управном поступку) уклоњен управни акт којим јој је било признато неко право (као у примеру из увода текста).

Најзад, изостављањем других мера привремене заштите из ЗУС, изузев одлагања извршења решења, привремена заштита странака учињена је крњом, непотпуном (Лончар, 2012: 256-257). У неким случајевима,

[13] Ван нашег истраживања остају питања услова за одређивање привремене мере и (не)могућности правне заштите у односу на одлуку о привременој мери, то јест, одлагању извршења решења.

без таквог вида заштите, исходовање пресуде којом се усваја тужбени захтев у управном спору, не може досегнути ни праг „Пирове победе". Илустроваћемо то примером. Замислимо свршеног средњошколца, који је конкурисао, али није примљен на одређени студијски програм. Након тога је неуспешно исцрпео доступну правну заштиту и против коначне одлуке о неодобравању уписа поднео тужбу у управном спору. Имајући у виду да су шансе за одлучивање о његовој тужби у року краћем од годину дана изузетно ниске, целокупна правна заштита у управном спору остаје беспредметна. Нема смисла да чека исход поступка, па макар и позитиван, кад већ наредне године може поново да покуша да упише студије, а пропуштену годину не може да надокнади.

Управо су мере привремене заштите које препознају препоруке Савета Европе, а не садржи ЗУС – привремено уређење управне ствари (у случају неуспешног уписа на студије) или враћање стања ствари које је постојало у тренутку када је управни акт донет или у неком каснијем тренутку (у случају из увода овог рада) решење за изазове с којима се привремена заштита у домаћем управном спору сусреће. Изричито увођење ових врста привремених мера у ЗУС би обесмислило и дилему да ли је одлагање извршења резервисано искључиво за обавезујуће коначне управне акта или не.

Друго законодавно решење наведених проблема (мада сложеније), била би измена ЗИО, којом би се дозволило одређивање привремених мера из ЗИО у управном спору. Забраном извршном дужнику да предузима радње које могу нанети штету извршном повериоцу (чл. 460, тач. 3 ЗИО) и привременим уређењем спорног односа (чл. 460, тач. 7 ЗИО) могло би се постићи дејство једнако горе предложеним изменама ЗУС.

Напокон, постоји и могућност да Управни суд одступи од уског тумачења одредбе чл. 23 ЗУС, те да дозволи да се може захтевати одлагање заиста сваког мериторног коначног управног акта. Употреба термина „мериторно" имала је мање смисла у тренутку доношења ЗУС 2009, јер је тадашњи Закон о општем управном поступку[14] познавао само решења којима се мериторно одлучује о управној ствари, то јест, о правима и обавезама странке. Важећи ЗУП познаје категорију процесних решења, којима се не одлучује о правима, обавезама и правним интересима странке, већ о процесним питањима (обустављање поступка, одбацивање захтева/жалбе/ванредног правног средства, прекиду поступка, итд.). У зависности од контекста, одлагањем извршења

[14] Закон о општем управном поступку, Сл. лист СРЈ, бр. 33/1997, 31/2001 и Сл. гласник РС, бр. 30/2010.

решења постизао би се ефекат привременог одлагања онерозног управног акта или привремено „враћање у живот” уклоњеног фаворабилног управног акта. Као и предложена измена ЗИО, ни ово решење није оптимално. Не би омогућавало да се управна ствар привремено уреди на начин који одговара странци, примера ради, у ситуацији у којој је странци одбијен и захтев за признавање права и жалба. Такође, не би било увек јасно да ли одлагање извршења решења којим је уклоњен фаворабилни управни акт у исто време подразумева и „оживљавање” уклоњеног фаворабилног акта. То је видљиво на примеру из увода. Тужиоцу је делимичним поништавањем грађевинске дозволе наложено да део изграђеног објекта сруши. Да ли у тој ситуацији одлагање извршења само одлаже рушење објекта или омогућава даље грађење према оригиналној грађевинској дозволи?

5. Закључак

Привремена заштита у домаћем управном спору не пружа одговарајућу заштиту странкама. Један недостатак огледа се у тумачењу одредбе чл. 23, ст. 2 ЗУС, који прописује да тужилац може захтевати одлагање извршења коначног управног акта којим је мериторно одлучено у управној ствари. У пракси Управног суда, наведена норма примењена је рестриктивно, тако да се омогућава искључиво одлагање коначних првостепених управних аката којима је странци наметнута одређена обавеза, као и другостепених управних аката којима је првостепени управни акт поништен, те управна ствар наново, друкчије уређена. Други недостатак огледа се у законодавном изостанку других врста привремених мера у управном спору, од којих су најважнији привремено уређење управне ствари и враћање стања ствари које је постојало пре доношења оспореног акта.

Наведене мањкавости у погледу предмета мере одлагања извршења решења и врста доступних привремених мера, онемогућавају привремену заштиту тужилаца којима је одлуком донетом по правном средству (жалби или неком ванредном правном средству у управном поступку) поништен фаворабилни управни акт, то јест, акт којим су им призната одређена права.

У раду је описан случај тужиоца којем је коначна и правноснажна грађевинска дозвола делимично поништена употребом једног од посебних случајева мењања и уклањања решења (једног од ванредних правних средстава у управном поступку). Суочен са претходно описаном немогућношћу привремене заштите, тужилац је прибегао захтеву за

одређивањем привремених мера на основу ЗИО, конкретно, захтеву да се одложи извршење оспореног акта и да се тужиоцу омогући да настави градњу у складу са првобитно издатом грађевинском дозволом. Анализа је показала да мере које су доступне у ЗИО одговарају природи управног спора (иако је Управни суд тврдио супротно), посебно зато што се сусрећу у упоредном праву и препорукама Савета Европе, које су послужиле као инспирација за уређивање привремених мера у ЗУС (Томић, 2021: 451). Анализа је показала и да би се тужбени захтев у конкретном случају могао подвести под дефиницију потраживања садржану у ЗИО. Ипак, захтев за одређивањем привремених мера у управном спору на основу ЗИО није прошао тест надлежности. Наиме, могућност одређивања привремених мера на основу ЗИО резервисана је за судове који одлучују у парничном поступку и привредне судове.

Недостаци привремене заштите у управном спору који су се оцртали у датом предмету могли би да се отклоне на три начина. Први подразумева увођење додатних привремених мера у ЗУС, на првом месту могућност привременог уређења управне ствари и враћања стања ствари које је постојало пре доношења оспореног акта.[15] Уколико се не би оптирало за наведену, вероватно оптималну интервенцију, постојале би још две опције. Могао би се изменити ЗИО, тако да се омогући коришћење привремених мера из тог прописа у управном спору. Најзад, Управни суд би могао да почне да тумачи одредбу чл. 23, ст. 2 ЗУС (мериторни коначни управни акт) да тумачи дословније, а самим тим шире него што је тренутно случај. Тиме би омогућио заштиту и у оним случајевима који сад западају у „слепе тачке" привремене заштите у управном спору.

Литература

Лончар, З. (2012). Одлагање извршења управног акта у управном спору. Зборник радова Правног факултета у Новом Саду. 2. 239-259.

Цуцић, В. (2009). Стразбуршки стандарди у управном спору. Анали Правног факултета у Београду, 2. 247-272.

Cane, P. (2011). Administrative Law. Oxford: Oxford Univ. Press

Craig, P. (1989). Administrative law, London: Sweet & Maxwell

Endicott, T. (2011). Administrative Law, 2nd ed. Oxford: Oxford University Press

[15] Треба, додуше, приметити да је привремена мера уређења управне ствари обухвата и могућност враћања стања ствари које је постојала пре доношења оспореног акта. У том смислу је прописивање потоње мере корисно, али не и нужно за остваривање пуноће привремене заштите у управном спору.

Miles, C. (2017). Purpose of Provisional Measures. In: Van den Herik, L., Jean D'Aspremon J. (eds.). Provisional Measures before International Courts and Tribunals. Cambridge: Cambridge University Press.174-224.

Ricci, J-C. (2013). Droit administratif général, 5e éd. Paris: Hachette livre

Томић, З. (2012). Коментар Закона о управним споровима, 2. изд. Београд: Службени гласник

Правни акти

Закон о заштити конкуренције. Службени гласник РС. Бр. 51/2009 и 95/2013.

Закон о извршењу и обезбеђењу. Службени гласник РС. Бр. 106/2015, 106/2016, 113/2017, 54/2019, 9/2020 и 10/2023.

Закон о општем управном поступку. Службени гласник РС. Бр. 18/2016, 95/2018 и 2/2023.

Закон о општем управном поступку. Службени лист СРЈ. Бр. 33/1997, 31/2001 и Службени гласник РС. Бр. 30/2010.

Закон о парничном поступку. Службени гласник РС. Бр. 72/2011, 49/2013 - одлука УС, 74/2013, 55/2014, 87/2018, 18/2020 и 10/2023.

Закон о управним споровима. Службени гласник РС. Бр. 111/2009.

Лончар, З. (2012) Одлагање извршења управног акта у управном спору. Зборник радова Правног факултета у Новом Саду. 2. 239-259.

Препорука Савета Европе о привременој судској заштити у управним стварима из 1989. године (Recommendation of the Committee of Ministers of the Council of Europe no. R (89) 8 on Provisional Court Protection in Administrative Matters). Доступно на https://rm.coe.int/16804f288f, приступ 16. јуна 2025. године.

Препорука Савета Европе о судској контроли управних аката (Recommendation Rec(2004)20 of the Committee of Ministers to member states on judicial review of administrative acts), приступ 16. јуна 2025. год., доступно на https://rm.coe.int/cmrec-2004-20-on-judicial-review-of-administrative-acts/1680a43b5b

Судска пракса

Решење Управног суда, бр. I-4 У 54460/22 од 8. децембра 2022. године

Решење Управног суда, бр. I-8 У 11502/24 од 17. јануара 2025. године

Решење Управног суда, бр. I-8 У 11502/24 од 3. марта 2025. године

Prof. Vuk Cucić, LL.D.,
Associate Professor,
Faculty of Law, University of Belgrade,
Republic of Serbia

ISSUING PROVISIONAL MEASURES IN ADMINISTRATIVE DISPUTE ON THE BASIS OF THE ENFORCEMENT AND SECURITY ACT

Summary

In domestic administrative dispute proceedings, provisional protection in not adequate. One shortcoming is reflected in the restrictive interpretation of Article 23 of the Administrative Disputes Act (ADA), which allows only the postponement of onerous non-appealable first-instance administrative acts and second-instance administrative acts that annul the first-instance administrative act and re-regulate the administrative matter in a different manner. Another flaw is the legislative absence of other types of provisional measures in administrative dispute, most importantly, temporary regulation of the administrative matter and the restoration of the state of affairs existing before the adoption of the contested act. The aforementioned shortcomings in terms of the subject-matter of the measure of postponement of the execution and the types of available provisional measures, make it impossible to provide provisional protection to plaintiffs, whose administrative acts that granted them certain rights were annulled by a decision issued upon a legal remedy.

The paper describes the case of a plaintiff whose non-appealable and final construction permit was partially annulled by the use of an extraordinary legal remedy. Faced with the previously described impossibility of provisional protection, the plaintiff resorted to request provisional protection on the basis of the Enforcement and Security Act (ESA). The analysis showed that the measures available in that law correspond to the nature of administrative dispute and that the claim in the specific case corresponds to the definition of the claim under the ESA. However, the request for issuing provisional measures in administrative dispute on the basis of the ESA did not pass the jurisdiction test because it is reserved for courts deciding in civil proceedings and commercial courts.

The shortcomings of provisional protection in administrative dispute proceedings could be eliminated in three ways: by introducing additional provisional measures in the ADA, by amending the ESA to enable its use in administrative disputes, or by enabling broader interpretation of the provisions on the postponement of the execution of decisions contained in the ADA, so as to provide

protection in those cases that currently fall into the ”blind spots” of provisional protection in administrative dispute proceedings.

Keywords: *delay of execution of administrative acts, provisional measures, interim measures, administrative dispute, judicial review.*

Др Милан Рапајић,[*]
Ванредни професор,
Правни факултет, Универзитет у Крагујевцу,
Република Србија

UDK: 342.8

DOI: 10.5281/zenodo.17942523

О ИЗБОРНИМ СИСТЕМИМА

Апстракт: *Један од најважнијих елемената изборног система представља расподела мандата. Изборни системи се и називају по једном од система расподеле мандата. У раду се излаже о већинском, пропорционалном и мешовитом изборном систему, односно њиховим предностима и недостацима. Тако, већински систем карактерише избор посланика у малим изборним јединицама, при чему се у свакој изборној јединици, по правилу (уз могуће изузетке), бира само један посланик. Да би био изабран, кандидат мора да освоји већину гласова. Постоје две варијанте већинског система, зависно од тога колико треба да буде та већина. Тако постоје већински систем релативне већине и већински систем апсолутне већине. Пропорционални систем, другачије назван систем сразмерног представништва, у великом броју држава је прихваћен. Овај систем се тако зове из разлога што он осигурава представљеност у парламенту политичких странака и коалиција, пропорционално утицају у бирачком телу. Коначно, мешовити систем тежи да обједини позитивне карактеристике пропорционалног и већинског система, отклањајући истовремено њихове основне слабости. У политичким системима у којима је прихваћен овај изборни систем, део народних представника бира се по начелима већинског система, а део по начелима пропорционалног система. У раду се анализира тип изборног система у Републици Србији, како на локалном, тако и на покрајинском и републичком нивоу, уз предлоге за његову реформу и промене.*

Кључне речи: *изборни систем, већински систем, пропорционални систем, мешовити систем, изборни систем у Републици Србији, реформа.*

[*] mrapajic@jura.kg.ac.rs, ORCID ID 0000-0002-1268-6826.

1. Увод

Један од најважнијих елемената изборног система, представља питање расподеле мандата. Изборни системи и називају се по једном систему расподеле мандата, па се и по томе види колики је значај расподеле мандата. У теорији се чини дистинкција између изборног система у ширем смислу и изборног система у ужем смислу. Када је реч о изборном систему у ширем смислу, ту се мисли на начела, правне норме и радње којима се обухватају сви елементи изборног система, од бирачког права до расподеле мандата. „Под изборним системом у ужем смислу, мисли се само на систем расподеле мандата” (Симовић, Петров, 2018: 169-170). У пракси и теорији разликују се већински, пропорционални и мешовити изборни системи, који имају своје варијанте. Расподела мандата веома је значајна, јер од ње зависи партијска структура парламента, односно представљеност одређених друштвених група (делова бирачког тела). Делови бирачког тела разликују се по политичко-идеолошкој, регионалној, верској, националној и другој припадности. Сам систем расподеле мандата, у великој мери, утиче на фрагментацију парламента – законодавног тела, да ли ће влада бити стабилна и какав је однос освојених гласова и посланичких мандата за сваку политичку организацију (странку или коалицију). Иначе, франгментираност парламента је у ствари број политичких странака и коалиција које су представљене у законодавном телу. Кажемо да је парламент фрагментиран, ако је састављен од великог броја политичких странака и коалиција, при чему ни једна није у стању да сама формира владу, а некад ни стабилну коалицију.[1] Тада је парламентарна већина нестабилна или не доноси лако политичке одлуке, с обзиром да се политичке странке програмски и идеолошки некад налазе на супротним политичким половима. У таквим околностима, с обзиром да ни једна политичка странка сама нема парламентарну већину или, чак, процентуално није ни близу до те већине, онда ни једна странка не може своју вољу у коалицији да наметне другим странкама.

[1] У Доњем дому Парламента Краљевине Холандије, после избора из новембра 2023. године, представљено је 15 политичких партија. Од тога четири странке формирале су Владу и њих подржава 88 посланика од укупно 150. Осталих 11 странака, које су у опозицији, су представљене са укупно 62 посланика. Преговори за формирање четвоространачке Владе трајали су почев од новембра месеца 2023. године, па све до јула 2024. године. То у прилог говори колико је при чистом пропорционалном систему, који постоји у Холандији, тешко формирати стабилну већину.

2. Већински изборни систем

Већински изборни систем карактерише избор народних представника у малим изборним јединицама, при чему се, по правилу, у свакој изборној јединици бира један посланик. Рекли смо, по правилу, јер постоје већински системи са тзв. вишемандатним изборним јединицама. То значи да није нужно да се у свакој изборној јединици бира само по један посланик. Речено важи и за систем релативне и за систем апсолутне већине. Да би кандидат био изабран, он мора да освоји већину гласова. Присутне су две варијанте већинског система у зависности од тога колико треба да буде та већина. Прва варијанта назива се системом релативне већине, а друга системом апсолутне већине. Неки аутори (као професор Владан Петров) у већински систем, као тип, убрајају систем алтернативног гласања о коме ће бити касније речи.

2.1. Систем релативне већине

Систем релативне већине, чији су типични примери Велика Британија и Сједињене Америчке Државе, је такав систем који омогућава да на изборима победи онај кандидат који у изборној јединици освоји највише гласова, односно ако освоји више гласова од других кандидата појединачно. Назива се системом релативне већине, управо због самог карактера те већине, која је релативна, што значи да кандидат не мора да освоји више од 50% гласова да би био изабран. У овом систему, свака политичка партија има једног кандидата у изборној јединици, а гласач гласа на тај начин, што ће на гласачком листићу заокружити једног кандидата, поред чијег имена стоји назив политичке странке чији је представник. Да би глас сваког бирача вредео једнако, потребно је да изборне јединице буду релативно исте величине. Међутим, у пракси је то тешко постићи. Овај систем доводи до успостављања и, буквално, у Сједињеним Америчким Државама, односно суштински у Великој Британији,[2] до двостраначког система, јер потпуно фаворизује две највеће

[2] У Уједињеном Краљевству Велике Британије и Северне Ирске, на власти се већ један век само смењују Конзервативна странка и Лабуристичка партија. Да је на снази пропорционални систем, свакако да би утицај других странака, које су представљене у Доњем дому, био већи и да би имали прилику да гледамо формирање коалиционих влада у овој земљи. На последњим општим изборима, Лабуристичка партија је освојила 33,7% гласова на нивоу целе земље, али је у Доњем дому Парламента освојила чак 411 места, што представља 63,2% у мандатима. То говори у прилог чињеници каква може да буде фаворизација првопласиране странке у британском изборном систему. На пример, да је у Уједињеном Краљевству на снази тип изборног система какав је Савезној Републици Немачкој, тзв. „мешовити", Лабуристичка партија би морала да тражи партнере за формирање стабилне већине.

политичке странке, које се смењују на власти. С обзиром да једна политичка странка формира владу (мислимо на парламентарне системе), мала је вероватноћа да дође до сукоба између парламентарне већине и владе због припадништва истој политичкој странци. Равнотежа легислативе и егзекутиве се нарушава, а влада доминира у односу на парламент. Још једну последицу оваквог система расподеле мандата треба приметити, а то је да је победничка странка надпредстављена у парламенту, односно да осваја поприлично више посланичких мандата наспрам гласова бирача. То, често, важи и за другопласирану странку, али не у оној мери као када је реч о првопласираној странци. Трећепласирана и остале странке, у оваквом систему, изразито су потпредстављене. Те странке освајају знатно мање посланичких мандата, него што имају гласова у бирачком телу. Парламент формиран после избора по оваквом систему расподеле мандата, није одраз стварног расположења бирачког тела, с обзиром да систем награђује првопласирану странку, а кажњава све остале. Последица оваквог изборног система је непредстављеност читавих делова бирачког тела или је та представљеност занемарљива. Систем релативне већине, посебно отежава јачање, а поготову победу партија радикалних политичких опција – оних антисистемских, које стреме исконским променама у друштву.[3]

Указано је на предности и недостатке система релативне већине. Као предности система релативне већине истичу се: „1) хомогена парламентарна већина, коју, по правилу, чини једна политичка странка; 2) једностраначке владе; 3) стабилност владе. Недостаци овог система су: 1) надпредстављеност првопласиране, а често и другопласиране странке и потпредстављеност осталих странака; 2) немогућност да странке средње величине учествују у формирању владе, јер у парламенту добијају знатно мање посланичких мандата, него што освајају гласова на изборима; 3) састав парламента не одражава вјерно расположење бирачког тјела, нити су сви дјелови бирачког тјела представљени у парламенту; 4) споран је легитимитет већине посланика, јер освајају мандат, иако је за њих у изборним јединицама гласало мање од 50% бирача који гласају; 5) неједнако бирачко право, јер често постоје

[3] На парламентарним изборима у Уједињеном Краљевству Велике Британије и Северне Ирске, трећепласирана странка по броју гласова са чак 14,3% је била партија Реформишимо Уједињено Краљевство, као суштински радикална и антисистемска странка, а добила је свега пет мандата или 0,8% у Парламенту који броји 650 посланика. То је добар пример како систем релативне већине онемогућава парламентарну снагу радикалним политичким опцијама. С друге стране, четворопласирани Либерални демократи, као системска странка су са слабијим изборним резултатом од Реформиста, а који је износио 12,2%, добили 72 или 11,1% мандата.

знатне разлике у величини изборних јединица, иако се у свакој од њих бира само по један послани и 6) стабилност владе доводи до њене изразите надмоћи над парламентом" (Марковић, 2021: 266).

2.2. Систем апсолутне већине

У систему апсолутне већине, правило је да мандат осваја онај кандидат у изборној трци, који достигне најмање половину гласова бирача. Могли би већ на почетку приметити да је овај систем расподеле мандата праведнији од система релативне већине. За освајање посланичког мандата неопходно је освојити 50%+1 глас у изборној јединици. Процентуална половина рачуна се у односу на различит укупан број, па постоје различити облици апсолутне већине. Тако се разликују два модалитета доделе мандата и узимајући то у обзир, два облика апсолутне већине – строжији и блажи. Разлика између њих базира се на разлици броја према којима се израчунава проценат гласова. Строжији вид апсолутне већине постоји када се за освајање мандата захтева 50%+1 гласова од укупног броја бирача који су уписани у бирачки списак. Блажи вид апсолутне већине постоји када се за освајање мандата захтева 50%+1 глас од броја бирача који су изашли на изборе. Дакле, и у једној и у другој ситуацији за освајање мандата потребно је достићи изнад половичну већину гласова, али је у строжијем облику апсолутне већине, тај број доста већи, него у блажем облику апсолутне већине. „Како број бирача који изађу на биралишта варира, то се блажи облик апсолутне већине може сасвим приближити строжијем облику ове већине (под условом да је проценат изашлих на изборе висок), али се може приближити и релативној већини (ако на изборе изађе минимални број бирача)" (Пајванчић, 2008: 169). У систему апсолутне већине, тешко је досегнути минималну већину потребних гласова. Овај систем карактерише понављање гласања у два или више кругова. У том се случају за избор у првом кругу захтева апсолутна већина гласова и ту је, по правилу, реч о блажем облику, уз испуњење још једног услова који се тиче минималног процентуалног изласка бирача на изборе.

По правилу, у првом кругу се за пуноважност избора захтева одзив од најмање 50% бирача, а услов за избор кандидата је освајање најмање 50%+1 глас од броја бирача који су на изборе изашли. Тако ће се гласање поновити када ни један од кандидата не освоји потребан број гласова. О исходу избора одлучује се тако, тек у другом кругу гласања. Овај

систем, који је примењен у Француској[4] и Србији 1990. године,[5] подразумева да се у другом кругу више не захтева одређен проценат изласка на биралишта, а изабран је кандидат који освоји највећи број гласова. Иначе, могуће су различите ситуације у другом кругу гласања. Прва, када се гласа само два кандидата, који су у првом кругу освојили највећи број гласова, онда је у другом кругу потребно освојити апсолутну већину гласова. Друга ситуација је када се у другом кругу гласа о свим кандидатима, а за освајање мандата је довољан највећи број гласова – дакле, релативна већина. Трећа ситуација је, уствари, комбинација ових правила. То значи да се у другом кругу гласа само за два кандидата са највећим бројем гласова у првом кругу, а за освајање мандата тражи се релативна већина. „Основна слабост вишекружног или двокружног система гласања је дуго време трајања избора и више излазака на биралишта, што смањује заинтересованост бирача. Мањи одзив бирача, карактеристичан за други и сваки наредни круг гласања, сужене могућности избора и различити видови тзв. тактичког гласања, могу у другом кругу довести до неочекиваног изборног резултата. Изборни резултат у вишекружном или двокружном систему, често не одражава праву вољу бирача" (Пајванчић, 2008: 170).

Већински систем је, најчешће, у примени са системом униноминалног кандидовања. Међутим, могуће је да се овај систем примени и уз кандидовање по листама. Када се већински систем примењује уз кандидовање по листама, а у изборној јединици се бира два или више посланика, као и у случају да се жели избећи вишекружно гласање и последице оваквог начина гласања које су негативне, примењују се различите технике гласања и начини обрачунавања гласова.

[4] Национална скупштина – Доњи дом Парламента Француске V Републике има 577 посланика, а у сврху избора, територија ове државе се дели на 577 изборних јединица. Наиме, у свакој изборној јединици бира се само један посланик. Ако ниједан кандидат не освоји апсолутну већину гласова, гласање се понавља у другом кругу избора. У том кругу, такмиче се кандидати који су у првом кругу освојили најмање 12,5% свих бирача. Да би кандидат био изабран у другом кругу, неопходно је да освоји релативну већину гласова, што значи да освоји више гласова од других кандидата појединачно. Да би кандидат био изабран у првом кругу, тражи се још један услов, а то је да освоји најмање 25% гласова од укупног броја бирача у изборној јединици.

[5] На првим вишестраначким парламентарним изборима у Србији после Другог светског рата, 1990. године, Социјалистичка партија Србије је освојила 48,15% гласова изашлих бирача, а чак 194 мандата у Народној скупштини Србије, која је и тада, као и сада, бројала 250 народних посланика. То значи да је имала 77,6% мандата и била је изразито надпредстављена. Другопласирана партија (Српски покрет обнове) је освојила 16,49% гласова изашлих бирача, а 19 мандата или 7,6%. То је показатељ да некада другопласирана странка може да буде потпредстављена.

2.3. Систем алтернативног гласања

Овај систем се другачије назива и Аустралијски систем, због земље у којој је он у примени.[6] У српској теорији уставног права се за систем алтернативног гласања указује да он „подразумева појединачно гласање, али тако што сваки бирач гласа за више кандидата, којима одређује редослед према својим преференцијама (сваки бирач одређује на листи кандидата, који кандидат заузима прво, који друго место итд.). Ако један кандидат добије апсолутну већину преференција (првих места), он је победник. У супротном, елиминисан је кандидат који је добио најмање гласова (преференција), а друге преференције његових бирача се преносе на кандидате који су остали у конкуренцији. Тај поступак се понавља све док један кандидат не добије апсолутну већину. Тај систем је, у основи, већински, јер мандат добија кандидат са највећим бројем преференција бирача, али је помало пропорционалан у свом духу, у мери у којој је бирач позван да гласа истовремено за више кандидата" (Петров, 2024: 120).

3. Пропорционални систем

У теорији се за пропорционални систем или систем сразмерног представништва, како се још овај систем назива, указује да је то „систем у коме се посланички мандати деле између кандидатских листа сразмерно добијеним гласовима. На тај начин, овај систем обезбеђује и представљање мањине у представничком телу, а сразмерно добијеним гласовима" (Николић, 1993: 225). Неке земље су од почетка проглашења своје независности оптирале одређени тип изборног система, као на пример, Финска која је одабрала пропорционални систем. „Финска је била пионир у практичној примјени пропорционалне репрезентације, јер фински политички кругови с почетка овог стољећа (мисли се на XX век – напомена аутора), нису показали сувише много склоности, жеље или ентузијазма за коришћење туђих искустава и идеја у развијању властитога изборног система. Приставше система пропорционалне репрезентације, доказивали су да је први захтјев представничког тјела да адекватно репрезентира бирачко тјело и да функција управљања или контролирања, мора бити прилагођена

[6] У Аустралији систем алтернативног гласања примењен је код избора за чланове Доњег дома федералног парламента. То гласање се још назива преференцијално гласање, док је систем појединачног преносивог гласа, дакле пропорционални систем, заступљен у бирању сенатора, односно чланова Горњег дома федералног парламента. Иначе, систем алтернативног гласања у Европи није заживео, осим у Ирској за непосредни избор председника Републике.

карактеру легислативе. Да би влада била успјешна, неопходно је остварити у систему пропорционалног представништва, одређени ступањ консензуса и компромиса унутар легислативе" (Deren - Antoljak, 1990: 54).

Треба приметити да се сразмерним представљањем омогућава верније исказивање политичког расположења бирача, који су преко својих представника заступљени у законодавном телу. Пропорционални систем омогућава поделу посланичким мандата између већег броја политичких партија и коалиција, а сразмерно њиховом утицају у бирачком телу. То значи да и велике и мале политичке партије се могу надати да ће добити посланичке мандате, као и коалиције политичких партија, уз услов да добију минималан проценат гласова, односно да пређу изборни праг. Поента пропорционалног система је да у парламенту буду представљени различити делови бирачког тела, односно различите друштвене групе, идеологије и политички програми. Свака политичка странка добија приближно онолико мандата, колико је освојила гласова, па се може рећи да је извршена правична расподела мандата. По правилу, иако има изузетака,[7] странке нису надпредстављене, односно потпредстављене, као што је случај у већинском изборном систему, поготову у систему релативне већине. У највећем броју држава, територија државе се дели у овом изборном систему на изборне јединице (изузетак од овог правила су изборни системи Србије, Холандије и Израела). Изборним законодавством одређује се колики се број посланика бира у свакој изборној јединици. Тај број се креће од два до неколико десетина. Изборне јединице се разликују по броју бирача, па се због тога у њима бира различит број посланика. Приликом одређивања изборних јединица на основу закона, треба водити рачуна да број бирача и посланика, који се бирају у појединој изборној јединици буду сразмерни.

Ако се у изборној јединици бира мали број посланика (на пример, до четири) сви мандати, припашће највећим политичким странкама, а остале странке, чак и ако пређу изборни цензус, неће освојити ниједан мандат. У великим изборним јединицама и мање политичке странке могу да рачунају на то да ће освојити мандате. На основу до сада изреченог, можемо пренети схватања из теорије уставног права о основним обележјима пропорционалног система, која су: „1) територија државе

[7] Као пример за тај изузетак можемо навести изборе у Републици Србији из 2020. године, када је групација партија око владајуће Српске напредне странке (СНС- СДПС- ПУПС- ПС- СПО- СНП- ПСС) освојила 60,65% гласова гласача изашлих на изборе, али је притом добила 188 мандата, што износи 75,2% посланичким места. Тиме је ова политичка групација, иако је реч о примени пропорционалног система, била надпредстављена.

дјели се на мањи број изборних јединица у којима се бира законом одређени број посланика; 2) у расподјели посланичких мандата учествују политичке странке или коалиције које прећу изборни праг (цензус), тј. које освоје законом прописан минималан проценат гласова у изборној јединици; 3) свака политичка странка или коалиција осваја приближно онолико мандата, колико је процената гласова добила; 4) у свакој изборној јединици, политичка странка или коалиција истиче своју кандидатску листу на којој се налазе имена више кандидата за посланике; 5) бирач може да гласа само за листу једне политичке странке или коалиције, а у неким државама може да гласа и за једног или више кандидата са листе једне политичке странке или са листа више политичких странака" (Марковић, 2021: 269).

Из угла пропорционалности, примећује се да би најбоље решење било да се држава не дели на изборне јединице, па тако неки аутори указују на пример Холандије „у којој не постоје изборне јединице, а пропорционалност је постигнута у највећој могућој мери" (Farrell, 1998: 78-79). У том смислу, расподела мандата најбоље одражава расположење бирачког тела. Главне карактеристике екстремног пропорционалног изборног система који је усвојен у Израелу 1948. године, сачуване су до данас, са мањим изменама. Године 1951, цензус је подигнут са 0,83 на 1 одсто, а Херова квота за коришћењем највећег остатка заменила је Дропову квоту и Д'Онтову формулу. Године 1973, два велика партијска савеза једнострано су се вратила на Д'Онтовој формули за остатак, уз задржавање Херове квоте, и као резултат тога незнатно је повећана њихова представљеност на рачун мањих партија. Пред изборе 1992. године законски праг је незнатно повећан са 1 на 1,5 одсто. Иако је ово можда помогло да се смањи број партијских листа које су изабране у Кнесет и спречило да се бирају било које једночлане странке, није значајно утицало на број партија. У 2004. законски праг је подигнут са 1,5 на 2 процента (Rahat, Reuven, 2005: 337). Као што се види, у Израелу је на почетку бивствовања ове државе био веома низак изборни праг и то свега 0,83%, а повећан је, коначно, на 2%. У овој земљи, као и у другим које су прихватиле пропорционални систем у расподели мандата, не учествују све политичке странке, већ само оне које су прешле изборни праг – цензус. На тај начин, из расподеле мандата се искључују странке које нису успеле да освоје минималан проценат гласова, који се сматра релевантним да ви освојиле посланичке мандате. Изборни праг обично износи 3, 4 или 5% у изборној јединици, али се државе, у овом погледу и доста разликују. Два циља се остварују увођењем изборног прага – први је да се спречи фрагментација парламента, јер то отежавава образовање стабилне владе, а други да се омогуће да у парламентарном

животу буду присутне и мање политичке странке, јер и оне репрезентују део бирачког тела, па је правично доделити им одређени број мандата пропорционалан њиховој снази.

У ситуацији када је изборни праг висок, доћи ће до појаве „бачених гласова". То је ситуација да бирачи, опредељујући се за мање партије, неће бити у прилици да имају утицај на састав парламента и избор владе, с обзиром да њихове партије нису освојиле мандате због високог изборног прага (добили су мањи број гласова од изборног прага). Посебно у великим државама, које имају висок изворни праг, може се десити да се распе стотине хиљада, па чак и милиони гласова, односно да партије не успеју да пређу високи изборни праг, а освојиле су респектабилан број гласова на изборима.[8] У појединим државама, цензус није исти за политичке странке и коалиције политичких странака. Тако је цензус за политичке странке мањи од цензуса за коалиције политичких партија. Пример за то је изборни систем Пољске, где је изборни цензус 5% за појединачне политичке партије, а 8% за коалиције политичких партија (овај услов не важи за коалиције политичких партија националних мањина). Парламентарна скупштина Савета Европе, препоручила је да изборни праг буде 3%, сматрајући да је овај изборни праг довољан да обезбеди представљеност и малих политичких партија, а да ипак не доведе до велике фрагментације парламента.

Пропорционални систем карактерише низ варијанти, а зависно од тога како се врши претварање гласова у посланичке мандате. „Постоји више типова пропорционалних изборних система, неки од њих су више, а други мање пропорционални, али ни један није апсолутно (у математичком смислу) пропорционалан. Они се могу разликовати по величини изборних јединица, односно броју посланика који се бирају у тим

[8] На изборима у Турској 2002. године, када је изборни цензус у овој земљи био 10%, само две партије су успеле да пређу изборни праг, а то су Партија правде и развоја и Републиканска народна партија. Ове две партије су заједно освојиле 53,67%, а поделиле су, заједно, све мандате у Парламенту. Остале партије, које су заједно имале нешто преко 46%, нису освојиле ниједан мандат. Трећепласирана је била Партија правог пута, која је освојила 9,54% гласова, односно 3.008.942 гласа и толико гласова ове партије је „бачено", односно прелило се, пре свега, владајућој Партији правде и развоја и, делимично, Републиканској народној партији. При овако високом изборном цензусу, првопласирана партија може да буде изузетно фаворизована при расподели мандата и да коначан исход изгледа као да је на снази већински изборни систем релативне већине. Наиме, Партија правде и развоја је освојила 34,28% гласова изашлих бирача, а добила је, чак, 66% мандата. Другопласирана Републиканска народна партија је са 19,39% гласова изашлих бирача добила 34% мандата. Ово све говори у прилог тези да пропорционални систем са високим изборним цензусом може да, итекако, буде неправичан.

јединицама, као и по другим критеријумима. Један од уобичајених критеријума за њихово разликовање представљају системи за расподелу мандата. Таквих је система више и они се своде на образац по коме се добијени гласови транспонују у мандате" (Милосављевић, Поповић, 2011: 244). Тако, најједноставнији изглед има систем изборног количника, по коме се укупан број оних који су гласали дели бројем посланика који се бирају у изборној јединици и тако добија количник. Тај количник се онда користи за утврђивање броја освојених мандата, тако што се њиме дели освојени број гласова. „Изборни систем, који је најзаступљенији у европским државама је Д'Онтов метод (D'Hondt method, систем највећег количника, смислио га је белгијски професор права и математичар Victor D'Hondt 1841-1901. године). Он је једноставан и ту, практично, нема могућности да остане нераспоређених мандата, иако се сматра да је најмање пропорционалан (после империјали квоте) и да фаворизује веће странке (Аренд Лајпхард, Arend Lijphart). Број гласова које је добила свака изборна листа (која је прешла цензус) дели се делиоцем по аритметичком низу – 1, 2, 3 до броја n, који представља број мандата који се бирају у једној изборној јединици. Добијени количници се разврставају по величини и мандати ће припасти n броју највећих количника. Колико изборна листа има количника унутар n броја највећих количника, толико је освојила мандата. Примењује се у Аргентини, Аустрији, Шпанији, Мађарској, Турској. Сент-Лагијев метод (увео га је André Sainte-Laguë, француски математичар 1882-1950. године) је, заправо, модификован Д'Онтов метод. Уместо броја по аритметичком низу, делиоци су непарни бројеви – 1, 3, 5 ... до броја n, који представља број мандата који се бира у изборној јединици. Овај систем има већу пропорционалност од Д'Онтовог метода, па мање политичке странке имају веће шансе да освоје мандат. Под именом Вебстер/Сент-Лагијев метод (Daniel Webster, амерички политичар 1782-1852. године), користи се у Немачкој (Горњи дом, Бундесрат), Босни и Херцеговини, Естонији. Монификован Сент-Лагијев метод се користи у Норвешкој и Шведској (први најмањи делилац је 1,40, односно 1,20, а потом иде низ непарних бројева – 3, 5, 7...)" (Орловић, 2018: 160-161).

Иначе, код примене Д'Онтовог система, мана је то што се не узимају у обзир гласови са кандидатских листа који преостану, пошто се укупан број на листу датих гласова подели највећим количником. Листе те гласове неповратно губе, утолико што се они не узимају у обзир приликом расподеле представничких мандата. „Да би кориговао овај недостатак и успоставио што сразмернији однос између броја датих гласова и добијених представничких мандата, Устав Бадена од 1919. изградио је нови систем расподеле мандата. Према том систему, који се још назива

аутоматски, свака политичка странка истиче две врсте кандидатских листа: посебне листе за сваку изборну јединицу и једну општу листу за читаву земљу. Неискоришћени гласови посебних листа из изборних јединица, преносе се на општу листу за целу земљу и према њиховом збиру одређује колико ће представничких мандата та листа добити. Количник којим ће се тај збир делити одређен је унапред у закону, уместо да се израчунава за сваки изборни округ дељењем броја гласова бројем представника којим се бирају. Баденски Устав предвидео је да тај количник износи 10.000, тј. да сваких 10.000 гласова дају право на једног представника. То је количник којим треба делити број гласова сваке опште листе. За Баденски систем се истиче да је оригиналан, у том смислу што укупан број представника остаје неодређен све до завршетка избора. Тај број зависи од укупног броја гласалих, а колико ће бирача гласати, то се не може унапред знати. Херов систем сразмерног представништва је врло тешко применити, тако да је он далеко мање распрострањен од претходних система. Према том систему, који за основу као и сви системи сразмерног представништва има изборну (кандидатску) листу, бирач гласа само за једног кандидата са листе, а истовремено по редоследу првенства које им придаје за остале кандидате са листе. За представнике су изабрани они кандидати који су добили највиши проценат првих, па затим других итд. места у зависности од тога колико односна изборна јединица бира представника” (Марковић, 2014: 236-237).

4. Мешовити изборни систем

Мешовити изборни систем представља комбинацију правила већинског изборног система и пропорционалног изборног система, уз стремљење да се одбаце мане оба наведена система, а усвоје позитивне особине. У мешовитом изборном систему, један део посланика се бира на основу пропорционалног, а други део на основу већинског изборног система, односно његових модалитета. Вероватно најпознатија земља у којој је на снази мешовити изборни систем је Немачка, па има аутора који овај систем називају немачким, али то се само условно може узети у обзир, јер је овај систем на снази и у Италији, Русији (за депутате Државне думе), Јапану, Великој Британији (за скупштине Шкотске и Велса), Новом Зеланду и још неким земљама. У Немачкој половина посланика Доњег дома – Будестага, бира се по већинском систему (систем релативне већине у једномандатним изборним јединицама), а друга половина посланика се бира по пропорционалном систему и изборној јединици за читаву земљу. Немачки бирачи ту дају два гласа и

то један за кандидате њихове мале изборне јединице, а други за националне листе. Ипак, укупна расподела мандата врши се по гласовима датим за други гласачки листић. То је онај на коме су партијске листе и због тога, из угла расподеле мандата, овај систем суштински постаје близак пропорционалном систему. Уствари, праве мешовите системе имају Италија, Русија и Јапан.

Тако се у Италији, почев од 1993. године, 75% посланика бира по већинском систему у једномандатним јединицама са једним кругом гласања. Осталих 25% посланика се бира по пропорционалном систему у јединственој националној изборној јединици. У Јапану, 60% посланика се бира по већинском, а 40% по пропорционалном систему. Када је реч о Руској Федерацији, половина депутата се бира по пропорционалном, а друга половина по већинском изборном систему. Мешовити системи, а што је већ делимично напоменуто, настали су у тежњи да се избалансирају предности и недостаци двају основних типова изборних система. Ови системи су, управо, доказ да се не може дати једноставан одговор на питање који је систем бољи.

У теорији се већинским изборним системима упућује замерка да они поспешују ону опцију која добије већину, што победнику предаје целокупну власт, а често искључују политичку мањину од солуције да буде представљена у законодавном телу. Пропорционалним изборним системима, приговара се на другој страни да доводе до формирања великог броја партија, до честих криза владе и тешкоћа у функционисању политички колоритног парламента. Међутим, пропорционалан начин избора народних представника доводи до конституисања парламентарног сазива, који је ближи политичкој вољи читавог народа и, коначно, приближава се идеји о томе да читав народ учествује у владању.

5. Питање најбољег изборног система

Расправе о најбољем изборном систему, старе су колико постоји систем сразмерног представништва. Овај систем се разрадио у теорији и почео примењивати у пракси у првој половини XIX века. Тако је и почело поређење пропорционалног изборног система са већинским, указивањем на предности и мане оба система. Читава је лепеза разлога који могу утицати на опредељење за одређени тип изборног система. Свакако да су битни циљеви који политичка елита жели да постигне увођењем изборног система. Такође, тренутни однос политичких странака може да утиче на изборни дизајн. Наиме, странци која је владајућа, на

пример у пропорционалном систему, више не одговара његова примена, па прелази на систем релативне већине, која јој омогућава надпредстављеност и стабилност владе. Исто тако, особености одређене земље у етничком, верском и регионалном контексту, могу да утичу на оптирање за одређени тип изборног система. Два велика мислиоца, Џон Стјуарт Мил и Валтер Бецхот, своје теоријске опсервације посветили су, управо заговарању тезе о најбољем изборном систему. Тако је Мил био ватрени присталица система сразмерног представништва, пошавши од питања да ли је парламент представништво само већине или народа у целини. Парламент неће бити представничко тело народа, ако не представља народ у целини. Критикујући већински систем, Мил је приметио да парламент који представља само већину, обезбеђује лажну демократију. Систем сразмерног представништва омогућује да у парламенту, поред већине, буде представљена и мањина, односно сав народ. Веран иницијалној идеји демократије, овај мислилац је сматрао да сав народ једнако представљен треба да влада собом и то сразмерно у парламенту. Он је био заговорник једнаког права гласа, а то право се може остварити, по његовом схватању, једино у систему сразмерног представништва.

С друге стране, Валтер Бацхот је био жестоки критичар система сразмерног представништва. Он је сматрао да систем сразмерног представништва често доводи до потпуног паралисања рада владе. Упркос чињеници да су земље енглеског говорног подручја колевка представничке владе, пре свега, Уједињено Краљевство, систем сразмерног представништва није се примио на овом поднебљу.[9] Бецхот је указивао да се независно од евентуалних предности пропорционалног система, по другим питањима тај систем треба одбацити, с обзиром да озбиљно угрожава способност владе да врши своју извршну функцију. Мишљења Бецхота важе, пре свега, за парламентарни систем власти. „Због тога је систем сразмерног представништва погоднији за примену у земљама у којима постоји непарламентарна егзекутива, тј. у оним земљама у којима рад извршне власти не зависи од подршке парламентарне већине, у којима дакле постоји строга подела власти између легислативе и егзекутиве. У парламентарном систему власти, систем сразмерног представништва је погубан, сматра Бецхот, јер он разара хомогеност парламентарне већине. Он, штавише, раслојава постојећу страначку структуру у земљи и доводи до стварања једне нове растреситије и сложеније. Систем сразмерног представништва подстиче вишестраначки систем. Тако је Валтер Бецхот, много пре Мориса

[9] У Републици Ирској на снази је пропорционални изборни систем и она је изузетак од земаља енглеског говорног подручја, у којима је зачета парламентарна влада.

Дивержеа, уочио утицај изборног система на страначки систем у једној земљи" (Марковић, 2014: 239).

Хрватска ауторка, Штефица Дерен Антољак указује да, по оцени Мориса Дивержеа, „већинско гласање у једном кругу има двоструке посљедице. Прво, оно представља препреку за појаву било какве нове политичке странке, иако та препрека није непремостива, и, друго, оно води елиминирању једне или више најслабијих странака. Већинско гласање у једном кругу води прекомјерној представљености најјаче странке у парламенту (наравно, не увјек). Пропорционални изборни системи имају супротан учинак. Они не коче развитак нових странака; они подржавају постојеће странке и успоравају елиминирање старих етаблираних политичких странака. У пропорционалним изборима, нема механизама који би кочио расцјеп унутар постојећих странака. Штовише, они омогућују цјепање постојећих политичких странака на фракције, које поступно могу формирати нове политичке странке, које судјелују у сљедећим изборима" (Deren-Antoljak, 1992: 28-29).

6. Изборни систем у Републици Србији

У Републици Србији, на првим вишестраначким изборима после Другог светског рата, 1990. године, био је примењен изборни систем апсолутне већине, када је држава била подељена на 250 изборних јединица, колико има и представника у Народној скупштини. Указује се да „за разлику од већине европских устава, који су уредили тип изборних система, Устав Србије од 2006. године је то учинио implicite (чл. 102 ст. 2). Посланику је дата слобода да под условима одређеним законом, неопозиво стави свој мандат на располагање странци на чији је предлог изабран. С обзиром на то да систем пропорционалних избора претпоставља партијско кандидовање по моделу изборне листе, уставна одредба имплицира пропорционалне изборе као изборни модел. Хипотетички, уколико би законом били установљени већински избори, отворио би се проблем у вези с уставним начелом о суверености грађана. тада би само партијски кандидати уживали 'слободу' да свој мандат ставе на располагање политичкој партији, док то не би важило за непартијске или независне кандидате, што би довело до недопустиве правне ситуације у којој бисмо имали две категорије народних представника" (Пејић, 2024: 299-300).

Почев од 1992. године, у Србији је стално на снази за изборе народних посланика систем сразмерног представништва у варијанти Д'Онтове методе, односно систем највећег количника. То значи да се мандати

расподељују тако што се укупан број гласова који је добила свака изборна листа подели бројевима од 1, закључно са бројем 250. Потом се количници разврставају према величини, а у обзир се узима 250 највећих количника. Свака изборна листа добија онај број мандата, колико тих количника на њу отпада. Може се десити да две или више изборних листа добију исте количнике на основу којих се додељује један мандат. У ситуацији када нема више нерасподељених мандата, мандат ће се доделити листи која је добила укупно већи број гласова. Притом у расподели мандата партиципирају само изборне листе које су добиле најмање 3% гласова од укупног броја гласова бирача, који су гласали у изборној јединици. Дакле, изборни цензус је, почев од 2020. године, смањен са 5% на 3% гласова. То је доња граница коју изборна листа мора добити да би могла учествовати у деоби мандата. Та доња граница се утврђује, по правилу, у процентима и у апсолутном износу. Циљ цензуса је одстрањивање из политичке арене странака које не добију значајнију подршку бирачког тела. Када је реч о политичким странкама националних мањина и њиховим коалицијама, изборни цензус не важи. Странке и коалиције националних мањина учествују у расподели мандата и када су добиле мање од 3% гласова од укупног броја бирача који су гласали. Закон под политичким странкама националних мањина подразумева све оне странке чији је основни циљ представљање и заступање интереса националних мањина и заштита и побољшање права припадника националних мањина у складу са међународно-правним стандардима. Одговор на питање о томе да ли подносилац изборне листе има положај политичке странке националне мањине, односно коалиције странака националних мањина, даће Републичка изборна комисија приликом проглашења изборне листе, а на предлог подносиоца изборне листе, који се мора учинити приликом подношења изборне листе.

Мандати који применом система највећег количника припадну одређеној изборној листи додељују се само кандидатима са те листе. О везаној или затвореној листи, биће реч када је редослед кандидата на њој меродаван за додељивање мандата. Када тај редослед није меродаван, реч је о невезаној или отвореној листи. Код отворене листе, утицај страначке врхушке је израженији, иако руководство странке одређује и редослед кандидата на листи. Међутим, када страначко руководство зна да редослед кандидата на листи не обавезује странку приликом додељивања мандата, оно може у први план и то на челним местима листе доделити кандидатима који уживају подршку јавности, како би ти кандидати допринели бољем изборном резултату листе. Међутим, ти популарни кандидати у систему отворене листе, могу бити одстра-

њени, а мандат бити додељен ниже рангираним кандидатима. У Републици Србији је такав систем егзистирао (мисли се на систем невезане листе) и он се још називао посредни пропорцијални систем. После критичког става јавности, а пре свега струке и одлуке Уставног суда о његовој неуставности, бива замењен системом везане листе. По том систему, „Републичка изборна комисија у року од десет дана од дана објављивања укупног извештаја о резултатима избора решењем додељује мандате кандидатима за народне посланике по њиховом редоследу на изборној листи, почев од првог кандидата са изборне листе и издаје уверења о избору за народног посланика".[10] Уставни суд је, иначе, у својој Одлуци заузео став да је претходним системом додељивања посланичких мандата које је изборна листа добила на парламентарним изборима „законодавац омогућио политичким странкама да пређу Уставом повучену границу слободног политичког деловања, односно да прекораче Уставом признату улогу политичких странака у демократском обликовању политичке воље грађана...". Тиме су још прекршени „уставни принцип суверенитета грађана и принцип непосредних избора".[11]

Можемо уважити мишљење у коме се истиче да „због друштвене специфичности сваке државе, не постоји изборни систем, по научним критеријумима и практичним резултатима, који је универзално најбољи" (Орловић, 2014: 256). Пре указивања на потребу изборне реформе, напомињемо да је у Србији, осим на републичком нивоу, и на нивоу Покрајине Војводине и јединица локалне самоуправе, примењен идентичан тип изборног система, као и у Републици. У Војводини је дуго на снази био комбиновани изборни систем или мешовити, при чему је из сваке од укупно 45 војвођанских општина морао бити изабран најмање један посланик. „На изборима за Скупштину АПВ, 60 посланика се бирало по пропорционалном, а друга половина од 60 посланика по већинском двокружном изборном систему, по коме, ако се у првом изборном кругу не изабере посланик, односно, ако ниједан од кандидата не освоји више од 50% гласова изашлих бирача, у други изборни круг одлазе два првопласирана посланика из првог круга (овај изборни систем је био најдуже у употреби у Војводини од увођења плурализма 1990. год.)" (Иванчевић, 2016: 37-38). На локалном нивоу, законодавство о изборном систему кретало се путањом од система апсолутне већине, преко система релативне већине, па све до пропорционалног система. Тако је 1991. године, уведен систем апсолутне већине у два круга, да би 1999. године био уведен већински једнокру-

[10] Члан 130. Закона о избору народних посланика, Службени гласник РС, бр. 14/2022.
[11] Одлука Уставног суда ИУп-42/2008.

жни систем. Закон о локалној самоуправи из 1999. године, представљао је „lex specialis у односу на Закон о избору народних посланика, који предвиђа пропорционални систем" (Лилић, 2000: 19). Тако је чланом 146 Закона о локалној самоуправи из 1999. године, било прописано да је за одборника у изборној јединици изабран онај кандидат који је добио највећи број гласова. Ту је било речи о једнокружном изборном систему релативне већине „First-past-the-post-voting", односно „winner takes all".[12] После петооктобарских промена, 2002. године инаугурисан је систем изборних листа, а исто је поновљено и 2007. године. Сада је Законом о локалним изборима остао као важећи пропорционални изборни систем. У расподели мандата могу учествовати само изборне листе које су добиле најмање 3% гласова од броја бирача који су гласали.

7. Закључак

Имајући у виду приказ пропорционалног система на сва три нивоа власти у Републици Србији, основано се може поставити питање да ли изборни систем у Србији треба задржати или га треба мењати. Залажемо се за његову промену, а у том залагању, свакако да нисмо усамљени. Наиме, у нашој уставно-правној литератури је указано да „одабир изборног модела треба конципирати тако да комбинује предности пропорционалног и већинског система са превагом пропорционалног система, уз увођење једномандатних и неколико вишемандатних изборних јединица, при чему пасивно право кандидовања треба условити, искључиво, пребивалиштем кандидата на територији изборне јединице у којој се кандидатура истиче. Овај изборни систем, истовремено уважава захтев за већом заступљеношћу различитих политичких опција у парламенту, уз стварање чврше везе између бирача и њихових представника; захтев за равномерном заступљеношћу грађана са читаве територије државе, као и захтев за једнаким шансама у погледу освајања мандата, како странака чији су бирачи равномерно распоређени на читавој територији државе, тако и странака, чији су бирачи концентрисани на ужем подручју" (Rajić, 2015: 9).

[12] Систем релативне већине довео је до тога да је некада владајућа Социјалистичка партија Србије на локалним изборима 2000. године, који су одржани заједно са савезним парламентарним и председничким изборима, за Савезну скупштину Савезне Републике Југославије, буквално, „збрисана" од кандидата Демократске опозиције Србије. Наиме, у Скупштини Града Београда, од 110 одборника, Демократска опозиција Србије добила је 105 одборника (што је чинило 95,45% мандата на 52,78% популарних гласова), а коалиција Социјалистичка партија Србије – Југословенска левица, освојила је 4 мандата на 29,10% гласова изашлих бирача.

С обзиром да у Србији по садашњем изборном систему, као и у Холандији и Израелу, постоји једна изборна јединица, а што се показало као дефект у српском примеру, потребно је то исправити. Тако се предлаже да недостатке пропорционалног система са овако великом изборном јединицом ваља делимично ублажити унапређеним начином гласања. „На таквим изборима комбинује се изборна техника пропорционалног и већинског гласања, не би ли се елиминисало што више мана и прихватиле предности оба та изборна система ('персонализовани пропорционални систем'). Реч је о томе да се на бази пропорционалног система надограде елементи већинског – база су изборне листе, а надоградња појединачно гласање. Такав комбинован модел подразумева промену врсте изборне листе – затворена листа би постала полуотворена (полузатворена), тако да бирач може да гласа за изборну листу, тј. странку и за кандидата унутар листе са по једним гласом" (Орловић, 2014: 257).

Због мана које су се које су се у пракси показале, а тичу се и већинског и пропорционалног система, предлажемо увођење мешовитог система, који би фузионисао позитивне карактеристике пропорционалног и већинског система, уз отклањање, истовремено, њихових основних слабости. Овај систем би требало да обезбеди и даље вишепартијски састав парламента, али без фрагментираности и формирање стабилне коалиционе владе (није нужно да влада буде коалициона, ако једна странка освоји већину, бар од 126 посланика парламента који броји 250 народних посланика). Тако би пројектован изборни систем у Србији, дакле, био мешовити, слично као у Немачкој, на пример. Територија Републике Србије, када је реч о пропорционалном систему, имала би и даље једну изборну јединицу, али би се у њој бирала половина посланика, односно 125 народних представника. С обзиром да је пракса посведочила да Д'Онтов систем није довољно пропорционалан, јер награђује велике странке, а да би пропорционалност била већа и самим тим расподела мандата праведнија, овај систем треба заменити Сент-Лаговим системом, чије су особине у раду приказане. Подсећања ради, овај систем омогућава да посланички мандати буду подељени, тако да свака изборна листа добије приближно онолико мандата колико је освојила гласова. Листе код пропорционалног гласања не би више биле затворене, већ полуотворене, тако да бирач може да гласа за изборну листу, односно партију и за кандидата унутар листе. Изборни праг би требало вратити на цензус од 5% из разлога да се спречи могућа фрагментација парламента. То би, додуше, делимично умањило пропорционалност при претварању гласова у мандате. Друга половина од 125 посланика, бирала би се у 125 изборних јединица по систему апсолутне

већине у два круга. Ова карактеристика, изборни систем у Србији који предлажемо разликује од оних мешовитих система који предвиђају систем релативне већине. Ипак,због легитимитета посланика који се бирају у већинском систему, сматрамо да је систем апсолутне већине правичнији и да повећава тај легитимитет. Како садашњи Устав implicite преферира пропорционални систем, предлажемо његову промену у смислу конституционализације мешовитог система. Када је реч о Аутономној покрајини Војводина и у њој треба да буде пресликан будући републички изборни систем. На нивоу јединица локалне самоуправе ваљало би, такође, увести мешовити изборни систем, уз могућу реформу система избора градоначелника и председника општина. То би значило увођење њиховог непосредног избора од стране бирача. Иначе, то је у једном периоду, било решење нашег локалног изборног законодавства. Евентуални проблем, који би се јавио је ситуација кохабитације, односно да градоначелник или председник општине и одборничка већина нису из истог политичког табора. Без обзира на туману, ове ситуације код локалних избора, мишљења смо да је непосредни избор челника локалне самоуправе бољи од досадашњег модела.

За свеобухватну изборну реформу у Србији, потребна је, свакако, широка јавна расправа, како представника извршне власти, владајућих политичких странака, тако и опозиционих политичких групација, али и стручне јавности. Рекли смо свеобухватна реформа, јер она не подразумева само промену изборног законодавства, већ и промену Устава. Наша размишљања о промени изборног система подложна су сопственој надоградњи у неким евентуално будућим радовима, али и критичким запажањима стручне читалачке публике. Свакако смо свесни да нема идеалног модела изборног система, али да је предлог увођења мешовитог изборног система у Србији правац ка бољем изборном систему, отклањањем мана и већинског и пропорционалног система које је наше друштво искусило, а усвајањем добрих страна и једног и другог изборног система.

Литература

Deren-Antoljak, Š. (1990). Izborni sistem Finske. Politička misao. 2. 51-63.

Deren-Antoljak, Š. (1992). Izborni sistemi i Duvergerov zakon. Politička misao: časopis za politologiju. 2. 23-38.

Закон о избору народних посланика. Службени гласник РС. бр. 14 (2022)

Иванчевић, Г. (2016). Обележја изборног и партијског система АП Војводине од увођења партијског плурализма 1990. године у Србији, Докторска дисертација. Нови Сад: Универзитет Едуконс, Факултет за европске правно-политичке студије

Лилић, С. (2000). Локална самоуправа и Закон о локалној самоуправи. Локална самоуправа – часопис за теорију и праксу локалне самоуправе. 6. 13-23.

Марковић, Г. (2021). Уставно право. Источно Ново Сарајево: ЈП Завод за уџбенике и наставна средства а.д. и Универзитет у Источном Сарајеву, Правни факултет Пале

Марковић, Р. (2014). Уставно право. Београд: Правни факултет Универзитета у Београду, Центар за издаваштво и информисање

Милосављевић, Б., Поповић, Д. (2011). Уставно право. Београд: Правни факултет Универзитета Унион и ЈП Службени гласник

Николић, П. (1993). Уставно право. Београд: Службени лист СРЈ

Одлука Уставног суда ІУп-42/2008, Службени гласник РС. Бр. 28 (2011)

Орловић, С. (2014). Како до бољег изборног система. Зборник радова Правног факултета у Новом Саду. 3. 235-264.

Орловић, С. (2018). Уставно право. Нови Сад: Правни факултет: Центар за издавачку делатност

Пајванчић, М. (2008). Уставно право. Нови Сад: Универзитет у Новом Саду, Правни факултет, Центар за издавачку делатност

Пејић, И. (2024). Уставно право. Ниш: Правни факултет Универзитета у Нишу

Петров, В. (2024). Уставно право. Београд: Правни факултет Универзитета у Београду

Rahat, G., Reuven, H. (2005). Israel: The Politics of an Extreme Electoral System. In M. Gallagher, & P. Mitchell, The Politics of Electoral Systems (pp. 333-351). New York: Oxford University Press Inc.

Rajić, N. (2015). Određivanje granica izbornih jedinica i njihov uticaj na izborni rezultat. Fondacija Centar za javno pravo. 1-10.

Симовић, Д., Петров, В. (2018). Уставно право. Београд: Криминалистичко-полицијска академија

Farrell, D. (1998). Comparing Electoral Systems. Basingstoke and London: Macmillan

Prof. Milan Rapajić, LL.D.,
Associate Professor,
Faculty of Law, University of Kragujevac,
Republic of Serbia

ABOUT ELECTORAL SYSTEMS

Summary

The paper discusses the advantages and disadvantages of all types of electoral systems Namely, after determining the voting results, the next important part of the electoral process is the distribution of mandates between party candidates according to the election results. Voters' votes are converted into mandates for deputies and, thus, the will of the electorate is expressed. This is a crucial issue in the electoral process, the resolution of which may depend not only on the type of party system in the country but also on the characteristics of its entire political system. Depending on the distinctive features of the systems of distribution of mandates, electoral systems are commonly designated as majoritarian, proportional and mixed electoral systems.

In the majority system, the electorate is divided into small electoral units (constituencies), each of which elects one representative by voting for individual candidates.Thus, the entire state is divided into as many electoral units as there are members in the representative body, and one representative is elected in each of them. The candidate who receives the majority of votes is elected as the repesentative of that electoral unit. This is a system of relative majority. The majority system can also be applied as an absolute majority system, according to which the candidate who receives half + one vote of the total number of votes (i.e. more votes than all other candidates in that constituency combined) wins the election. The proportional system ensures the representation of political parties and coalitions in parliament in proportion to their influence in the electorate. This means that both large and small political parties can expect to receive parliamentary mandates provided that they receive a minimum percentage of votes, i.e. that they exceed the electoral threshold. The mixed system seeks to combine the positive features of the proportional and majority systems, while eliminating their basic weaknesses. In the countries where this electoral system has been adopted, some MPs are elected according to the principles of the majority system and some are elected according to the principles of the proportional system. In Serbia, the proportional system is applied at all levels of government, and the technique for distributing mandates is the

D'Hondt system. The paper proposes a fundamental change to the electoral system in Serbia at all levels of government by introducing a mixed system.

Keywords: *electoral system, majority system, proportional system, mixed system, electoral system in Serbia, reform.*

Др Милош Прица,*
Ванредни професор,
Правни факултет, Универзитет у Нишу,
Република Србија

UDK: 342
UDK: 347

DOI: 10.5281/zenodo.17942763

*НОВ ПОГЛЕД НА ПИТАЊЕ РАЗЛИКОВАЊА ЈАВНОГ И ПРИВАТНОГ ПРАВА — КРУЖНА ЛИНИЈА ИЗМЕЂУ ПРИВАТНОГ ПРАВА, АУТОНОМНОГ ЈАВНОГ ПРАВА И ИМПЕРАТИВНОГ ЈАВНОГ ПРАВА***

Апстракт: *Наше гледиште о разликовању јавног и приватног права засновано је на правном карактеру правних интереса и правотворачких извора. Између јавног интереса, општег интереса и приватног интереса влада суштинска разлика. Општи интереси представљају динамичке изразе општег добра, док под приватним интересима подразумевамо динамичке изразе индивидуалних правних добара субјеката правног поретка. За разлику од општих и приватних интереса као супстанцијалних категорија, јавни интерес има релациони карактер и служи уређивању односа између правних интереса као супстанцијалних категорија. Правни режими заступљени у правном поретку разликују се према својој садржини, а заправо разлика – у односу правних принципа као телеолошких правних ставова и правних норми као системских и регулативних правних ставова под окриљем правног режима – изражава разлику у односу између правних добара и интереса владајућих у областима правног поретка. Одавде произлази да је правни режим друго име за садржину јавног интереса као релационе (регулативне) детерминанте, а то што у поретку правне државе постоји мноштво правних режима у ствари подразумева да се садржина јавног*

* prica@prafak.ni.ac.rs, ORCID ID 0000-0002-2393-9091.

** Рад је настао као резултат финансирања од стране Министарства науке, технолошког развоја и иновација, по Уговору евиденциони број 451-03-137/2025-03/200120 од 04.02.2025. године. Рад представља остваривање циљева одрживог развоја у складу са универзалном стратегијом Уједињених нација (Агенда 2030).

интереса утврђује према односу између правних добара и интереса као супстанцијалних категорија, следствено чему и постоје различите области правног поретка. Поврх тога, у поретку правне државе заступљени су различити правотворачки извори (политичка оцена целисходности, управна оцена целисходности, слободна воља и разумска интерпретација правних правила и правних принципа). Правотворачки извори сачињавају унутарњу концепцију правних аката и радњи у правном поретку и уистину представљају материјалне изворе права на страни субјеката правног поретка. Полазећи од правних интереса и правотворачких извора, основано је разликовати императивно јавно право, аутономно јавно право, и приватно право. Императивно јавно право подразумева безусловно важење општег и јавног интереса са разумском интерпретацијом или оценом целисходности као правотворачким изворима. Аутономном јавном праву својствено је важење јавног интереса који се подвргава слободној вољи као правотворачком извору, док је приватно право важење приватног интереса и слободне воље у апсолутном смислу.

Кључне речи: *правни интереси, правотворачки извори, императивно јавно право, аутономно јавно право, приватно право.*

1. О критеријуму разликовања јавног и приватног права

Разумевање јавног и приватног права је од суштинског значаја за разумевање правне државе. Премда су појмови о којима говоримо настали у римској јуриспруденцији, тек са уобличавањем доктрине о правној држави настају претпоставке за развој доктрине о јавном и приватном праву.

Пођимо од римскога права и Улпинијанових Институција: „Ове студије могу се обављати са две позиције, јавног и приватног права. Јавно право је оно које се односи на положај римске државе, а приватно право се тиче користи појединаца: неке ствари су, наиме, од јавног интереса, а неке од приватног. Јавно право се састоји од правила која се односе на култ, свештенство и магистрате, а приватно је тројеврсно: састоји се од одредаба природног права, *ius gentium-a* и цивилног права." (Даниловић, 1982: 624). Римско право је послужило као узор теоријском утврђивању деобе права на јавно и приватно, као и уосталом и у погледу других појмова правне науке, само што јавно и приватно право у схватањима римских правника и римској правној збиљи не одговара облицима правних добара и правних интереса у поретку модерне правне

државе. У вези са тим, знаковито је запажање Маленице: „...на овом месту желим да подвучем да Улпинијан не каже да се право дели на јавно и приватно право, већ да у изучавању права постоје два подручја, јавно и приватно: *Nuius studii duae sunt positiones, publicum et privatum*. Разлика између гледишта да се право дели на два дела и гледишта да при његовом изучавању постоје два погледа, *duae positiones*, није терминолошка већ је суштинска. Римска правна наука никада није строго одвајала општи од појединачног интереса. Римљани у свом речнику нису имали реч и појам „држава". Видели смо да своју политичку заједницу, своју *civitas*, за коју су стварали право нису одвајали од људи који је чине. Цивитас је била заједница грађана у којој су грађани били носиоци суверенитета. Вршили су власт непосредно на својим скупштинама или као појединци којима су грађани као целина дали одређена овлашћења за утврђени временски период. Није, дакле, било утврђеног носиоца јавног интереса какав постоји у лику модерне државе, коме би био супротстављен интерес појединаца, што се у модерним друштвима налази у основи доктринарне поделе права на јавно и приватно право." (Маленица, 2012: 83).

Ако римски правници нису разликовали опште и појединачне интересе, у поретку либералне правне државе долази до супротстављања приватних и општих интереса. Либерални идеолози аутономију грађанског друштва супротстављају држави, следствено чему је разликовање јавног и приватног права служило одвајању грађанског друштва од државе. Одавде произлази да је либерална идеологија усмерила ток мисли у правцу строгог одвајања грађанског друштва од државе, поистовећујући јавне са општим интересима и подижући високи зид између јавног и приватног права.[1]

[1] Петровић у вези са питањем повезаности људских права и државе — вели: „Увид да постоје извесна неприкосновена права својствена човековом бићу, пре свега слободе пред којима је позвана да се заустави свака људска власт, јест најзначајнији и највеличанственији одговор правне свести и савести политичкој вољи. Без њих, уистину, не би било никакве духовне силе која би била у стању да се супротстави стихијама које под контролом држе савремени левијатани. Но, било би из основа погрешно и наопако мислити, попут класичних либерала, да су права човека суштински управљена против државе, његово најубојитије средство у вечитом спору „man versus the state". Јер, без безбедности и реда та права, односно слободе, не значе у ствари ништа. И тек неки чинилац који је делотворан и поуздан начин у стању, да створи и зајемчи поредак и безбедност, може права човека да од пуког наслова подигне до збиљског поседа. Такав чинилац, како је још школа природног права систематски доказала, човек појединац не може образовати. За то је потребно обједињавање и организовање свих расположивих

Насупрот предоченоме, наше је мишљење да није основано јавне интересе поистовећивати са општим интересима, дочим је – уместо одвајања – за уобличење правне државе важно установљавање кружне линије између грађанског друштва и институционалног поретка јавне власти. Осим општих и приватних интереса, у поретку правне државе заступљени су и други облици правних интереса као супстанцијалних категорија, што долази у следству постојања великога мноштва субјеката територијалне заједнице. Професори уставног права уче нас да се држава не може замислити без становништва, територије и суверене власти. Међутим, становништво обухвата само физичка лица, следствено чему је са ужим значењем у односу на територијалну заједницу – која обухвата све субјекте који постоје на територији једне државе. То нису само органи јавне власти и имаоци јавних овлашћења, већ и сви други субјекти који уживају одређени правни статус на територији једне државе. При томе, за разлику од становништва, територијална заједница не обухвата само физичка лица, већ и правна лица и друге субјекте правног поретка, али и моралне субјекте који су носиоци објективног духа (нпр. обухвата нацију, породицу, грађанско друштво и др.). Морални субјекти немају правни субјективитет, али представљају важне субјекте територијалне заједнице. За просечног правника морални субјекти су правни објекти, имајући у виду њихову немогућност да буду типични титулари права и обавеза. Примерице, нација и породица заснована на крвном сродству јесу правни објекти, не и субјекти правног поретка јер немају способност да буду носиоци права и обавеза. Упркос томе, иако немају правни субјективитет, породица заснована на крвном сродству и нација јесу субјекти територијалне заједнице, што важи и за све друге моралне субјекте. Морални субјекти су носиоци објективног духа, а на објективном духу почива држава као субјект историје и њено неограничено трајање. Имајући ово у виду, територијална заједница представља тоталитет физичког, моралног и духовног субјективитета, што не важи за становништво (Прица 2021: 166-181).

снага. И отуда држава није супарник или супротност, него стварност и претпоставка права и слобода." (Петровић, 1986: 125). Спрам повезаности грађанског друштва и државе, Спекторски казује: „У основи поделе целокупног права на приватно и јавно, налазе се два начела: лична слобода и државна моћ. Оба начела су неопходна. И правни поредак не може да се заснива само на једном од њих. Искључива лична слобода не води само либерализму, него и безглављу. Али, опет, искључива државна моћ води деспотизму. У стварном животу оба начела се узајамно допуњавају и ублажавају." (Спекторски, 1933: 58-59).

Узимајући у обзир предочено, као субјекти територијалне заједнице јављају се појединци који у смислу правног статуса могу бити држављани и странци. Затим, то су државни органи (парламент, влада, судови, органи државне управе и др.) и други органи јавне власти (нпр. органи аутономне покрајине и локалне самоуправе). Субјекти територијалне заједнице су и субјекти који нису носиоци власти, али поводом своје делатности која је у наглашеном јавном интересу обављају поједине прерогативе јавне власти (Електропривреда Србије као јавно предузеће, Универзитет у Новом Саду као јавна установа, Регулаторно тело за електронске медије као јавна агенција, јавни бележници као појединци са јавним овлашћењима) (Прица 2019: 597-639). Уз то, субјекти територијалне заједнице су и многи други субјекти који обављају одређену делатност на државној територији (цркве и верске заједнице, установе културе, удружења грађана, политичке странке, медији и др.). Одавде произлази да је територијална заједница укупност свих субјеката на територији државе, а не само укупност појединаца, што важи за становништво. Стога, без територијалне заједнице као појма није могуће разумети облике испољавања и уређивања правних интереса у поретку правне државе. Јер, сви поменути субјекти територијалне заједнице остварују правне интересе у поретку правне државе, а по својој природи правни интереси у питању разликују се од општих и приватних интереса, следствено чему је исправно говорити о посебним интересима као супстанцијалним категоријама, који у правном поретку постоје упоредо са општим и приватним интересима.

Примера ради, за разлику од приватних интереса који представљају динамичке изразе индивидуалних добара појединаца, постоје посебни интереси које остварују носиоци одређених знаковитих професија (нпр. универзитетски професори, лекари, новинари и др). И ако позиви у питању припадају појединцима и почивају на њиховој аутономији, обављање ових позива представља остваривање посебних интереса, а не приватних (индивидуалних) интереса њихових титулара. С друге стране, органи градова као јединица локалне самоуправе јесу носиоци посебних интереса у правном поретку, будући да штите добра и интересе града као локалне територијалне заједнице, следствено чему је исправно интересе у питању разликовати од општих интереса као динамичких израза општег добра – државе као територијалне заједнице. Јавни интерес је у поретку правне државе укотвљен између: општих, посебних и приватних интереса, јавне и приватне сфере, јавности и приватности, интервенционизма органа јавне власти и грађанског друштва, институционалног поретка јавне власти и институционалног поретка територијалне заједнице – као релациона (регула-

тивна) детерминанта различитих правних добара и правних интереса.

Услов за постојање правне државе у формалном смислу је да образовање и функционисање правног поретка – спречавањем самовоље субјеката правног поретка – обезбеди минимум јавног интереса као релационе детерминанте, а јавни интерес се под окриљем правног поретка даље остварује развијањем: (1) писаног права, (2) јавности као израза демократског друштва и (3) врлине субјеката правног поретка (судија, тужилаца, политичких делатника, државних службеника, новинара, универзитетских професора и свих других субјеката територијалне заједнице). Смисао јавног интереса као релационе категорије у поретку правне државе подразумева и повезивање органа који припадају различитим институционалним поретцима јавне власти, али и уважавање различитости поредака о којима говоримо. У питању су органи између којих не постоји стална органска повезаност (стално усмеравање и праћење туђег рада), што значи да се веза између тих органа остварује правом – према правним правилима и правним принципима којима је тај однос правно уређен – с циљем спречавања самовоље субјеката правног поретка. Знаковит пример у том смислу јесте однос између институционалног поретка локалне самоуправе (у погледу изворног делокруга) и институционалног поретка државне управе, као двају поредака у којима су заступљена различита добра и интереси као супстанцијалне категорије, из чега произлази потреба да се јавним интересом као регулативном детерминантом истовремено обезбеди поштовање различитости поредака и њихово повезивање под окриљем правног поретка.

Правна држава је први повесни тип државе у чијем се правном поретку може уочити разлика између јавног интереса као релационе категорије и општег интереса као супстанцијалне категорије, а то значи да општи интерес није унапред претежнији у односу на друге облике правног интереса, већ је претежнији само када се установи да је у јавном интересу!

Све досадашња теоријска разматрања разлике између јавног и приватног права – да се послужимо једном Крбековом формулацијом – налик су „писцу који десном руком пише а левом брише". У том смислу, ако се као тачка разматрања постави теорија интереса, на начин до сада владајући у правној књижевности, како одредити где престаје приватно право и почиње јавно право и обратно. Примера ради, разликовање јавног и приватног права не може бити засновано на разлици између правних интереса. Јер, уставно право штити и општи и приватни интерес, док се у грађанском праву поред интереса појединаца штити

и интерес заједнице, особито у погледу одређених непокретности (грађанског грађевинског земљишта, шума и пољопривредног земљишта). Нојман примећује: „Неки модерни аутори следили су овај цитат (Улпијанов М.П.) и тврдили да приватно право служи приватним интересима а јавно право јавним интересима. Ово разграничење је, међутим, неприхватљиво пошто се у њему мешају оно „треба" и оно „јесте". Не припада приватном праву све што служи приватним интересима. Неке ствари се регулишу јавним правом, а све што је позитивним правом смештено у јавно право не служи општим интересима." (Нојман, 2002: 38).

Поврх тога, сва настојања који иду за тим да правне области дефинишу по кључу припадности јавном и приватном праву, осуђена су на неуспех. Водинелић, не жалећи хартију у својој докторској дисертацији, истиче да јавно и приватно право не могу представљати систематизацијске јединице које би се састојале из целих грана права, показујући изнесену тврдњу на примеру грађанског права: „Док неке грађанскоправне норме регулишу односе међу људима тако да вољи субјеката препуштају уређење правног односа (хоће ли га бити, с ким ће бити заснован, под којим условима, са којом садржином и др.), а само ће бити примењене тек за случај да га субјекти нису аутономно регулисали (принцип аутономије, иницијативе странака, диспозитивности), друге се примењују без обзира на вољу субјеката и против њихове воље и не препуштају уређење односа њиховој вољи (већ однос настаје по сили закона, његов садржај је унапред нормом одређен, не може се бирати уговорни парнтер, и др., – принцип хетерономије, непостојања иницијативе странака, когентности)." (Водинелић, 1986: 846).[2] Чини нам се да су дидактички разлози у систему универзитетског правничког образовања, као и утицај правне идеологије, допринели настојању да се поставе чвсте границе између правних области, што не одговара правној збиљи.[3]

С друге стране, не би било ваљано одбацити значај разликовања јавног и приватног права, нарочито не када се то чини на један недовољно јасан начин, попут следећег Лукићевог казивања: „Одбацимо, дакле, покушаје дељења права на јавно и приватно и делимо га на право које регулише односе где држава има власт и оне где поступа као обичан субјект, без власти, на право које штити општи интерес и оно које

[2] О теоријским схватањима о односу јавног и приватног права, видети. (Водинелић, 1982: 657-709; Водинелић, 1982: 871-873; Водинелић, 2016).

[3] О начину груписања правних наставних дисциплина, по кључу поделе на јавно и приватно право (Пађен, 2007: 443-461).

штити приватни или групни итд., итд." (Лукић, 1982: 819-820).[4] Спрам питања деобе права на приватно и јавно, стање правне литературе на видело изводи Врачар: „Критичким претресањем може се утврдити да је у традиционалној јуриспруденцији, услед њених иманентних ограничености, очигледно изостало иоле продубљеније и систематскије истраживање јавности и приватности као објективних сфера друштвеног живота у политички организованој заједници, у чијим оквирима се нужно конституишу и две специфичне правне сфере у виду „јавног" и „приватног" права. Уместо тога да разоткрива карактер ових сфера, традиционална јуриспруденција је настојала да усредсреди пажњу на поједине моменте који су, у ствари, својеврсни деривати и еманације дотичних сфера и, онда, редукционистичким извођењем тако фиксираног момента узима као полазну тачку и једини „адекватан" критеријум за разликовање двеју „правни области". (Врачар, 1982: 813).

Наше гледиште о разликовању јавног и приватног права засновано је на правном карактеру правних интереса и правотворачких извора. Јавни интерес је регулативна детерминанта у поретку правне државе, а садржина јавног интереса утврђује се према односу између правних добара и интереса као супстанцијалних категорија, следствено чему и постоје различите области правног поретка. Јавни интерес је заступљен у свим областима правног поретка, али се његова садржина разликује у зависности од преовлађујуће материје правног уређивања и правотворачких извора који сачињавају унутарњу концепцију правних акта и радњи. Наше настојање је да гледиштем о јавном интересу као регулативној детерминанти подигнемо мост изнад провалије неусаглашених ставова о подели права на јавно и приватно. Правни поредак не сачињавају тврђаве одељене високим зидинама; у ствари, правни поредак представља мноштво водотокова потеклих са различитих извора — са мостовима и уставама. Јавно право је заступљено у свим областима правног поретка, али садржина јавног права није иста у свим областима правног поретка.

2. Јавни интерес и правотворачки извори као основ разликовања јавног и приватног права

У поретку правне државе заступљена су различита правна добра и правни интереси као динамички изрази правних добара. Својство

[4] Станковић пак предлаже усвајање назива „политичко и грађанско" наместо садашњих „јавно и приватно право". (Станковић, 1982: 864). Радбрух о приватном и јавном праву говори као о априорним правним појмовима, уочавајући развој социјалног права у поретку правне државе. (Радбрух, 1980: 159-164).

правног добра у правном поретку имају индивидуална добра (слобода, приватна својина, достојанство људске личности и др.) припадајућа човеку-грађанину као субјекту правног поретка, с тим да својство правног добра има и опште добро, које има у виду државу као територијалну заједницу. Примера ради, јавно здравље је клаузула општег добра, а спречавање ширења вируса COVID-19 представља пример општег интереса као динамичког интереса општег добра. С друге стране, здравље појединца је пример једног индивидуалног правног добра у правном поретку, а потреба појединца да његови лични подаци о властитом здравственом стању не буду доступни другима – представља пример приватног интереса као динамичког израза индивидуалног правног добра у поретку правне државе. Одавде произлази да у поретку правне државе постоје општи интереси као динамички изрази општег добра и приватни интереси као динамички изрази правних добара појединаца као субјеката правног поретка. Општи и приватни интереси су супстанцијалне категорије у поретку правне државе.

За разлику од општих и приватних интереса као супстанцијалних категорија, јавни интерес је релациона категорија. Јавни интерес је релациона детерминанта у поретку правне државе, настала у следству потребе да се правно уреди однос између различитих правних добара и интереса. Јавни интерес обухвата и опште и приватне интересе, следствено чему јавни интерес никако није основано поистовећивати са општим интересом. У горе наведеном примеру о јавном здрављу и здравственом стању појединца, јавни интерес у погледу јавног информисања и приватне сфере подразумевао би успостављање равнотеже између права свих да буду упознати са информацијама о вирусу COVID-19 и права појединца да подаци о његовом здравственом стању не буду доступни другима.

Јавни интерес као релациона категорија произлази из плурализма као важног обележја правне државе – њеног економског уређења, политичког система, институционалног поретка јавне власти и правног поретка. У поретку правне државе постоји плурализам правно установљених добара и интереса субјеката територијалне заједнице. Плурализам о којем говоримо је неопходан услов да се у поретку правне државе развије јавни интерес као релациона (регулативна) детерминанта. Кантова мисао да је „ангагонизам средство којим се користи природа да би остварила развитак свих људских обдарености“ (Кант 1974: 32), и те како пристаје животу територијалне заједнице, следствено чему развијање јавног интереса заснованог на плурализму треба да обезбеди повезивање, уравнотеживање и усмеравање супрот-

стављених добара и интереса субјеката територијалне заједнице, у правцу прогреса државе као територијалне заједнице. Конфликт и супротстављеност јесу шанса за напредак и прогрес. Бобио је у вези са тим изрекао знаковиту мисао: „... конфикт ... представља нужан услов за технички и морални напредак човечанства. Овај напредак се посматра као нешто што се одвија кроз сукобе различитих мишљења и интереса, кроз сукобе који на подручју аргументације отварају пут ка истини, који кроз економску конкуренцију теже да обезбеде највеће могуће друштвено благостање, који кроз борбе на политичком пољу доводе до избора најспособнијих за управљање. ... индивидуална слобода ... сматра суштинским условом за реализацију „разноврсности" индивидуализованих личности која се тумачи као спојива са конфликтом, а сам конфликт као нешто што подстиче савршенство свих. (Бобио 1995: 42). Јавни интерес управо служи уређивању плурализма и сукоба између субјеката, добара и интереса у поретку правне државе. Премда се у нас јавни интерес по правилу поистовећује са општим интересом, мишљења смо да је лучење јавног интереса од општег, посебног и приватног интереса неопходна претпоставка за разумевање доктрине о правној држави.

У оквиру јавне сфере у нас не ретко се говори о постојању приватних медија и јавних медијских сервиса, што је пример погрешног поимања јавног и приватног интереса, па је знаковито овим примером поткрепити анализовање јавног интереса – према мисаоном току који следимо у овоме раду. Наиме, медији су субјекти територијалне заједнице са дужношћу објективног, непристрасног и истинитог обављања делатности јавног информисања, а јавно информисање припада општем добру, следствено чему сви медији – укључујући и комерцијалне – превасходно служе остваривању општих и јавних интереса. Назив јавни медијски сервис, којим се две телевизије у нас одвајају од других електронских медија, посве је бесмислен, имајући у виду да сви медији јесу јавни сервиси подвргнути јавном праву и јавном интересу. С друге стране, не може постојати медиј који преовлађујуће остварује приватне интересе, што значи да израз приватни медиј није прикладан ни у ситуацији када се као издавач медија јавља физичко лице. Сви медији су јавни сервиси, будући да обављају делатност од наглашеног јавног интереса, само се садржина јавног интереса као регулативне детерминанте разликује у зависности од врсте медија. Имајући ово у виду, уместо назива „јавни медијски сервис", који очевидно представља последицу некритичког преузимања страних речи и израза, било би исправније користити изразе „републички медијски сервис" и „покрајински медијски сервис", као што комерцијалне медије не треба нази-

вати приватним медијима, ако знамо да и комерцијални медији остварују превасходно опште и посебне интересе, следствено чему је њихова комерцијална делатност споредни елемент садржине јавног интереса делатности јавног информисања коју обављају.

Нико није уочио да писано право представља најважнији израз јавног интереса као релационе детерминанте у поретку правне државе. Смисао писаног права уистину и јесте у одређивању јавног интереса као регулативне детерминанте. У различитим областима правног поретка заступљени су бројни правни режими уређивања правних предмета, а у правним предметима садржана су правна добра и правни интереси који сачињавају материју правног уређивања. Правни режими у питању састављени су од правних принципа и правних норми, у чијој основи лежи разлика између телеолошких правних ставова, системских правних ставова и регулативних правних ставова, што је наше оригинално гледиште (Прица, 2018: 135-180). Правне норме и правни принципи по својој унутарњој (правнологичкој) структури јесу правни ставови,[5] али правни ставови различитог својства. Телеолошки правни ставови (правни принципи) изражавају основне правне идеје и усмеравају правну свест у поретку правне државе, опредељујући тиме правни основ правних норми као регулативних правних ставова и правни основ делатности субјеката правног поретка. Системски правни ставови (организационе и процесне норме) уређују међусобни однос градивних ентитета правног поретка те правно уређују ток, обим и домашај правног уређивања и делатности субјеката правног поретка, док регулативни правни ставови (материјалноправне норме и правни стандарди) непосредно правно уређују субјективна права и правне дужности субјеката правног поретка. У свим областима правног поретка важе правни принципи као основни телеолошки правни ставови и опште правне норме као системски правни ставови, чиме се спречава самовоља субјеката правног поретка, као први услов и циљ постојања правне државе. Као што за устав кажемо да је основни закон правнога поретка, имајући у виду да устав садржи превасходно телеолошке и системске правне ставове важеће у односу на правни поредак у целости, тако и системски закони јесу основни закони важећи за поједине области правнога поретка.

[5] Петровић вели: „Правни став (немачки: Rechtssatz) и правни акт представљају последње, коначне носиоце испољавања права. Све што се права тиче, у једном је или у другом, или је са њима повезано; с тим, што је правни став интенционалан израз правне статике (у њему право заправо правна мисао, „стоји"), док је правни акт елемент правне динамике, правног живота и кретања." (Петровић, 1981, 75). Становиште о правној норми као правном ставу заступао је и Тома Живановић (Живановић, 1951: 60. и 65).

У нашој правној књижевности уобичајио се израз „норме о понашању" (Лукић, 1954: 84-85), при чему регулативни правни ставови немају у виду само понашање грађана, већ и делатност органа јавне власти и других субјеката правног поретка. С друге стране, карактер системских правних ставова имају процесне норме, али и уставне и законске норме које утврђују правни основ или обим и домашај правног уређивања. Одавде произлази да сагледавање системских и регулативних правних ставова није исправно поистовећивати са разликовањем материјалноправних и процесноправних норми, особито што правни поредак премаша оквир правног уређивања путем материјалноправних и процесних норми.[6] Пођимо од тога да уставне норме као системски правни

[6] Системски правни ставови обезбеђују постојање правног поретка, а под окриљем правног поретка развијају се области (правне материје) са различитом садржином јавног интереса. Елементи правног поретка подразумевају успостављање и смењивање односа примарног и секундарног, што се путем системских правних ставова постиже. При томе, правни поредак подразумева однос примарних и секунарних правних облика, што премаша однос између примарних и секундарних норми. Расправа о односу примарног и секундарног у правном поретку исправна је само ако се тај однос разматра функционалистички, без вредновања о томе шта је за правни поредак важније. Функционална анализа односа примарног и секундарног може бити конзистентна само ако за предмет узима све градивне елементе правног поретка а не само правне норме. У том смислу и примера ради, генералне правне ситуације о апсолутним правним дужностима су примарне, кривична ствар као предмет кривичног поступка је секундарна, али су норме законика о кривичном поступку од примарног значаја за постојање правног поретка. Исто тако, посебне правне ситуације приватног права су примарне, парнична ствар је секундарна, али су диспозитивне норме облигационог законодавства од примарне важности за постојање правног поретка итд. Одавде произлази да се тас односа примарног и секундарног наспрам градивних ентитета правног поретка помера и на једну и на другу страну, у зависности од области правног поретка и природе конкретизованог правног уређивања. Јер, за правни поредак су подједнако важне генералне правне ситуације (кривичног законика) о апсолутним правним дужностима (правна заштита основних правних добара) и генералне правне ситуације (непосредна примена уставних норми) као основни правни статуси и заједмчена суштина субјективних права, а једнаке су важности норме о санкцији за повреду апсолутних правних дужности и норме о санкцији за повреду заједмчених субјективних права. Зато је уместо примарних и секундарних норми, исправно говорити о разлици између правних норми као системским правним ставовима и правним нормама као регулативним правним ставовима, при чему према току мисли који у овој расправи следимо, Хартове норме признања, норме промене и норме о пресуђивању, као и Бобијеве норме о индентфикацији норми из система – несумњиво одговарају појму правних норми као системских правних ставова. Поврх свега тога, као доказ немогућности разматрања односа примарног и

ставови за предмет имају правно уређивање као такво, дочим уставне норме као регулативни правни ставови за предмет имају права и дужности грађана и других субјеката правног поретка. Важећи Устав Републике Србије предвиђа да се зајемчена људска и мањинска права непосредно примењују,[7] с тим што се код уставом зајемчених људских права уочавају одредбе које имају карактер уставних норми као регулативних правних ставова и уставних норми као системских правних ставова. Примера ради, у погледу права на држављанство, Устав предвиђа да држављанин не може бити протеран, ни лишен држављанства или права да га промени (регулативни правни став), док ће се услови за стицање и престанак држављанства уредити законом (системски правни став).[8] Исто тако, Устав јемчи право да свако буде обавештен о прикупљеним подацима о својој личности и право на судску заштиту због њихове злоупотребе (регулативни правни став), али ће се режим прикупљања, држања, обраде и коришћења података уредити законом (системски правни став).[9] Наспрам положаја државне управе, уставне норме[10] готово у целости имају својство упућујућих норми (системских правних ставова) за законско правно уређивање, следствено чему су регулативни правни ставови о уређењу државне управе садржани у законским нормама.

Поврх тога, и законске норме имају својство регулативних и системских правних ставова. Рецимо, у тексту Закона о облигационим односима[11] — основноме материјалноправном закону за уговоре — садржани су регулативни и системски правни ставови, из чега произлази да материјалноправне одредбе имају својство и регулативних и системских правних ставова. Несумњиво најважнији системски правни став садржан је у члану двадесетом овога закона којим се предвиђа да „стране могу свој облигациони однос уредити друкчије него што је овом законом одређено, ако из поједине одредбе овог закона или из њеног смисла не произлази што друго", што значи да регулативни законски правни ставови имају диспозитивну (секундарну) примену, а

секундарног у правном поретку само у светлу правних норми – служе правни принципи, имајући у виду да су правни принципи као телеолошки правни ставови примарни у односу на правне норме као регулативне правне ставове. (Прица, 2018: 135-180).

[7] Члан 18 Устава Републике Србије (*Сл. гласник РС, број 98/2006 и 115/2021*).

[8] Члан 38 Устава Републике Србије (*Сл. гласник РС, број 98/2006 и 115/2021*).

[9] Члан 42 Устава Републике Србије (*Сл. гласник РС, број 98/2006 и 115/2021*).

[10] Члан 136 Устава Републике Србије (*Сл. гласник РС, број 98/2006 и 115/2021*).

[11] Закон о облигационим односима (*Службени лист СФРЈ, бр. 29 од 26. маја 1978, 39 од 28. јула 1985, 45 од 28. јула 1989 – УСЈ, 57 од 29. септембра 1989, Службени лист СРЈ, број 31 од 18. јуна 1993, Службени гласник РС, број 18 од 3. марта 2020*).

примарни карактер имају регулативни правни ставови утврђени од сауговорника на основу сагласности њихових слободних воља. Сваки системски (основни) закон нужно садржи правне принципе као телеолошке правне ставове и правне норме као системске правне ставове – чиме се обезбеђује важење јединственог правног поретка као уставног принципа.[12]

Правни режими заступљени у правном поретку разликују се према својој садржини, а заправо разлика – у односу правних принципа као телеолошких правних ставова и правних норми као системских и регулативних правних ставова под окриљем правног режима – изражава разлику у односу између правних добара и интереса владајућих у областима правног поретка. Одавде произлази да је правни режим друго име за садржину јавног интереса као релационе (регулативне) детерминанте, а то што у поретку правне државе постоји мноштво правних режима у ствари подразумева да се садржина јавног интереса утврђује према односу између правних добара и интереса као супстанцијалних категорија, следствено чему и постоје различите области правног поретка.

Држава је тројство: територијалне заједнице, основног институционалног поретка јавне власти и припадајуће им територије. Гледано према споља, територијалност је важно обележје државе, имајући у виду да се у односу на државну територију само једна држава јавља као основна институција и носилац суверене (врховне) власти на датој територији. Но гледано изнутра, још је важнији ниво идентитета између државе као институције и територијалне заједнице, а тај однос се препознаје кроз јединство и наткриљујућу снагу објективног духа. То значи да је држава територијална заједница уоквирена делатношћу и духом својих градивних субјеката (људи, нација, цркви и верских заједница, породица, установа културе, градова, и др.). Сви ови субјекти су повезани историјском судбином и прожимајућим дејством

[12] У правном поретку Републике Србије заступљени су системски и посебни закони. Системски закони су они закони који на целовит начин уређују једну област правног поретка, док посебни закони то не чине. Повезаност закона у правном поретку може подразумевати „систематско-телеолошко испитивање двају системских закона из различитих области правног поретка, што је једна ситуација, док друга ситуација подразумева испитивање односа између системског (основног) закона који је уредио област правног поретка на целовит начин и закона који према системском стоји у односу посебног према општем. Посебан закон према општем закону може стајати у режиму правне подређености али и у режиму правне упућености, из чега произлази разлика између супсидијарне и сходне примене општег закона." (Прица, 2018: 103-126; Прица, 2021: 97-116).

објективног духа, што је темељ на коме израста јавни поредак државе као институције. На делу је идеја о неограниченом трајању, идеја државе као субјекта историје. Саобразно кружној линији у поретку правне државе, наше гледиште подразумева појмовно разликовање јавних интереса од општих и приватних интереса, што је нов приступ у сагледавању јавног и приватног права.

Веома је важно имати у виду да територијална заједница обухвата и грађанско друштво, које је за правну државу западноевропског културног круга важније од појма становништво. Јер, становништво представља укупност свих грађана на територији једне државе, док грађанско друштво представља укупност истински слободних, врлином обдарених и за јавни интерес храбрих и заинтересованих грађана. Дакле, под окриљем институционалног поретка територијалне заједнице развија се грађанско друштво, као целина која обухвата све облике слободног и спонтаног испољавања индивидуалности појединаца, са приватношћу, аутономијом, слободном вољом као правотворачким извором и слободом учествовања у обликовању опште воље – као основним правним принципима грађанског друштва.

Под окриљем територијалне заједнице заступљени су и носиоци различитих позива (припадници сталежа), а удруживањем припадника сталежа настају субјекти територијалне заједнице (нпр. удружења новинара, глумаца, лекара и др.). Институционални поредак јавне власти и јавна сфера једне државе не би требало да почивају само на вољи појединаца, који у физичком смислу образују становништво, већ би било исправно да буду утемељени на свим облицима испољавања индивидуалности појединаца, а то су сталежи и видови њиховога удруживања. Доктрина правне државе стога не подразумева одвајање грађанског друштва од јавне власти и јавне сфере, већ подразумева развијање кружне линије између територијалне заједнице, грађанског друштва, јавне власти и јавне сфере. Кружна линија о којој говоримо није видљива заговорницима тзв. цивилног друштва, у периоду након гашења социјалистичких држава, будући да се цивилно друштво као ентитет противставља држави, са образложењем да је „друштво и као концепт и као реалност различито од државе" (Марковић, 2020: 461). Такав концепт грађанског друштва био је на снази и у поретку либералне правне државе, при чему и власници крупног финансијског капитала теже цивилном друштву одвојеном од државе.[13]

[13] О појединим аспектима теоријског сагледавања цивилног друштва, видети: Вујадиновић 2008: 21-33; W.Reese-Schäfer, 2004: 65-79; Lauc 1998: 137-147.

Наше гледиште (Прица 2021: 11-92) пак подразумева нераскидиву повезаност државе и грађанског друштва, кружним повезивањем грађанског друштва (одоздо) са институционалним поретком јавне власти (одозго) и награг. Друго, грађанско друштво по нама обухвата грађане али и све облике испољавања индивидуалности грађана. Осим тога, наше гледиште узима у обзир разлику између субјеката територијалне заједнице и субјеката грађанског друштва, а постојећа литература под окриље „цивилног друштва” ставља све субјекте који стоје ван институционалног поретка јавне власти, што је посве неосновано. Јер, грађанско друштво може обухватити све облике испољавања индивидуалности човекове, али не и све субјекте који стоје ван институционалног поретка јавне власти. Рецимо, новинари су субјекти грађанског друштва, али медији су субјекти територијалне заједнице. Универзитетски професори су субјекти грађанског друштва, за разлику од факултета који имају својство субјеката територијалне заједнице. Дакле, правна држава подразумева однос између територијалне заједнице, грађанског друштва и институционалног поретка државне власти, а не само однос између државне власти и грађанског друштва.

У поретку правне државе постоје приватна и јавна сфера, при чему је јавни интерес регулативна (релациона) детерминанта и приватне и јавне сфере. Приватну сферу оличава слобода и аутономија човекова, која представља израз уставом признатог статуса човека-грађанина као титулара слободе и субјективних права. Приватна сфера обухвата приватност човекову, његову личну (интимну) сферу која по правилу у поретку правне државе стоји ван јавне сфере. Човек има право да слободно развија своју личност, као и право да негује и штити властиту приватност. Под окриљем приватне сфере успостављају се односи између људи, у погледу којих односа би требало да важи изузетост од јавне сфере: интересовања других, јавне дискусије и јавности као укупности ставова и схватања насталих у следству јавног интересовања субјеката територијалне заједнице. Примерице, бројне правне послове обављају грађани у следству својих свакодневних (слободних) активности, без посебне форме, на подручју приватног интереса у апсолутном смислу (нпр. купопродаја покретних ствари мање вредности). Тада грађани као имаоници слободе нису ни свесни да обављање дотичних активности представља обављање правних послова, следствено чему у погледу тију послова важи свест о изузетости јавне сфере, а присутво јавног интереса није видљиво. Јавни интерес као релациона (регулативна) детерминанта на видело излази тек уколико поводом тих послова настане какав спор или повреда нечијих правних интереса.

Поврх тога, јавни интерес се у оквиру приватне сфере највећма јавља као регулативна (релациона) детерминанта различитих приватних интереса као динамичких израза индивидуалних правних добара. Грађанско право је област правног поретка у којој влада аутономија грађана и превасходство приватних интереса као динамичких израза индивидуалних правних добара. Но, јавни интерес је заступљен у грађанском праву, као уосталом и у свим преосталим областима правнога поретка, само се садржина јавнога интереса у грађанском праву разликује од других области правног поретка. Као што ћемо доцније видети, у области грађанског права преовлађује аутономно јавно право, за разлику од управнога права у коме је заступљено императивно јавно право.

Осим правног карактера правних интереса, за ваљано разумевање разлике између јавног и приватног права неопходно је узети у обзир и правотворачке изворе. У природи ствари је да у поретку правне државе буду заступљени различити правотворачки извори (политичка оцена целисходности, управна оцена целисходности, слободна воља и разумска интерпретација правних правила и правних принципа). Правотворачки извори сачињавају унутарњу концепцију правних аката и правних радњи у правном поретку и уистину представљају материјалне изворе права на страни субјеката правног поретка.[14] Услед постојања различитих материјалних извора на страни субјеката правног поретка, функционисање правног поретка не може се зајазити пирамидалним током стварања и примене законских и других општих правних норми као "формалних извора права", имајући у виду да принцип законитости у материјалном смислу није преовлађујући у свим областима правног поретка. Материјално право ствара се и ван институционалног поретка јавне власти, као делатност која не представља конкретизацију законских норми као регулативних правних ставова — на подручју слободне воље и приватног интереса у апсолутном смислу (нпр. закључивање уговора у грађанским правним стварима). С друге стране, институционални поредак јавне власти је нужно шири у односу на материјално (законско) право, имајући у виду политичку делатност

[14] Правотворачки извори очитују субјекта правног поретка у процесу стварања и примене права, опредељујући каузу његовога делања. Правотворачки извори откривају унутарњу концепцију свеколике духовне и физичке делатности у правном поретку, како у погледу формалних извора права, тако и у погледу свих правних и материјалних аката, послова и радњи у правном поретку. У том смислу смо на подручју материјалних извора права. При томе, правотворачке изворе на страни субјеката правног поретка неопходно је лучити од материјалних извора на страни правнога бића (нпр. објективни дух и правна свест као материјални извор права).

државних органа која може да буде и изнад закона (нпр. закључивање међународног уговора).

Подвргавање конкретизованог правног уређивања законским нормама као системским правним ставовима изражава суштину принципа законитости у формалном смислу, дочим принцип законитости у материјалном смислу подразумева подвргавање конкретизованог правног уређивања законским нормама као регулативним правним ставовима. (Прица, 2018: 135-180). Само када се језгро конкретизованог правног уређивања налази у законској норми као регулативном правном ставу и под условом да у погледу тог уређивања важи потпуна правна везаност, исправно је говорити о постојању законитости у материјалном смислу, при чему се у различитим областима правног поретка развијају различити системи законског права, што је потврда различитости садржине јавног интереса у областима правног поретка.

С друге стране, правно уређивање у правном поретку не може садржински у целости бити обухваћено законским нормама. Прво, законска норма са општим правним дејством (из ње произлази неограничени број предмета и важи за неодређени број лица) већма није прецизирано и довршено правно биће у погледу субјективних права и правних дужности. Правна норма придев „општи" получује услед природе правног објекта који уређује, не и због садржине правног става којим се објект правно уређује. Правни карактер опште правне норме долази као последица околности да је општим правним нормама као регулативним правним ставовима исказана типичност лица, догађаја, радњи и односа као објеката правног уређивања те код општих правних норми долази до апстраховања правног објекта, док је њихова садржина конкретизована, при чему општа правна норма по правилу није прецизирано и довршено правно биће у погледу субјективних права и обавеза. То значи да субјективна права и правне дужности некада непосредно произлазе из општих правних норми (уставних и законских), али правно уређивање субјективних права и правних дужности већма се врши путем појединачних правних аката, с тим да делатност у правном поретку, како смо раније објаснили, у материјалном смислу стоји и ван закона и изнад закона.

Са наведених разлога, општа правна норма делом утврђује јавни интерес, а у целости то чини само када је у погледу субјективних права и правних дужности прецизирано и довршено правно биће, тако да из општих правних норми непосредно субјективна права и правне дужности произлазе. Када општа правна норма није прецизирано и довршено правно биће, јавни интерес биће утврђен доношењем појединач-

ног правног акта или предузимањем радњи на подручју аутономије и слободе које уживају субјекти територијалне заједнице. Утврђивање јавног интереса путем појединачног правног акта није исто у свим областима правног поретка. У погледу правног уређивања типичних грађанских ствари не важи принцип законитости у материјалном смислу, јер се грађанске ствари уређују на основу слободне воље (правотворачки извор) са забраном повреде императивних норми, добрих обичаја и јавног поретка, следствено чему уређивање грађанских ствари није прецизирање општих правних норми. Насупрот грађанским стварима, у погледу решавања управних ствари важи принцип законитости у материјалном смислу, имајући у виду да уређивање управних ствари подразумева прецизирање општих правних норми као недовршених и непрецизираних правних бића. Управне ствари стога по правилу нису самосталне, али јесу редовне (примарне) правне ствари јер природа ствари захтева да се опште правне норме као недовршена правна бића прецизирају доношењем управног акта. То значи да сва правна добра и правни интереси имају различиту заступљеност у различитим областима правног поретка, из чега произлази да садржина јавног интереса као регулативне детерминанте није иста у свим областима правног поретка.

Императивне законске норме представљају најјачи израз јавног интереса као релационе (регулативне) детерминанте у правном поретку, што значи да се императивним нормама поставља статичка равнотежа између правних добара и правних интереса у правном поретку, при чему домашај примене императивних правних норми није исти у свим областима правног поретка одн. у свим материјама правног уређивања. Узмимо као пример област наслеђивања, у којој су и те како заступљене императивне законске норме, с циљем заштите породице засноване на крвном сродству – правног добра на којем почива наслеђивање у нашем правном поретку. Присуство законских императивних норми у области наслеђивања битно ограничава слободну вољу као правотворачки извор али императивне норме слободну вољу никако не могу искључити. Зашто? Зато што у овој грађанскоправној (аутономној) материји императивне правне норме представљају регулативну детерминанту приватних интереса и њихова равнотежа наспрам поменутог правног добра оличава јавни интерес као регулативну детерминту.

Насупрот томе, императивним правним нормама у управној материји такође је утврђен статички однос између различитих правних добара и правних интереса у најужем подручју општег добра, а на органу

државне управе је да управним актом или управним уговором уреди правни предмет разумском интерпретацијом норми о којима говоримо. Међутим, у управној материји постоји превасходство општих интереса приликом одређивања односа између општег добра наспрам других правних добара и приватних интереса. Уз то, у најужем подручју општег добра није могуће императивним законским нормама у статичком (правновезаном) смислу регулисати испољавање општих интереса јер сфера ирационалног и непредвидљивог у животу територијалне заједнице означава латентно присуство општих интереса и чини нужним постојање посебних овлашћења органа државне управе, следствено чему управно-правни режим у правном поретку оличавају посебна овлашћења органа државне управе поводом заштите општег добра, јавног поретка и правног поретка.

Значење јавног интереса које произлази из дојакошњих разматрања, највидљиву потврду у правном поретку задобија у оквиру правног института експропријације. Наиме, експропријација у правном поретку важи као правни пут за преображај приватне својине у јавну својину с циљем остваривања општег интереса као динамичког израза општег добра. Експропријација се може провести уколико надлежни орган јавне власти претходно утврди постојање јавног интереса за експропријацију. Општи интерес не би требало поистовећавати са јавним интересом, имајући у виду да предложена сврха експропријације са својством општег интереса може али и не мора бити у јавном интересу. Јавни интерес као регулативна детерминанта уткан је у све етапе правног уређивања експропријације, почев од испитивања предложене сврхе експропријације, а затим и у погледу поступка спровођења експропријације и особито у погледу обештећивања власника експроприсане непокретности. Утврђивање јавног интереса за вршење експропријације најпре обухвата испитивање формалне правоваљаности предложене сврхе експропријације, под којом се подразумева утврђивање испуњености законом предвиђених услова, као и испитивање дејства предложене сврхе експропријације у следству принципа забране произвођења противзаконитог дејства експропријације у правном поретку. Утврђивање јавног интереса требало би, по природи ствари, да се испољи као испитивање целисходности и јавне корисности предложене сврхе експропријације, што је одлика развијених европских правних поредака. Утврђивање јавног интереса за експропријацију путем испитивања јавне корисности експропријације на снази је данас у француском праву. Испитивање у питању, у својој бити, очитује свест о важности надилажења чисто апстрактне процене сврхе експропријације, тако што ће се у сваком правном предмету

детаљно одмерити однос супротстављених правних добара и интереса, „сачињавањем биланса позитивних и негативних страна предложене операције", а само одлучивање о јавном интересу за експропријацију подразумева учешће јавности и стручних лица, са правом свих заинтересованих да непосредно учествују у поступку утврђивања јавне корисности. (Прица 2017: 211-229). Поврх свега тога, веома је важно подвући важност појма јавности у поступку утврђивања јавног интереса за провођење експропријације. Јер, потреба за провођењем експропријације је per definitionem питање целисходности, углавном у сфери рационалног и предвидљивог, тако да нема оправдања да само одлучивање не омогући учешће заинтересованих субјеката територијалне заједнице, како би се на основу предочених мишљења и оцене стручних лица дошло до утврђивања јавног интереса као релационе (регулативне) детерминанте супротстављених правних интереса у правном предмету експропријације. Јавни интерес представља релациону (регулативну) детерминанту између супротстављених правних интереса у поступку експропријације. Тако, изградња болнице као израз општег добра представља општи интерес и допуштену сврху експропријације, али је наспрам непокретности предложених за експропријацију – неопходно испитати: да ли је изградња болнице у јавном интересу? Уколико је одговор одречан, имајући у виду да у односу на предложену непокретност постоји претежнији правни интерес – то значи да експропријација није у јавном интересу. Ако се пак утврди да је одговор на постављено питање потврдан, јавни интерес као (релациона) регулативна детерминанта даље ће подразумевати доношење законите одлуке о експропријацији и доношење правоваљане одлуке о накнади за експроприсану непокретност.

С друге стране, ако је у питању интерес који не може имати карактер општег интереса као израза општега добра (нпр. изградња тржног центра или изградња коплекса стамбених и пословних објеката на једном подручју државе), то не значи да интерес у питању не би могао бити у јавном интересу. Али, будући да се не ради о општем интересу као изразу општега добра, у том случају не би било допуштено покретати поступак експропријације, већ се остваривање дотичне сврхе може постићи на други правно дозвољен начин (нпр. правним уређивањем везаним за употребу непокретности у јавној својини и уговарањем на основу слободне воље у погледу објеката у приватној својини), чиме се потврђује различитост садржине јавног интереса као релационе категорије у различитим областима правног поретка. (Прица, 2020: 157-186).

Сагледајмо разлику између правотворачких извора на одређеним примерима.

(1) Код типичног грађанскоправног уговора правне норме са дејством inter partes (регулативни правни ставови) произлазе из слободне воље уговорних страна, диспозитивне законске опште правне норме (регулативни правни ставови) имају секундарни карактер, али спрам уговора у питању примарно важе опште правне норме као системски правни ставови[15] и правни принципи као телеолошки правни ставови.[16] Дакле, регулативни правни ставови садржани у поменутим уговорима произлазе из сагласности слободних воља као основног правотворачког извора у једној области правног поретка, под условом да правно уређивање у питању не угрожава очување правног поретка као целине.

(2) Код делатности полиције усмерене на одржавање јавног реда и мира, законске норме важе као системски правни ставови који одређују ток и границе физичке делатности полиције, али се ток делатности у питању законским нормама не може зауставити јер је посреди физичка делатност оснажена претпоставком легалности и оценом целисходности, са могућношћу непосредног извршења. Но и овде примарно важе правни принципи као основни телеолошки правни ставо-

[15] Чл. 10 Закона о облигационим односима Републике Србије (*Сл. лист СФРЈ, бр. 29/78...*): „Стране у облигационим односима су слободне, у границама принудних прописа, јавног поретка и добрих обичаја, да своје односе уреде по својој вољи. Чл. 20 истога закона: „Стране могу свој однос уредити друкчије него што је овим законом одређено, ако из поједине одредбе овог закона или из њеног смисла не произлази што друго. „Као потврду оправданости лучења системских правних ставова од регулативних правних ставова, позваћемо се на Водинелићево поимање увода у грађанско право. Водинелић казује: „За разлику од посебних делова и од општег дела грађанског права, који представљају норме из којих се састоји грађанско право, увод у грађанско право је ознака за правне норме које нису саставни део грађанског права, него се односе на грађанско право, на грађанскоправне норме. Грађанскоправне норме уређују грађанскоправне односе – права, обавезе, способности и својства која имају лица у тим односима, стицање, промену или престанак тих права и обавеза, способности и својстава. Увод у грађанско право уређује разна питања, не о грађанскоправним односима, него о грађанскоправним нормама. Норме увода у грађанско право јесу норме о грађанскоправним нормама (метанорме).... ."(Водинелић, 2014: 29).

[16] Чл. 11 Закона о облигационим односима Републике Србије (*Сл. лист СФРЈ, бр. 29/78...*): стране у облигационим односима су равноправне. Чл 12 истог закона: "У заснивању облигационих односа и остваривању права и обавеза из тих односа стране су дужне да се придржавају начела савесности и поштења. Итд.

ви[17] а законске норме као системски правни ставови[18] онемогућавају самовољу полиције, чиме се одржава правни поредак. То значи да физичка делатност полиције као редовна и примарна делатност у правном поретку – садржински не може бити уређена законским нормама као регулативним правним ставовима, већ су правно уређени услови и границе распростирања дотичне делатности, као и последице предузимања делатности, што све треба да обезбеди очување правног поретка.[19]

(3) Када Председник Републике и Влада решавају о именовању амбасадора Републике Србије у другој држави, на делу је политичка оцена целисходности надлежних одлучилаца, коју нимало не ограничавају законске норме као регулативни правни ставови. Постоји само законска норма као системски правни став,[20] при чему у овој правној ствари нису предвиђени ни телеолошки правни ставови, па се предлогу одлуке поменутих највиших државних органа може супротставити једино јавност као правосуђе институционалног поретка територијалне заједнице, с циљем постизања јавног интереса као статичког израза општег добра.

(4) Решавање управне ствари доношењем решења у управном поступку израз је разумске интепретације општих правних норми и управне оцене целисходности као правотворачких извора, при чему је решавање у питању детерминисано правним принципима Закона о

[17] Чл. 31 Закона о полицији (*Сл. гласник РС, бр. 6/2016 и 18/2018*): „Полиција обавља полицијске послове с циљем и на начин да свакоме обезбеди једнаку заштиту безбедности, права и слобода, примењујући закон и уставно начело владавине права." На основу овог општег телеолошког правног става, у чл. 32 истога закона предвиђени су правни принципи обављања полицијских послова (професионализам, деполитизација, ефикасност, економичност, законитост и сразмерност).

[18] Законодавство о полицији је једно велико мноштво системских правних ставова који полицију и ограничавају и не ограничавају, што је последица физичке делатности полиције као примарне и редовне функције у правном поретку. Видети члл. 65-128 Закона о полицији (*Сл. гласник РС, бр. 6/2016 и 18/2018*).

[19] Физичка делатност полиције као примарне и редовне у правном поретку одржава се и на духовну делатност полиције, имајући у виду могућност доношења усменог решења, нормираног Законом о општем управном поступку (*Сл. гласник РС, бр. 18/2016*). У чл. 143 поменутог закона, нормирано је: (1) Усмено решење доноси се кад се предузимају хитне мере у јавном интересу, да би се обезбедио јавни ред и мир и јавна безбедност или отклонила непосредна опасност по живот или здравље људи или имовину. (2) На захтев странке, ако је поднет у року од 60 дана од доношења усменог решења, орган мора да изради и достави странци писмено решење у року од осам дана од постављања захтева.

[20] Чл. 15 Закона о спољним пословима (*Сл. гласник РС, бр. 116/2007*).

општем управном поступку и правним принципима меродавног материјалноправног закона. При томе, општи управнопроцесни закон, као уосталом и други процесни закони, представља једно велико мноштво системских правних ставова.

(5) Код кривичних дела чињенично биће је садржано у правном бићу као довршеној духовној формацији (кривичном делу као правном појму) а правно правило кривичног законика јесте генерална правна ситуација као регулативни правни облик. Генерална правна ситуација произлази из разумске интерпретације устава и политичке оцене целисходности (правотворачки извори) и представља довршено правно биће, чију садржину сачињавају примарно чињенично биће (негативне и позитивне дужности) и секундарно чињенично биће – недопуштено чињење или нечињење којим се проузрокује кривично дело. Следствено томе, предмет кривичног поступка је оцена правних чињеница наспрам примарног и секундарног бића, а кривично дело је правна чињеница и не представља правотворачки извор. Имајући то у виду, кривични поступак је незамислив без правних принципа, не само законитости у ужем значењу као основног правног принципа, већ и других правних принципа (нпр. *in dubio pro reo*, претпоставка невиности).

Из предидућих примера се може уочити постојање различитих динамичких облика правног уређивања (уговор, материјални акт, акт-владе, управни акт, судска пресуда) те и постојање различитих правотворачких извора (унутарња концепција правних аката, државних и правних радњи): слободна воља, управна оцена целисходности, политичка оцена целисходности и разумска интепретација правних норми као регулативних правних ставова.

Сагласно предоченом, принцип законитости се у областима правног поретка испољава у различитим видовима, од законитости у ужем смислу (придржај законских норми као регулативних правних ставова и разумска интепратација законских норми као правотворачки извор), преко забране протизаконитог дејства код правних послова грађанског права (слободна воља као правотворачки извор), до политичке оцене целисходности највиших државних органа која може да буде и изнад закона (нпр. закључивање међународног уговора).

Правотворачки извори очитују субјекта правног поретка у процесу стварања и примене права, опредељујући каузу његовога поступања. Правотворачки извори откривају унутарњу концепцију свеколике духовне и физичке делатности у правном поретку, како у погледу фор-

малних извора права, тако и у погледу свих правних и материјалних аката, послова и радњи у правном поретку. У питању су материјални извори на страни субјеката правног поретка, за разлику од материјалних извора на страни правнога бића (нпр. објективни дух и правна свест као материјални извор права).

Сваки правни акт има материјалне изворе на страни његовога доносиоца. Пођимо од тога да је доношење закона више израз оцене целисходности (оцене јавног интереса) него што је резултат разумске интерпретације уставних одредби (правне везаности уставом). Сваки општи правни акт нужно подразумева оцену целисходности и разумску интерпретацију као правотворачке изворе, само се однос између ових правотворачких извора разликује у зависности од општег правног акта у питању. У том смислу код међународних уговора претеже оцена целисходности, док је, с друге стране, код подзаконских правних аката простор правне везаности (разумске интепратације законских норми) шири у односу на оцену целисходности.

Веома је важно имати у виду да постоји област политичких ствари које назив „правни" получују не толико због своје садржине колико због свог правног дејства. Ради се о питањима која највиши државни органи уређују издавањем тзв. аката владе, у погледу којих је судска контрола искључена или је сведена на (формални) минимум. Право их признаје и познаје – реч је о актима који имају правно дејство, али садржина дотичних аката није правно везана, већ представља резултат високополитичке оцене целисходности највишег државног органа. Политичка оцена долази до изражаја код општих правних аката (нпр. међународни уговори и наредбе) и појединачних правних аката (нпр. решење о именовању амбасадора), при чему постоје и општи политички акти без правног дејства (нпр. декларације).

Постоји даље слободна воља као правотворачки извор. Свој пуни домашај слободна воља остварује када непосредно не стоји под објективним циљем, па не произлази непосредно из законских норми. Озбиљна правнонаучна анализа лако досеже до правних предмета у погледу којих се слободна воља појављује као правотворачки извор. Овде се не би могло рећи да је реч о правним питањима која су ван закона, али мера законитости постављена је негативно, у забрани протизаконитог поступања. Слободна воља је као преовлађујући правотворачки извор заступљена код сваког грађанскоправног уговора, с тим да се однос између слободне воље и разумске интерпретације законских норми разликује у зависности од врсте грађанскоправног уговора.

Разумска интерпретација правних правила – као правотворачки извор, властиту природу нарочито показује у случајевима важења пуне правне везаности. Тако, доношење већине управних аката у управном поступку подразумева разумску интепретацију законских норми и потпуну правну везаност. То су правни предмети у којима се одлучује о субјективним правима или о правним дужностима. Осим разумске интерпретације законских норми, доносилац управног акта може бити властан да користи и оцену целисходности, али је спрам управне делатности искључена слободна воља као правотворачки извор.

За решавање управне ствари карактеристичан је придражај законских норми у правном бићу управне ствари. Придржај законских норми потпун је код тзв. правновезаних управних аката, док због управне оцене целисходности, придржај законских норми обликује само један део правног бића дискреционих управних аката. Код декларативних управних аката није реч о придржају законских норми у правном бићу акта у питању, имајући у виду да се декларативним управним актом само индивидуализује генерална правна ситуација, што значи да је у питању законска ствар и само формално управна ствар. Придржај законских императивних норми не постоји поводом доношења усмених решења, што значи да се може говорити о самосталној управној ствари насталој у следству старатељско-управне делатности. Управна ствар стога представља слагање правног предмета из управне материје (најужег подручја општег добра) и управно-правног режима уређивања предмета у питању издавањем управнога акта.[21] Осим управне оцене целисходности као правотворачких извора код дискреционих управних аката, управно-правни режим се код потпуно правновезаних управних аката изражава у посебним овлашћењима органа државне управе – да употребе посебна правна средства у управном поступку. У питању су поништавање и укидање решења на основу службеног надзора и ванредно укидање решења јер се поменута правна средства могу применити само код решавања управних ствари у режиму непосредне примене Закона о општем управном поступку, дочим је употреба ових правних средстава по природи ствари искључена поводом решавања правних ствари у режиму сходне примене Закона о општем

[21] Важно је нагласити да су управна материја и управно-правни режим, као критеријуми за одређивање управне делатности и управне ствари, заступљени и код појединих општих правних аката које доносе органи државне управе (нпр. наредба). Будући да наредба представља генералну правну ситуацију из које непосредно произлазе правне дужности, несумњиво се правном предмету у питању може признати карактер управне ствари. Јер, у питању је генерална правна ситуација као прецизирано и довршено правно биће, без обзира што акт у питању производи опште правно дејство.

управном поступку (Прица, 2021: 97-116). Управној оцени целисходности као правотворачком извору, ипак, не би требало одрећи самосталан карактер, имајући у виду случајеве када се на основу оцене целисходности са претпоставком легалности доноси решење које се без одлагања може извршити (на пример, усмено решење поводом очувања јавног реда и мира) (Прица, 2023: 395-416).

Поврх свега наведеног, постоје случајеви укрштања правотворачких извора. То може бити тако да објективни циљ правног уређивања и самим тим део правног бића уређује закон, препуштајући у постављеним оквирима да извор правног уређивања буде слободна воља (тако је у оставинском поступку, а наведена карактеристика највећма одговара и природи правних предмета парничног поступка). Укрштање правотворачких извора на видело излази код управних уговора, јер се код државног органа као уговорне стране јављају разумска интепретација законских норми и оцена целисходности, док се код друге уговорне стране јавља слободна воља. Код појединих уговора јавног-приватног партнерства, као правотворачки извори јављају су политичка оцена целисходности и слободна воља.

Откривање правотворачких извора омогућава утврђивање природе ствари. Суштина је у томе да постоје правна питања која могу да буду предмет уређивања у једном или у другом правном поступку, путем једног или другог правног акта, али би та могућност требало да буде опредељена „природом ствари" па се пред „природом ствари" заустављa и моћ законодавца. „Природа ствари" очитује идентитет између правног предмета и правне ствари као облика уређивања правног предмета. Утврђивање „природе ствари" стога би требало да представља приоритетни задатак правне мисли, како судске тако и академскономучне јуриспруденције. Радбрух у вези са тим вели: „Ипак, та пракса ме није могла задовољити. Тада ме није интересовао појединi случај, него опште, не конкретно, него апстракција ... Нисам био довољно зрео да тражим ум у стварима, да појмим идеју као значење и душу стварности, да тражим поредак у животним односима који људи зову „природа ствари" (Радбрух, 2021: 217-237). Наше је гледиште да постоји „ум у правним стварима", као темељ на којем израста подела власти у правном поретку, следствено чему је подела власти више последица постојања различитих правних ствари и правотворачких извора, него обратно: да су различите правне ствари резултат поделе власти као прокламованог циља у правном поретку.

Полазећи од материје правног уређивања и правотврорачких извора у правном поретку нужно су заступљене уговорне ствари и политичке

ствари, а у законским, судским и управним стварима, осим правне везаности, заступљене су оцена целисходности и слободна воља као правотворачки извори. Услед важности правотворачких извора, законитост у материјалном смислу је у уговорним стварима искључена или битно ограничена због слободне воље као правотворачког извора, док је судска контрола битно ограничена у правним стварима које се решавају на основу управне и политичке целисходности. Одавде произлази потреба да се правна мисао усредоточи на кружно повезивање извора права: од формалних извора права према материјалним изворима права и натраг.

3. Исходиште: приватно право, аутономно јавно право и императивно јавно право

Мисаони ток излагања о правним интересима и правотворачким изворима довели смо до тачке са које се може утврдити став о разликовању јавног и приватног права. Према нашем гледишту, основано је разликовати **императивно јавно право, аутономно јавно право и приватно право. Императивно јавно право** подразумева безусловно важење општег и јавног интереса са разумском интерпретацијом или оценом целисходности као правотворачким изворима. **Аутономном јавном праву** својствено је важење јавног интереса који се подвргава слободној вољи као правотворачком извору, док је **приватно право** важење приватног интереса и слободне воље у апсолутном смислу. У основи разликовања приватног права, аутономног јавног права и императивног јавног права лежи разлика између слободе, поретка и општег добра.

Правни поредак је налик великом мноштву водотокова, у сталном току укрштања и везивања генералних, посебних и индивидуалних правних ситуација, а у том укрштању и везивању откривају се правни институти као скупови правних ствари и правних ситуација.[22] Суштина је у томе да постоје правна питања која могу да буду предмет уређивања у једном или у другом правном поступку, путем једног или другог правног акта, али би та могућност требало да буде опредељена „природом

[22] Рецимо, приватна својина на непокретности се у правном поретку, по природи ствари, испољава као скуп правних ситуација. Основна својинска овлашћења и основна стварноправна овлашћења представљају генералну правну ситуацију, али титуларево право својине на непокретности, проистекло из уговора о купопродаји, представља индивидуалну правну ситуацију, при чему правни режим својине на одређеној непокретности подразумева читав сноп генералних, посебних и индивидуалних правних ситуација. (Прица, 2016: 86-101).

ствари“ па се пред „природом ствари” зауставља и моћ законодавца. „Природа ствари” очитује идентитет између правног предмета и правне ствари као облика уређивања правног предмета. Правне ствари представљају слагање правног предмета (правног питања у материјалном смислу) са начином његовог правног уређивања (правног питања у формалном смислу), при чему правно уређивање правних предмета правним правилима као довршеним и прецизираним бићима одговара правном режиму владајућем у одређеној области правног поретка. Ако се сагледа тоталитет правног уређивања у правном поретку, могу се издвојити следеће правне ствари: (1) грађанске (уговорне и др.), (2) политичке (акти владе као појединачни правни акти донесени на основу политичке оцене целисходности), (3) уставне, (4) законске, (5) управне и (6) судске (кривичне, парничне, ванпарничне, прекршајне, привредносудске, управносудске, уставносудске) (Прица, 2019: 597-639).

Правно правило као прецизирани конкретизовани правни став („правно јест“) у односу на правни предмет може произлазити из општег правног акта али и из индивидуалног правног акта, што је основа за откривање и уобличавање правних ситуација као правних облика који изражавају прецизирана и довршена правна бића у правном поретку. Правне ситуације су правни облици засновани на правним правилима у наређеном смислу, из којих непосредно произлазе субјективна права, правне дужности те делатност субјеката правнога поретка. Правне ситуације се према садржини деле на генералне (опште), посебне и индивидуалне правне ситуације.[23]

Имајући ово у виду, сагледавање разлике између јавног и приватног права могуће је у односу на правне ствари и правне ситуације, али не и у односу на гране правног система у целости, имајући у виду да се у областима правног поретка налазе правне ствари и правне ситуације са „различитих обала“. Карактер правних облика с тога се може утврђивати само на нивоу правних ствари и правних ситуација, а правни

[23] Примера ради, *habitatio* (службеност) установљена на основу уговора о купопродаји, ставља титулара у индивидуалну правну ситуацију, при чему је садржина ситуације у питању регулисана законом и представља генералну правну ситуацију. Титулар службености у овоме случају своју правну ситуацију супротставља свима (опште правно дејство), закон може да промени садржину дотичне ситуације, али закон ситуацију не може да укине, што је доказ њеног индивидуалног карактера. Осим тога, промена права својине на непокретности неће утицати на промену ситуације о којој говоримо, али право допушта да титулар права својине и титулар службености углаве престанак дотичне службености. Из предоченог произлази правни институт као скуп правних ситуација (Прица, 2016: 66-78).

институти и гране правног система слојевито обухватају разнородне јавноправне и приватноправне елементе. Примера ради, под окриљем брака као правног института преовлађују приватноправни елементи приватности и слободне воље супружника, с тим да брак као правни институт садржи и правне ствари и правне ситуације који подлежу јавном интересу и јавноправном режиму. Слојевитост правног идентитета и мењање обележја приватног и јавног права заступљена је и у равни правнога пута (правног поступка), у зависности од фазе правнога пута. Тако, подношење захтева за доношење управног акта изражава приватно право странке, али решавање предмета поступка подлеже јавноправном режиму.

Телеолошки гледано, приватно право очитује слободан развој личности. Индивидуалност и приватност су одређујућа обележја приватног права, следствено чему приватно право подразумева испољавање личне слободе у облику правних радњи и слободне воље без формалног правног уређивања. Грађани као имаоници слободе обављају бројне правне радње у следству припадајуће им слободе – без посебне правне форме – на подручју приватног интереса у апсолутном смислу и са слободном вољом као правотворачким извором. Спонтано испољавање индивидуалне слободе остварује се под окриљем приватне сфере заштићене од јавности, а јавни интерес као релациона (регулативна) детерминанта на видело излази тек уколико спонтано испољавање слободе једнога доводи у питање правно добро или интерес другога. Јер, слободна воља у изражавању приватног интереса не сме да прерасте у правно недопуштену самовољу!

Приватно право испољава се путем слободне воље без формалног правног уређивања, следствено чему закључивањем правног акта престаје приватно право и отпочиње јавно право. Правни акт по себи изражава јавно право јер ступањем на снагу правног акта отпочиње дејство јавног интереса, при чему саобразно својој садржини и унутарњој концепцији – правни акт може изражавати императивно јавно право или аутономно јавно право. Сви општи правни акти изражавају јавни интерес као регулативну детерминанту различитих правних добара и интереса обухваћених општим правним нормама. Општи правни акт прецизира јавни интерес наспрам правних објеката које уређују правне норме са општим правним дејством, дочим индивидуални правни акт прецизира јавни интерес у односу на правне интересе у конкретном правном предмету. Одавде произлази да правни акт као израз јавног интереса нужно припада јавном праву, при чему се у зависности од правног предмета разликује карактер јавног права.

Грађанско право је област правног поретка у којој влада аутономија грађана и превасходство приватних интереса као динамичких израза индивидуалних правних добара. Но, јавни интерес је заступљен у грађанском праву, као уосталом и у свим преосталим областима правнога поретка, само се садржина јавнога интереса у грађанском праву разликује од других области правног поретка. Тако, уговор као сагласност двеју воља с циљем остваривања двају приватних интереса, има дејство *inter partes*, следствено чему нема карактер општег интереса и не изражава опште добро. Али, правоваљано закључени уговор је „закон за уговорне стране" и самим тим изражава јавни интерес као релациону категорију у поретку правне државе. Самим тим, грађанскоправни уговор је израз аутономног јавнога права, имајући у виду да уговор – настао на основу слободних воља сауговарача – у погледу извршења такође стоји под владом слободне воље уговорних страна. G. Boehmer вели: „Обавезе дужника из уговора о купопродаји, закупу, зајму, друштву, раду, делу, налогу настају на основу аутономнога прихватања, мада често имају исту или сличну садржину као јавноправне дужности" (Boehmer, 1954: 12). Принцип *pacta sund servanda* је гесло јавног права (правне обавезности), али аутономног јавног права, будући да правна судбина уговора остаје под владом сагласне воље уговорних страна.

Уговорне ствари очитују аутономију субјеката грађанског друштва од непосредног преовлађујућег законског уређивања јер је у природи ствари да постоје правни предмети који ће се правно уредити уговором као индивидуалним законом, при чему се не доводи у питање да општа правна норма у другим областима правног поретка, упркос општем, може имати и непосредно прецизирано правно дејство. Код грађанских уговорних ствари правни значај није у томе што се правни предмет уређује уговором као појединачним правним актом, колико је значај у томе што правно биће уговорног уређивања успоставља слободном вољом уговорних страна, без преовлађујућег придржаја императивних законских норми као регулативних правних ставова (важење законитости у формалном смислу, али не и законитости у материјалном смислу).

Слободна воља као правотворачки извор је конститутивни елемент грађанског друштва, са приватношћу, аутономијом, слободном вољом као правотворачким извором и слободом учествовања у обликовању опште воље – као основним правним принципима грађанског друштва, при чему правни принципи грађанског друштва нису исто што и правни принципи грађанског права. Упркос томе што су у грађанском

праву, поред основних правних принципа грађанског друштва, заступљени и њима супротстављени телеолошки правни ставови, правни принципи грађанског друштва су носиоци правне свести и "погледа на свет" грађанског права као целине, следствено чему је посебан значај грађанских законика због обједињавајућег зрачећег телеолошког дејства које на дух правног поретка одашиљу грађански законици као, како примећује Петровић, „устави грађанског друштва" (Петровић, Прица, 2015: 20-21). Грађанско друштво представља истински правни основ постојања уговора као правног акта у поретку правне државе, као манифестација слободе појединаца да правном уређивању конкретизованих правних предмета – поводом властитих приватних интереса – приступе ван непосредне преовлађујуће примене императивних законских норми и да властитом слободном вољом закључе уговор који ће важити као индивидуални закон. Правни теоретичари нису у потребној мери уочили да дух грађанског друштва изражавају уговорне ствари, а уговорне ствари су предмети који се уређују „политичким уговорима" на подручју грађанског друштва и правни предмети који се уређују уговорима као правним актима у области грађанског права. При свему томе, уговорне ствари очитују аутономно јавно право, а не приватно право, те у грађанском праву преовлађује аутономно јавно право, а не приватно право, што је мишљење које се уврежило у нашој правној литератури!

У прилог тезе о аутономном јавном праву, поменимо и један пример правне ситуације грађанског права са дејством erga omnes. Наиме, када се на основу слободне воље успостави службеност, титулар службености налази се у законској правној ситуацији са општим правним дејством и дејством према свагдашњем власнику послужног добра. Но, правна ситуација о којој говоримо може престати у односу на непокретност у питању – на основу споразума између титулара стварног права и титулара права својине, што је израз аутономног јавног права јер принцип правне обавезности остаје под владом слободне воље титулара грађанскога права.

Померање грађанског права од аутономног јавног права према императивном јавном праву остварује се у случају прописивања објективног циља правног уређивања. У области стварнога права, пример прописивања објективног циља правног уређивања заступљен је у режиму употребе пољопривредног земљишта. Власник пољопривредног земљишта је властан да искоришћава земљиште на начин прописан законом јер у противном може доћи под удар императивног јавног права. Објективни циљ правног уређивања у наследноправној области је заштита

породице засноване на крвном сродству, тако да се слободна воља као правотворачки извор може распростирати у границама постизања постављеног циља. У области наследног права преплићу се елементи приватног права, аутономног јавног права и императивног јавног права, при чему су јавноправни елементи преовлађујући.

Императивно јавно право је израз безусловне правне обавезности. Најјачи израз императивног јавног права је физичка делатност државних органа, са претпоставком легалности, оценом целисходности и непосредним извршењем, следствено чему јавном праву подлежу више последице, него сам ток делатности органа у питању. Због принудног карактера, снажан израз императивног јавног права јесте и једнострано правно уређивање надлежног органа путем индивидуалног правног акта, којим се по службеној дужности одређују правне обавезе. С друге стране, правно уређивање по захтевима за признавање субјективних права нема принудни карактер, али има карактер императивног јавног права са безусловном наредбом (императивом) важења законских норми спрам дотичног једностраног правног уређивања. [24]

У погледу каузе поступања, искључена је могућност да органи јавне власти буду субјекти приватног права, имајући у виду да органи немају вољу, већ као правотворачке изворе користе разумску интерпретацију правних правила и оцену целисходности. Притом, органи јавне власти немају ни „јачу вољу" у односу на друге учеснике у поступку јер би се тиме обесмислило важење законских императивних норми и императивног јавног права уопште. Јер, јача воља изражавала би правно недопуштену самовољу неспојиву са императивним јавним правом, а доктрина о правној држави одриче могућност да јавна власт прерасте у јачу вољу и правно недопуштену самовољу!

Императивно јавно право је најзаступљеније у управној материји. Док у грађанскоме праву важи превасходство приватних интереса а слободна воља је основни правотворачки извор, у управноправној материји важи примат општих интереса и примена разумске интерпретације правних правила и оцене целосходности као правотворачких извора, следствено чему у грађанскоправној материји преовлађује аутономно јавно право, за разлику од управноправне материје у којој доминира императивно јавно право.

[24] Присталице нормативистичког поимања права полазе од императивне садржине опште правне норме, подразумевајући да је императив нужни састојак садржине правне норме, што се не би могло рећи за норме („обећавајуће правне норме") које под одређеним условима признају субјективна права – без истовременог утемељења правних дужности. Одавде долази да је у потоњем случају императив подлога правне норме, „наредба њеног важења", али није део њене садржине (Петровић, 1980: 76.)

Статички посматрано, управној материји припадају области правног поретка у најужем подручју општег добра, и то: унутрашњи послови, одбрана, спољни послови и јавне финансије. Осим тога, испољавање општих интереса у динамичком смислу заступљено је и спрам других делатности у правном поретку, кроз потребу обезбеђивања јавних служби и делатности у општем интересу (нпр. изградња објеката у општем интересу, извођење радова у општем интересу и др.). Поврх тога, сталну могућност испољавања општих интереса у језгру општег добра изражавају генералне клаузуле општег добра (јавни поредак, јавни ред и мир, јавна безбедност и др.), што значи да позивање на поменуте клаузуле у ствари значи испољавање општег интереса као динамичког израза општег добра, пред којим имају устукнути друга правна добра и правни интереси (нпр. признавање субјективног права или потреба његовог ограничавања). Зато у подручју језгра општег добра, које називамо управном материјом, нужно мора постојати управно-правни режим, а делатност органа државне управе усмерена је на заштиту општег добра, јавног поретка и правног поретка. Карактер општих интереса задобијају интереси који представљају незаменљив услов опстанка и нормалног функционисања државе и територијалне заједнице, следствено чему и кажемо да општи интереси представљају динамичке изразе општег добра.

У управној материји су и те како заступљена индивидуална правна добра и приватни интереси као њихови динамички изрази, при чему је у управној материји важно разликовати слободну вољу као правну чињеницу од слободне воље као правотворачки извор. Примерице, признавање субјективног права у управној материји по правилу се остварује доношењем управног акта по захтеву странке, из чега произлази да у дотичним предметима постоји конститутивност индивидуалних правних добара и приватних интереса као њихових динамичких израза. Међутим, признавање субјективног права постиже се једностраним правним уређивањем, доношењем управног акта од стране надлежног органа државне управе, а слободна воља (захтев странке за признавање субјективног права) представља правну чињеницу, не и правотворачки извор. Доношење решења без захтева странке довело би до ништавости управног акта у питању, чиме се оделотворује конститутивност приватних интереса као динамичких израза индивидуалних правних добара. То што пак слободна воља нема карактер правотворачког извора приликом решавања о признавању субјективног права, последица је принципа законитости у материјалном смислу и управноправног режима као основног правног режима у управној материји (Прица 2019: 597-639), чиме се потврђује важење императивног јавног права.

С друге стране, код тзв. управних уговора који се закључују између државних органа и правних лица, на делу је саглашавање општег интереса (нпр. изградња аутопута) са приватним интересом концесионара да буде извођач радова изградње аутопута. Код грађанскоправног уговора по правилу не постоји објективни циљ јер су уговорне стране власне да уреде властите интересе, под условом да тиме не вређају императивне норме, јавни поредак и добре обичаје. Код управног уговора објективни циљ је остваривање једног општег интереса (нпр. изградња аутопута), а садржина управног уговора је већим делом уређена законским императивним нормама, док у преосталом делу она представља резултат саглашавања оцене целисходности државног органа и слободне воље друге уговорне стране, чиме се утврђује јавни интерес као релациона детерминанта (Прица, 2020: 189-231). Код управног уговора заступљени су елементи императивног јавног права и аутономног јавног права.

Из дојакошњих излагања о новом погледу на питање разликовања јавног и приватног права произлази и закључак да облигационо право – као област правног поретка посвећена грађанскоправним уговорима – преовлађујуће подлеже аутономном јавном праву, док је у кривичном праву као области правног поретка садржано императивно јавно право (кривично гоњење по службеној дужности) и аутономно јавно право (код кривичног гоњења по приватној тужби). Устав као основни извор свих водотокова у правном поретку представља основ императивног јавног права, аутономног јавног права и приватног права у поретку правне државе, следствено чему уставно право као основна област правног поретка садржи елементе императивног јавног права, аутономног јавног права и приватног права.

Важно је нагласити да наспрам доктрине о правној држави највећи значај има аутономно јавно право – као мост који повезује слободу са општим добром, територијалну заједницу и грађанско друштво са институционалним поретком јавне власти те приватно право са императивним јавним правом.

Конституисање институционалног поретка јавне власти темељи се на изборном праву, а изборно право преовлађујуће подлеже аутономном јавном праву. Доктрина о правној држави незамислива је без чврстог и континуираног повезивања територијалне заједнице и институционалног поретка јавне власти, а конституисање и функционисање институционалног поретка јавне власти извире из „политичког уговора", закљученог путем усаглашавања између субјеката територијалне заједнице и њихових изабраних представника. Уговарање и

„политички уговор" имају за сврху да омогуће нераскидиву и кружну повезаност субјеката територијалне заједнице и изабраних парламентарних представника, што значи да на појму „политичкога уговора" почива легитимитет институционалног поретка јавне власти. „Политички уговор" у ствари представља резултат усаглашавања различитих и супротстављених воља, добара и интереса субјеката територијалне заједнице с циљем постизања јавног интереса као регулативне детерминанте правног поретка и равнотеже између воља, добара и интереса у питању. „Политички уговор" није правни акт и као такав не ствара правну ситуацију са субјективним правима и правним дужностима. Назив „политички", уговор о којем говоримо задобија због политичке оцене целисходности којом је испуњена његова садржина, при чему уговор у питању ствара „политички облигациони однос" између субјеката територијалне заједнице и њихових изабраних парламентарних представника и самим тим подлеже контроли субјеката територијалне заједнице који суделују у обликовању јавног интереса. Политички уговор настаје на основу **јавности** као укупности јавно исказаних ставова и схватања субјеката територијалне заједнице поводом обликовања јавног интереса, а јавност се у поретку правне државе развија као право субјеката територијалне заједнице да учествују у уређивању питања која се тичу јавног интереса и општег добра државе као територијалне заједнице. Зато је важно да у правном поретку постоји снажна заступљеност спонтано обликоване јавности, насупрот вештачки обликованој јавности као средству технологије власти. Имајући ово у виду, јавност би требало да представља демократску детерминанту јавног интереса у поретку правне државе.

Веома је важно имати у виду да и законодавство у динамичком смислу преовлађујуће припада аутономном јавном праву. Законодавство у поретку правне државе засновано је на техници уговарања и уговору као сагласности субјеката територијалне заједнице и њихових изабраних представника. Јер, настајање закона у поретку правне државе легитимно је само уколико представља резултат усаглашавања између субјеката територијалне заједнице и изабраних парламентарних представника, а врхунац тога усаглашавања је уобличење закона као најважнијег и најопштијег израза јавног интереса. У противном, без збиљске развијености уговарања у поступку доношења закона, одриче се могућност постојања закона у материјалном смислу, а закон у материјалном смислу је одређење онога „што по праву треба да буде за свакога" (Шмит 2001: 314).

Законодавство и правно уређивање су у поретку правне државе укотвљени између: општих и приватних интереса, јавности и приватности,

интервенционизма државне власти и грађанског друштва, институционалног поретка јавне власти и институционалног поретка територијалне заједнице, што је разлог нужног развијања кружне линије функционисања правног поретка, заснованог на правним принципима и уговарању као техници путем које се досеже до закона као – на општи и типичан начин изражене – равнотеже различитих и супротстављених добара и интереса у поретку правне државе. При томе, закон као најјачи израз јавног интереса као регулативне детерминанте правног поретка представља, у границама уставности и законитости, закључени уговор о оптималном односу између различитих и супротстављених воља, добара и интереса у поретку правне државе, следствено чему се може закључити да је једино исправно да закон буде израз опште воље, како у погледу садржине, тако и у погледу начина на који се садржина закона уређује. Садржина закона као формалног извора права уистину представља уговор настао на основу оцене целисходности, у границама разумске интерпретације уставности и законитости као оквира за утврђивање оцене целисходности у питању. Одавде произлази да је једино легитимно да закон настане „одоздо", као уговор у институционалном поретку територијалне заједнице, како би закон као формални извор права могао да послужи као основ да се у правном поретку развије кружна линија од институционалног поретка територијалне заједнице ка институционалном поретку јавне власти и натраг.

Да закључимо: уместо о подели права основано је говорити о разликовању јавног и приватног права, при чему је у природи ствари да поредак правне државе почива на кружној линији између приватног права, аутономног јавног права и императивног јавног права!

Литература

Аврамовић, С. (1982). О подели на јавно и приватно право у праву грчких полиса. *Анали Правног факултета у Београду*. 5. 821-826.

Boehmer, G. (1954). *Einführung ind das bürgerliche Recht*. Tübingen

Burckhardt, W. (1927). *Die Organisation der Rechtsgemeinschaft*. Basel

Водинелић, В. (1986). *Јавно и приватно право*, докторска дисертација. Београд

Водинелић, В. (1982). Разликовање јавног и приватног права. *Анали Правног факултета у Београду*, 5. 657-709.

Водинелић, В. (1982). Класификација теорија о подели права на јавно и приватно. *Анали Правног факултета у Београду.* 5. 871-873.

Водинелић, В. (2014). *Грађанско право*, *увод у грађанско право и општи део грађанског права*. Београд

Водинелић, В. (2016). *Јавно и приватно право*. Београд: Службени гласник

Вујадиновић, Д. (2008). Цивилно друштво и политичка култура. *Филозофска истраживања*. 1. 21-33.

Врачар, С. (1982). Основи разликовања „јавног" и „приватног права". *Анали Правног факултета у Београду*. 5. 747-817.

Даниловић, Ј. (1982). Историјски осврт на деобу права на јавно и приватно право. *Анали Правног факултета у Београду*. 5. 623-655.

Живановић, Т. (1951). *Систем синтетичке правне филозофије, синтетичка филозофија права I*. Београд

Lauc, Z. (1998). O ustavnoj demokratiji. *Politička misao*. 3. 137-147.

Лукић, Р. (1954). *Теорија државе и права*, *II. Теорија права*. Београд

Лукић, Р. (1982). Више посебних подела уместо поделе на јавно и приватно право. *Анали Правног факултета у Београду*. 5. 819-820.

Маленица, А. (2012). *О методу историјскоправне науке*. Београд

Марковић, Р. (2020). *Уставно право*, двадесетпето поновљено издање. Београд

Нојман, Ф. (2002). *Владавина права*. Београд

Пађен, И. (2007). Јавно и приватно право: трансфер правних теорија. *Зборник радова правног факултета у Сплиту*. 3-4. 443-461.

Петровић, М. (1981). *Правна везаност и оцена целисходности државни власти и органа*. Београд: Савремена администрација

Петровић, М. (1986). Универзална права човека и ислам. *Зборник радова Правног факултета у Нишу*. бр. 26. 125-143.

Петровић, М. (2009). Задужбина као правно лице и право својине. *Правни живот*. 11. 599-612.

Петровић М. у сарадњи са Прица М. (2015). *Увод у велике правне и управне системе са европским управним правом*. Ниш

Петровић, М., Прица, М. (2020). *Посебно управно право с међународним управним правом.* Ниш

Прица, М. (2017). *Експропријација као правни институт*, докторска дисертација. Правни факултет Универзитета у Нишу

Прица, М. (2018). Јединство правног поретка као уставно начело и законско уређивање области правног поретка – Уједно излагање о унутрашњем правном систему. *Зборник радова Правног факултета у Нишу.* 78. 103-126.

Прица, М. (2018). Правни принципи у поретку правне државе: канони правног поретка и унутрашњег правног система. *Зборник радова Правног факултета у Нишу.* 80. 135-180.

Прица, М. (2019). *Управна ствар и управно-судска ствар*, *Право у функцији развоја друштва*. Косовска Митровица. 597-639.

Прица, М. (2020). *Уговор и управни уговор као правни институти*, Међународна научна конференција „Право и мултидисциплинарност", зборник радова, Ниш, Правни факултет Универзитета у Нишу. 189-231.

Прица, М. (2020). *Јединство правног поретка као уставни принцип и законско уређивање експропријације*, „Усклађивање права Србије са правом ЕУ": зборник радова, књ. 7, Правни факултет Универзитета у Нишу. 157-186.

Прица, М. (2021). Супсидијарна и сходна примена Закона о општем управном поступку. *Зборник радова Правног факултета у Нишу*. 91. 97-116.

Прица, М. (2021). *Правна држава и медији.* Правни факултет Универзитета у Нишу

Прица, М. (2022). Јавни интерес, општи интерес и приватни интерес као правни појмови*. Зборник Матице српске за друштвене науке.* 184. 521-537.

Прица, М. (2023). *Карактер полицијске делатности*, „Право између стварања и тумачења" – зборник радова, Правни факултет Универзитета у Источном Сарајеву, 395-416.

Радбрух, Г. (1980). *Филозофија права*. Београд

Радбрух, Г. (1991). Природа ствари као облик правног мишљења. *Зборник за теорију права*. 1. 217-237.

Reese-Schäfer, W. (2004). Civilno društvo i demokratija*. Politička misao*. 65-79.

Спекторски, Е. (1933). *Држава и њен живот.* Београд

Станковић, О. (1982). О односу између грађанског и приватног права и о називу „грађанско право”. *Анали Правног факултета у Београду*. 5. 861-864.

Шмит, К. (2001). *Легалност и легитимност, Карл Шмит и његови критичари.* Београд

Prof. Miloš Prica, LL.D.,
Associate Professor,
Faculty of Law, University of Niš,
Republic of Serbia

A NEW VIEW ON THE DISTINCTION BETWEEN PUBLIC AND PRIVATE LAW

Summary

The author's view on the distinction between public and private law is based on the legal nature of legal interests and law-making sources. The state of law (Rechtsstaat) is the first historical type of a legal state in whose legal order we may observe the difference between the public interest as a relational category and the general interest as a substantive category. It means that a general interest is not a priori predominant in relation to other forms of legal interests but that it is prevalent only when a general interest is established to be in the public interest. There is an essential difference between the public interest, the general interest, and the private interest. General interests are dynamic expressions of the common good, while private interests are dynamic expressions of individual legal goods of the subjects of the legal order. Unlike general and private interests as substantive categories, public interests have a relational character and serve to regulate the relations between legal interests as substantive categories. In the legal order, legal regimes differ in terms of content. The fact that there are many legal regimes in a state of law actually implies that the content of the public interest is determined according to the relationship between legal goods and interests as substantive categories, as a result of which there are different areas of the legal order. Additionally, in the legal order of a state of law, there are different law-making sources (political assessment of expediency, administrative assessment of expediency, free will, and rational interpretation of legal rules and legal principles). Law-making sources constitute the internal conception of legal acts and actions in the legal order; they are indeed the substantive sources of law pertaining to the subjects of the legal order. Starting from legal interests and law-making sources, it is justified to distinguish between imperative public law, autonomous public law, and private law. ***Imperative public law*** *implies the unconditional validity of the general and public interest accompanied by rational interpretation or assessment of expediency as law-making sources.* ***Autonomous public law*** *entails the validity of the public interest that is subject to free will as a law-making source, while* ***private law*** *entails the validity of the private interest and free will in the absolute sense. In this paper, the distinction between public*

and private law will be considered from the perspective of legal science and legal consciousness, including numerous examples from different areas of the legal order.

Keywords: *legal interests, law-making sources, imperative public law, autonomous public law, private law.*

Doc. Monika Strus-Wołos, Ph.D.,[*]
Assistant Professor,
Allerhand Institute, Warsaw,
Republic of Poland

UDK: 341.231.14-056.26/.36
UDK: 341.24-056.26/.36
UDK: 342.7-056.26/.36(438)

DOI: 10.5281/zenodo.17942841

IMPLEMENTATION OF ARTICLE 13 OF THE CONVENTION ON THE RIGHTS OF PERSONS WITH DISABILITIES IN LIGHT OF THE STATE PARTY EXPERIENCES

Abstract: *The Convention on the Rights of Persons with Disabilities (CRPD) is the first international legal instrument to recognize access to justice as a distinct human right. State Parties to the Convention are obligated to introduce accommodations for persons with disabilities, including age-appropriate adjustments. This article analyzes the doctrinal concepts of access to justice and barriers to justice. Then, it presents various forms of accommodations introduced by selected State Parties to the CRPD to eliminate these barriers. The author also shares findings from her own research on communication barriers, conducted among judges and attorneys. The implementation of Article 13 of the CRPD remains unsatisfactory in many countries. In the author's opinion, international exchange of implementation experiences may serve as a source of inspiration for countries that have yet to introduce procedural and other accommodations to ensure effective access to justice. Notably, some effective solutions require minimal financial investment.*

Keywords: *access to justice, barriers to justice, Convention on the Rights of Persons with Disabilities, judicial process, procedural accommodations.*

[*] monika.strus-wolos@adwokatura.pl, ORCID ID 0000-0002-9175-7839.

1. Introduction

The Convention on the Rights of Persons with Disabilities (CRPD)[1] represents a landmark document in international human rights law. It redefines the status of persons with disabilities as full participants in social, political, and legal life. Of particular significance is Article 13 of the Convention which, for the first time in the history of international law, establishes access to justice as an autonomous human right (Flynn, 2016: 47). This provision not only obliges State Parties to ensure that persons with disabilities can effectively participate in legal proceedings on an equal basis with others but also implies the need for systemic reforms within the justice system, including training for judicial personnel, procedural accessibility, and appropriate support measures.

Regrettably, the implementation of Article 13 of the CRPD remains inadequate, especially among EU Member States, which ought to serve as leaders in the rule of law within this region. Somewhat unexpectedly, Ibero-American countries have emerged as frontrunners, and this article will highlight several positive examples developed in that context.

Interstate exchange of experiences is particularly valuable, as certain instruments may inspire reforms aimed at implementing Article 13 of the CRPD, while others may be directly replicated. Importantly, some of these measures require minimal financial resources yet significantly enhance the ability of persons with disabilities to access justice effectively.

As for methodology, the article first employs a doctrinal approach to decode the concepts embedded in Article 13 of the CRPD, such as access to justice, effective participation, procedural accommodations, and the notion of barriers to justice as developed in international legal doctrine. Subsequently, through comparative legal analysis, the article presents the most common and innovative instruments adopted by various State Parties to remove these barriers. Finally, it briefly outlines the author's own empirical research on communication barriers and the mechanisms designed to counteract them. This research required the application of empirical methods, including statistical analysis.

2. Concepts of Access to Justice and Effective Access in International Law Doctrine

Article 13(1) of the Convention on the Rights of Persons with Disabilities (CRPD) constitutes the first express invocation of the term *access to justice*

[1] Convention on the Rights of Persons with Disabilities, adopted by the United Nations General Assembly, Resolution A/RES/61/106, 13 December 2006, entered into force on 3 May 2008.

within an international legal instrument, thereby affirming its status as a distinct and autonomous human right (Flynn, 2016: 47). This provision reflects a conceptual shift, recognizing access to justice not merely as a procedural adjunct but also as a right of fundamental and general value. The inclusion of this term was originally proposed by a South American state, and its adoption followed extensive deliberations spanning several months.

Notwithstanding its formal recognition in the CRPD, the normative foundations of access to justice are deeply embedded in earlier international legal doctrine. The right finds its antecedents in Articles 6-11 of the Universal Declaration of Human Rights,[2] which enshrine the principles of equality before the law and equal protection of rights. These guarantees were subsequently elaborated in Articles 14-16 of the International Covenant on Civil and Political Rights,[3] and further codified in regional instruments such as Article 6 of the European Convention on Human Rights,[4] as well as in various treaties ratified by South and Central American states.

Prior to the CRPD, the prevailing doctrinal view regarded access to justice as a procedural safeguard contingent upon the protection of substantive rights, rather than as a standalone entitlement (Palombella, 2021: 130). However, contemporary scholarship has advanced more comprehensive conceptualizations. Bahdi (2007: 5-6, 28-29, 38-39) proposes a tripartite framework comprising substantive, procedural, and symbolic dimensions. The substantive component encompasses constitutional guarantees and anti-discrimination legislation; the procedural element includes formal judicial mechanisms and alternative dispute resolution (ADR); the symbolic dimension reflects the reciprocal influence of law and society, particularly through legal education and public engagement. This tripartite model has gained traction in legal literature (Flynn, 2016: 13-19), with scholars emphasizing that access to justice entails not only entry into legal systems and procedures but also access to information and the physical infrastructure of justice (Flynn, 2016: 12, fn. 19).

An alternative definitional approach focuses on the core objectives of the judicial system, namely its accessibility and its capacity to deliver outcomes that are both individually and socially just (Garth, Cappelletti, 1978: 182). Crucially, the concept of access to justice is inherently dynamic and must be

[2] Universal Declaration of Human Rights, adopted by the United Nations General Assembly, Resolution 217 A (III), 10 December 1948.

[3] International Covenant on Civil and Political Rights, adopted by the United Nations General Assembly, Resolution 2200A (XXI), 16 December 1966, entered into force 23 March 1976.

[4] European Convention on Human Rights, signed in Rome on 4 November 1950, entered into force on 3 September 1953, Council of Europe, ETS No. 5.

interpreted in light of evolving legal contexts. As Palombella (2021: 121-122) argues, the emergence of new domains of legal protection necessitates corresponding institutional responses, thereby precluding a fixed, geographically universal definition.

In the Australian context, legal scholars have identified a set of procedural guarantees that constitute the right to a fair trial. These include: equal access to and equality before the courts; the right to legal aid and representation; the right to procedural fairness; the right to be heard without undue delay; the right to a competent, independent, and impartial tribunal established by law; the right to a public hearing; and the right to free assistance by an interpreter (Flynn, 2016: 25). The UN Committee on the Rights of Persons with Disabilities has further clarified that the procedural dimension of access to justice extends beyond trial, encompassing post-trial mechanisms and remedies.

The interdependence between access to justice and the protection of substantive rights has been underscored by Lord, Guernsey, Balfe, Karr, and Flowers (2012: 137-138), who contend that denial of access to justice may precipitate violations of other human rights. Accordingly, access to justice may function as a "preliminary" right, instrumental in securing the enjoyment of other entitlements, though not necessarily superior to them.

It is important to distinguish access to justice from narrower concepts, such as the right to a fair trial or the right to a court. While these are integral components, access to justice encompasses a broader array of considerations, including organizational, communicative, and architectural accommodations, as well as the training of judicial personnel. These elements are explicitly mandated under Article 13(2) of the CRPD. Both doctrinal commentary and reform initiatives emphasize the centrality of communication, either through technological means or human resources, in ensuring meaningful access. Procedural guarantees, though essential, must be situated within a broader socio-legal context.

Finally, Article 13(1) of the CRPD imposes a requirement of *effectiveness*. This entails that access to justice must be practically realizable, and not merely a formal entitlement. Where individuals with disabilities are unable to exercise their rights without disproportionate effort or face systemic disadvantages, the guarantee becomes illusory. For instance, the right to appeal a first-instance judgment may be rendered inaccessible for persons undergoing involuntary psychiatric treatment or elderly individuals with cognitive impairments, particularly in the absence of legal representation or exemption from court fees. Such barriers undermine the principle of equal access and may deter individuals from seeking judicial redress.

3. Barriers to Access to Justice

Although the term "barriers to access to justice" is not explicitly mentioned in Article 13 of the CRPD, it is widely used in legal scholarship and does not require formal definition due to its conceptual clarity. Scholars typically focus on typologies and examples of such barriers. Economic constraints, lack of legal awareness, and limited legal education are frequently cited (Bahdi, 2007: 33-38). Ableism – understood as defining individuals through their disability – can lead justice system actors to dismiss the credibility or autonomy of persons with sensory, intellectual, or psychosocial disabilities (Kowalczuk, 2016: 98-105). Institutional care may further hinder procedural engagement (Ruškus, 2023: 8).

Factual barriers include architectural inaccessibility and procedural requirements incompatible with a person's mobility or cognitive condition. Communication barriers extend beyond sensory impairments to encompass the complexity and inaccessibility of legal language, especially for persons with intellectual disabilities or cognitive disorders. Semantic confusion, generational language gaps, emotional distress, and infantilizing stereotypes all contribute to exclusion. Legal barriers include complex procedural rules, preclusive norms, lengthy proceedings, and lack of support for self-represented litigants. Legal incapacitation, such as guardianship, may entirely obstruct access to justice – a concern emphasized by the CRPD.

Operational and structural barriers have also been distinguished (Abregu, 2001: 57–64). The former relate to inefficiencies within the justice system, such as poor inter-agency coordination and lack of pre-trial legal aid; the latter stem from societal organization, including elitism, urban-centric court locations, intimidating architecture, and fear of losing social support when asserting rights. International reports (FIDH 2023; Beqiraj, McNamara, 2014: 29–31) highlight further obstacles such as unequal economic status between parties, lack of expert testimony, and flawed evidentiary standards. In Poland, the comprehensive report by the Ombudsman's Office (Błaszczak-Banasiak, Majdzińska, Zima-Parjaszewska, 2016) identifies dominant medicalized views of disability, lack of understanding of intellectual disability, ableism, and miscommunication as key barriers to justice.

4. Implementation of Article 13 CRPD Worldwide

With respect to the implementation of Article 13(1) and (2) of the CRPD, one of the most valuable comparative law sources is the documentation annexed to the report published on 27 December 2017 by the Office of the United Nations High Commissioner for Human Rights (OHCHR), concerning the

status of implementation of Article 13 in the context of ensuring access to justice. Respondents to the OHCHR survey answered four core questions. Contributions were received from 25 governments, 17 national human rights institutions, 3 regional organizations, and 21 non-governmental organizations.

Most governmental responses included information on training programs for justice system personnel and police officers regarding the rights of persons with disabilities and effective communication with them. Educational initiatives were frequently cited, and many states emphasized the importance of removing communication barriers. Numerous reports also referenced efforts to eliminate architectural obstacles.

Below is a thematic overview of the most relevant information contained in these documents, followed by a summary of notable proposals. The degree of implementation varies significantly across jurisdictions. At the time of reporting, some countries had not yet initiated reforms to implement Article 13 (e.g., Armenia, Greece, Togo), while others were in the process of drafting legislation to expand access to justice (Nepal) or had only launched training initiatives (Montenegro, Turkey). In certain cases, implementation efforts were limited to criminal proceedings (Cyprus, Guatemala) or primarily focused on that domain (Germany).

As noted above, majority of government submissions to the OHCHR report emphasize the importance of training programs focused on the rights and specific needs of persons with disabilities, as well as on combating discrimination. Colombia stands out for its comprehensive approach: its justice sector training program spans 80 hours, with one of three core modules dedicated to access to justice. Notably, Colombia is the only country to have extended such training to all court personnel, including administrative and cleaning staff.

Several countries have developed collections of best practices, manuals, and practical guides aimed at improving accessibility. Among the most significant is the *Brasilia Regulations on Access to Justice for Vulnerable People*[5], a set of 100 principles formulated by government delegations, judicial representatives, and legal professionals from many Ibero-American states. In Argentina, interdisciplinary teams have produced protocols recommending practices to enhance access to justice for persons with disabilities, illustrated with practical examples.

In Europe, the AJuPID project (Access to Justice for Persons with Intellectual

[5] Reglas de Brasilia sobre el Acceso a la Justicia de las Personas en Condición de Vulnerabilidad, adopted at the Ibero-American Judicial Summit, Brasilia, 2008.

Disabilities) led to the creation of a compendium of "encouraging best practices" across six EU Member States. Spain has developed sector-specific guides, including a highly practical manual by the Madrid Bar Association for lawyers assisting persons with intellectual or psychosocial disabilities. The guide offers procedural accommodation strategies for interactions with clients or detainees, including recommendations on gesture use, emotional cues, repetition, avoiding corrections, and steering clear of open-ended, ambiguous, or overly complex questions and terminology. Spain's national police have also published an extensive manual on engaging with persons with intellectual disabilities.

Colombia has issued a *Guide for Persons with Disabilities on Access to Justice*, developed by interministerial experts and civil society organizations. Mexico's Supreme Court published a 138-page *Protocol for Justice Officials in Cases Involving the Rights of Persons with Disabilities*, alongside a detailed guide on drafting judgments in accessible and readable formats.

At the EU level, the Fundamental Rights Agency (FRA) released the *Handbook on European Law Relating to Access to Justice* in 2016, which includes Section 8.1 on persons with disabilities. The handbook highlights supportive tools such as written guides, reading assistants, professional sign language interpreters, and the provision of documents in accessible formats, including Braille and simplified versions. It also stresses the need for targeted training of court staff, police officers, and prison personnel.

It is noteworthy that several South American countries have introduced procedural accommodations not only for persons with disabilities but also for other vulnerable groups. In Peru, legal assistance procedures have been established for older persons, individuals with serious illnesses, and pregnant women. In Colombia, special protective measures have been adopted for women affected by internal armed conflict, as well as for displaced women with disabilities, elderly women, and female heads of household.

Some states have developed dedicated programs to advance access to justice. One example is the European AJuPID project "Access to Justice for Persons with Intellectual Disabilities", co-funded by the European Commission. Its aim is to inform potential caregivers and justice system professionals about the rights of persons with intellectual disabilities and how to support them appropriately. Launched in April 2014, the AJuPID project involves ten partners from six European countries: Belgium, Bulgaria, Finland, France, Ireland, and Hungary. Additional multidisciplinary support programs have also been implemented for individuals facing social hardship.

South American countries have taken a leading role in developing structured programs to implement Article 13 of the CRPD. In 2011, Argentina pioneered the National Program for Assistance to Persons with Disabilities in their relations with the Justice System (ADAJUS), the first of its kind in Latin America, targeted at individuals receiving free legal aid. Chile's National Service for Persons with Disabilities (SENADIS) has operated the "Access to Justice" program since 2015, in collaboration with bar associations, university legal clinics, and NGOs. It provides free legal assistance, sign language interpretation, and training for lawyers, judges, and police officers, with a focus on preventing discrimination and rights violations. Mexico has developed a framework for free legal advice and representation, while Peru launched its "National Plan for Access to Justice for Persons in Particularly Vulnerable Situations" in 2016, mandating implementation across 33 superior courts and emphasizing protections for older persons.

Globally, many countries have established monitoring bodies and conducted research on disability rights. The scope of legal capacity is often linked to the extent of implementation of Article 12 CRPD. In most jurisdictions, regardless of legal tradition, procedural capacity is tied to legal capacity (e.g., Armenia, France, Kenya, Kuwait, Portugal, Singapore, United Kingdom). However, several states grant procedural capacity to individuals with limited or no legal capacity in specific case types, particularly those concerning personal autonomy (e.g., Bulgaria, France, Latvia, Slovakia, Thailand). In Bulgaria, guardian consent is required to initiate proceedings; in Denmark, the guardian must obtain consent from the person represented. Colombia adopts a more inclusive model, granting procedural capacity by default unless the case concerns rights over which the individual lacks legal capacity. In some countries (e.g. Mexico and Germany), procedural capacity is presumed, and courts may appoint counsel or a guardian if doubts arise. Mixed models are also common (e.g. Denmark). Government reports frequently mention the provision of free interpretation services for persons with disabilities.

5. Implementation of Article 13 CRPD in Poland: Persistent Gaps in Civil Procedure

The UN Committee on the Rights of Persons with Disabilities monitors the implementation of the Convention through reports submitted by state bodies, local authorities, and civil society organizations. Poland's performance in implementing the CRPD has been consistently assessed as unsatisfactory, across medical, social, and legal domains. In its 2018 concluding

observations,[6] the Committee identified serious deficiencies in the implementation of Article 13, particularly noting that persons with intellectual or psychosocial disabilities deprived of legal capacity are excluded from participating in civil proceedings and from testifying in court.

The Committee highlighted multiple barriers to access to justice in Poland, including the absence of procedural and communicative accommodations, physical inaccessibility of judicial buildings, lack of human rights-based training among justice and law enforcement personnel, and the absence of mechanisms for reporting violence – especially for persons in institutional care. It also criticized the lack of legal aid for persons with disabilities, particularly those with psychosocial impairments. The Committee issued detailed recommendations, urging Poland to guarantee supported and equal access to all judicial procedures, adapt procedural law, ensure alternative and augmentative communication, and provide free legal aid to low-income individuals with disabilities (CRDP, 2018: 3).

Despite these recommendations, civil procedure reform has been minimal. While some progress has been made in criminal proceedings, such as the 2024 amendment introducing tailored instructions and communication support for vulnerable participants, civil law remains largely unchanged. Two regulations have been adopted, but they are limited in scope and relevance. Planned reforms include exemptions from written testimony for certain persons with disabilities and the continuation of remote hearings, which proved beneficial during the COVID-19 pandemic.

Recent legislative proposals in civil and administrative procedure aim to improve the accessibility of oral and written instructions, including the use of Easy-to-Read formats and the involvement of sign language interpreters, communication assistants, and psychologists during hearings. However, these measures remain fragmented and insufficient. As the Committee noted in its 2019 report, Poland exhibits "critical stagnation" and a lack of political will to advance deinstitutionalization and ensure meaningful access to justice (RPO Bbiuletyn, 2019).[7] The principle articulated by an Australian court remains instructive: accommodations are not a request for special treat-

[6] CRPD (2018). Concluding observations on the initial report of Poland, UN Committee on the Rights of Persons with Disabilities, 29.10.2018, https://tbinternet.ohchr.org/_layouts/15/TreatyBodyExternal/Download.aspx?symbolno=CRPD%2FC%2FPOL%2FCO%2F1&Lang=en

[7] RPO Biuletyn (2019). Rekomendacje Komitetu ONZ ds. Praw Osób z Niepełnosprawnościami dla PolskiWarszawa, 17 maja 2019; https://bip.brpo.gov.pl/sites/default/files/Wyst%C4%85pienie%20-%20Komisja%20Ekspert%C3%B3w%20ds.%20Os%C3%B3b%20Starszych%2017%20maja%202019.ppt

ment, but a demand for equal access to services available to all[8] (Gibson, 2010: 123-142).

6. Survey-Based Research on Communication Barriers and Procedural Equity in Civil Justice

In January and February 2025, the author conducted parallel survey-based research among judges and legal practitioners (advocates and legal advisors). The study aimed to explore: (1) communication challenges with persons with intellectual or psychosocial disabilities and older adults, along with techniques used to overcome these barriers; (2) perceptions of the balance between supporting vulnerable parties and maintaining equality of arms; and (3) the presence of stereotypes within the justice system, as identified in broader sociological and psychological research. The latter focus was prompted by Article 8(1)(b) of the CRPD, which mandates the elimination of stereotypes in all areas of life, a provision often overlooked.

The surveys examined training levels, communication techniques, and the practical application of procedural tools designed to support disadvantaged parties. References to specific survey questions appear throughout the study, while aggregate results are presented in the final chapter. To ensure relevance, the surveys excluded proceedings directly related to mental health status, such as guardianship or involuntary treatment cases. However, respondents with relevant experience in such matters could share insights in Section V of the questionnaire.

The judges' survey comprised 30 questions, with the final section inviting open-ended reflections and suggestions. Demographic data collected included gender, years of service, and court level. Sections II and III focused respectively on persons with intellectual or psychosocial disabilities and older adults, while Section IV addressed both groups. Most questions offered closed response options, typically using frequency or agreement scales. Some included an "Other" option for elaboration. The survey was distributed via court presidents to all levels of common courts in Poland.

The legal practitioners' survey mirrored the judges' version, with minor adjustments. Questions on judicial decision-making and court-appointed counsel without party request were removed, as the latter had been previously studied by the Bar Research Centre in 2024. Practitioners were uniquely asked whether professional bodies should develop communication guides. Terminology was slightly modified (e.g., "party" expanded to "party

[8] Case *Eldrige v. British Columbia,* 1997, in: Gibson, 2010.

or client"). Demographic questions covered gender, professional title, and years of practice.

Advanced statistical analysis was outsourced to a specialized firm. The data were processed by Anna Milewska (Metodolog.pl, Konrad Hryniewicz Ltd.) using the Automated Statistical Description System SZTOS (Hryniewicz, Milewska, 2023).[9]

Findings confirm that individuals with cognitive impairments, including dementia, are increasingly present in legal practice and court proceedings. Given demographic trends, the justice system must prepare to ensure equal access beyond architectural accommodations.

Responses revealed widespread empathy and attentiveness among judges and lawyers. Many described techniques to reduce stress and improve recall, such as adjusting physical comfort and avoiding pressure. Nonetheless, the results clearly indicate a need for targeted training in communication tools and techniques for engaging persons with intellectual or psychosocial disabilities. Few respondents, especially among legal practitioners, had received training in alternative communication methods, suggesting non-compliance with Article 13(2) CRPD. Both groups broadly supported empowering courts to appoint counsel *ex officio* without a formal request or financial assessment. There was also strong support for introducing a *facilitator* role in civil proceedings to assist persons with disabilities in communicating with the court and other participants.

Judges overwhelmingly reported adapting their communication style to individual needs and seeking alternative means of engagement, including assistance from others present in the courtroom. This informal reliance on family members or counsel reinforces the case for formalizing the facilitator role. It also underscores the need for enhanced training for legal representatives, as required under Article 13(2) CRPD.

Despite the growing presence of clients with cognitive impairments, most lawyers do not use tools to simplify legal language. While AI may soon offer solutions, both judges and lawyers expressed skepticism about the effectiveness of oral instructions, especially for older adults with dementia. Many viewed them as superficial and overly complex. There was strong support for developing written guidance in plain language but opinions were divided

[9] A. Milewska employed the following statistical tools in the analysis: the chi-square test for two variables (Pearson), Cramér's V coefficient, the Mann–Whitney U test, Glass's biserial correlation measure, the Kruskal–Wallis test for variable association, and Spearman's rank correlation analysis.

on whether visual formats should be included; some feared infantilization, while others welcomed the idea.

Overall, the responses showed minimal divergence between the two professional groups. However, a notable difference emerged regarding whether cases involving older adults should be treated as urgent: most lawyers supported the idea, while judges largely opposed it, possibly due to concerns about frivolous litigation.

A majority of lawyers called for professional bodies to develop communication guides for working with clients with intellectual or psychosocial disabilities. There was also support for expanding judicial discretion and reducing procedural formalism in cases involving cognitive or communicative impairments.

Finally, while negative stereotypes about persons with psychosocial disabilities and older adults appear less prevalent in the legal community than in the general population, they are not entirely absent. This may reflect the continued lack of adequate training.

7. Conclusions

Article 13 of the Convention on the Rights of Persons with Disabilities (CRPD) marks a doctrinal turning point in international human rights law by recognizing *access to justice* as a distinct and autonomous right. This provision introduces a broader normative framework that encompasses organizational, communicative, and architectural dimensions of justice. The doctrinal evolution of access to justice underscores the imperative of interpreting Article 13 within a dynamic and socially responsive framework, capable of adapting to emerging legal needs and diverse forms of disadvantage. The CRPD's emphasis on *effective* access – rather than merely formal or theoretical availability – requires to adopt proactive measures ensuring meaningful participation of persons with disabilities in all stages of judicial proceedings.

In this context, the removal of communication barriers and the development of alternative communication methods have emerged as central priorities across jurisdictions. Particular attention has been directed toward the creation of practical guidelines for judges on drafting plain-language reasoning and for legal practitioners on accessible communication strategies. These initiatives reflect a growing recognition that linguistic complexity and procedural opacity can constitute *de facto* exclusions from justice systems.

Equally critical is the institutionalization of university-level academic programs dedicated to training interpreters in augmentative and alternative

communication methods. Such programs would not only enhance the professionalization of support services but also contribute to the long-term sustainability of inclusive justice infrastructures.

Innovative national practices further illustrate the operationalization of Article 13. The Peruvian judiciary's implementation of an internal IT system that automatically prioritizes cases involving older persons (based on the age of the party) represents a compelling model of age-sensitive adjudication. By embedding accessibility criteria into case management algorithms, such measures exemplify how technological tools can be harnessed to promote substantive equality.

Finally, the proposal to introduce the institution of a *support person* (facilitator) into civil proceedings warrants serious consideration. In less complex cases, such individuals could serve as informal interpreters, assisting parties in understanding judicial instructions and navigating procedural requirements. This model aligns with the CRPD's mandate to provide reasonable accommodation and could significantly enhance the procedural autonomy of litigants with cognitive or communicative impairments.

Taken together, these developments affirm that access to justice under Article 13 CRPD is not a static entitlement but a dynamic right that demands continuous normative refinement and practical innovation. The convergence of doctrinal clarity and institutional creativity will be essential to realizing the full promise of inclusive justice systems.

References

Abregu M. (2001). Barricades or Obstacles: The Challenges of Access to Justice. In: Van Puymbroeck, R. V. (ed.), *Comprehensive Legal and Judicial Development: Toward an Agenda for a Just and Equitable Society in the 21st Century.* Washington: World Bank

Bahdi R. (2007). Background Paper on Women's Access to Justice in the MENA Region. Cairo: UNDP

Beqiraj J., McNamara L. (2014). International Access to Justice: Barriers and Solutions, Bingham: Centre for the Rule of Law, Report, 2.

Błaszczak-Banasiak A., Majdzińska K., Zima-Parjaszewska M. (2016). Dostęp osób z niepełnosprawnościami do wymiaru sprawiedliwości – analiza i zalecenia. Warszawa: Biuro Rzecznika Praw Obywatelskich

Flynn E. (2016). Disabled Justice? Access to Justice and the UN Convention on the Rights of Persons with Disabilities. London/New York: Routledge

Garth B. G., Cappelletti M. (1978). Access to Justice: The Newest Wave in the Worldwide Movement to Make Rights Effective. *Buffalo Law Review*. 27.

Gibson F. (2010). Article 13 of the Convention on the Rights of Persons with Disabilities – a right to legal aid?, *Australian Journal of Human Rights.* 15(2).

Kowalczuk K. (2016). Przemoc wobec osób niepełnosprawnych. In: Krajewska-Kułak, E., Kowalczuk, K., Kułak-Bejda, A., Noz Guzowski, A., Kułak, W. (eds.), *Różne barwy przemocy*, Vol. I. Białystok: Wydawnictwo Uniwersytetu Medycznego w Białymstoku

Lord J., Guernsey K. N., Balfe J. M., Karr V. L., Flowers N. (2012). Human Rights: Yes! Action and Advocacy on the Rights of Persons with Disabilities. Minneapolis: University of Minnesota Human Rights Center

Palombella G. (2021). Access to Justice: Dynamic, Foundational, and Generative. *Ratio Juris.* 34.

Ruškus J. (2023). Transformative Justice for Elimination of Barriers to Access to Justice for Persons with Psychosocial or Intellectual Disabilities. *Laws.* 12.

International Law Acts

Convention on the Rights of Persons with Disabilities, adopted by the United Nations General Assembly, Resolution A/RES/61/106, 13 December 2006, entered into force on 3 May 2008.

European Convention on Human Rights, signed in Rome on 4 November 1950, entered into force on 3 September 1953, Council of Europe, ETS No. 5.

International Covenant on Civil and Political Rights, adopted by the United Nations General Assembly, Resolution 2200A (XXI), 16 December 1966, entered into force 23 March 1976.

Reglas de Brasilia sobre el Acceso a la Justicia de las Personas en Condición de Vulnerabilidad, adopted at the Ibero-American Judicial Summit, Brasilia, 2008.

Universal Declaration of Human Rights, adopted by the United Nations General Assembly, Resolution 217 A (III), 10 December 1948.

Other sources

CRPD. (2018). Concluding observations on the initial report of Poland, UN Committee on the Rights of Persons with Disabilities, 29.10.2018, retrieved 10 August 2025 from https://tbinternet.ohchr.org/_layouts/15/Treaty-

BodyExternal/Download.aspx?symbolno=CRPD%2FC%2FPOL%2-FCO%2F1&Lang=en

FIDH. (2023). Overcoming Barriers to Access to Justice for Victims of Corporate Human Rights Abuses, https://www.fidh.org/IMG/pdf/access_to_justice_joint_brief_july_2023_.pdf, retrieved 3 August 2025.

Hryniewicz K., Milewska A. (2023). SZTOS: System Zautomatyzowanego Tworzenia Opisu Statystycznego (Wersja SZTOS 2023) [Oprogramowanie], https://sztos-it.com/

RPO Biuletyn. (2019). Rekomendacje Komitetu ONZ ds. Praw Osób z Niepełnosprawnościami dla PolskiWarszawa, 17 maja 2019, https://bip.brpo.gov.pl/sites/default/files/Wyst%C4%85pienie%20-%20Komisja%20Ekspert%C3%B3w%20ds.%20Os%C3%B3b%20Starszych%2017%20maja%202019.ppt , retrieved 4 August 2025.

Dr Monika Strus-Vołos,
Доцент,
Алерханд Институт, Варшава,
Република Пољска

ПРИМЕНА ЧЛАНА 13. КОНВЕНЦИЈЕ О ПРАВИМА ОСОБА СА ИНВАЛИДИТЕТОМ У СВЕТЛУ ИСКУСТАВА ДРЖАВА УГОВОРНИЦА

Резиме

Конвенција о правима особа са инвалидитетом (UN Convention on the Rights of Persons with Disabilities, 2006) је први међународни правни документ који експлицитно препознаје право на приступ правди као посебно људско право. Конвенција прописује обавезу држава уговорница да уведу адеквантне процедуре и решења како би се особама са инвалидитетом обезбедио равноправан и ефикасан приступ правди, укључујући и адекватне услове прилагођене старосној доби особе са инвалидитетом. У раду се најпре разматрају концептуални оквири приступа правди и препреке које онемогућавају остваривање права на приступ правди. Затим се даје преглед неких решења у одабраним државама уговоницама која имају за циљ да особама са инвалидитетом обезбеде равноправан и ефикасан приступ правди. У последњем делу рада ауторка даје преглед резултата истраживања о проблемима са којима се судије и адвокати у Пољској суочавају у комуникацији са особама са инвалидитетом. Примена члана 13 Конвенције о правима особа са инвалидитетом је и даље незадовољавајућа у многим државама. По мишљењу ауторке, међународна размена искустава у примени Конвенције може послужити као извор инспирације за земље које тек треба да уведу процесне и друге гаранције и изврше адекватна прилагођавања, како би особама са инвалидитетом осигурале ефикасан приступ правди. Треба напоменути да нека ефикасна решења захтевају минимална финансијска улагања.

Кључне речи*: приступ правди, препреке, Конвенција о правима особа са инвалидитетом, судски поступак, процесне гаранције и прилагођавање потребама.*

Др Борислав Галић,*
Доцент,
Департман за правне науке,
Државни универзитет у Новом Пазару,
Република Србија

UDK: 502.1:316.48
UDK: 349.6

DOI: 10.5281/zenodo.17942899

*НЕ(ОСТВАРИВАЊЕ) УСТАВОМ ЗАГАРАНТОВАНОГ ПРАВА НА ЗДРАВУ ЖИВОТНУ СРЕДИНУ У ПЕРИОДУ ДРУШТВЕНИХ КОНФЛИКАТА***

Апстракт: *Здрава животна средина је заштићена уставна категорија и предуслов за здравље, као основну људску вредност, коју устав такође штити. У периоду друштвених конфликата сва права, па и она најзначајнија, која се управо из тог разлога и гарантују уставом, па самим тим и право на заштиту здраве животне средине, се теже остварују. Наиме, друштвене кризе се одражавају на све аспекте друштвеног живота, а не само на она питања која су непосредни узроци и поводи и генератори конфликата. Посебан проблем сваког друштва је ситуација поларизације око најважнијих питања која се тичу свих грађана, а таква питања су еколошка питања, јер негативне последице загађења и штете учињене животној средини погађају све и немогуће их је избећи. Сама опасност у виду настанка штете, када су у питању фундаментална права, као што је уставно право на здраву животну средину, довољан су разлог за повећану позорност свих друштвених чинилаца. Најава опасности често изазива потенцијалне друштвене конфликте, као што је случај који се односи на налазишта руде литијума и различита гледишта која су се поводом тога појавила у Србији и додатно оптеретила већ оптерећен политички и друштвени живот. Примена права у конфликтним ситуацијама је императив, јер у супротном случају решавање кризе се сели на ванинституционални терен, који са собом носи посебне ризике и продубљује и усложњава већ поларизоване позиције друштвених чинилаца.*

Кључне речи*: заштита животне средине, друштвени конфликт, примена закона, устав, решење кризе.*

* galic.bora@gmail.com, ORCID ID 0009-0006-7704-8725.

** Рад био изложен на Међународној научној конференцији „Право и друштвени конфликти", одржаној априла 2025. г. на Правном факултету Универзитета у Нишу.

1. Увод

Устав Републике Србије из 2006. године посебну пажњу у свом другом делу посвећује људским и мањинским правима и слободама, штитећи и гарантујући права која за сваког човека и грађанина представљају основне вредности, које су често, не само цивилизацијска тековина и стандард, који се односи на квалитетан и достојанствен живот, већ и предуслов за само постојање живота. Таква права су између осталих и право на здравствену заштиту[1] и право на здраву животну средину.[2] Историјска искуства нам говоре да су технолошки напредак и индустријске револуције довеле, не само у опасност, већ су и нанеле огромне штете животној средини, која се без озбиљних мера у погледу њене заштите и рекултивизације не може опоравити, о чему је на научном принципу први пут сачињен извештај Римског клуба,[3] насловљен Границе раста (The Limits to Growth из 1972. г.), а без њеног опоравка и сам живот и постојање човека, као дела живог света на планети је доведен у питање, јер ово је „прва научна анализа која показује да је ниво индустријског развоја достигао граничне вредности при којима се загађења у животној средини више не могу апсорбовати тако да квалитет животне средине остане на истом нивоу" (Дреновак-Ивановић, 2017: 20).

Остваривање овог права је усложњено прекограничним штетним деловањима других држава, чије се штетне активности одражавају на животну средину, не само у непосредном окружењу, на њеним територијама и територијама суседних држава, већ и често на планетарном нивоу. Управо из тог разлога здравом животном средином се баве многе међународне организације које покушавају да спрече настајање конфликата из ове области, али и решавају већ настале конфликте, доношењем бројних међународних декларација, конвенција, повеља, а еколошка питања су питања и билатералних односа, које заинтересоване државе настоје непосредним преговорима да реше, а у случају да до споразумног решења не успеју да дођу, спорна питања решавају и међународне арбитраже и специјализовани судови. „С друге стране, значај конвенција у којима се изричито предвиђају обавезе држава умањује се путем ублажавајућих формулација у самом тексту (нпр. „у мери којој је то могуће") или се пак обавезујући карактер релативише тиме што изостаје акт ратификације од стране држава великог геопо-

[1] Устав Републике Србије, Сл. гласник РС, бр. 98/2006 и 115/2021, чл. 68.

[2] Устав Републике Србије, Сл. гласник РС, бр. 98/2006 и 115/2021, чл. 74.

[3] Међународна невладина организација основана 1968. г. са „циљем продубљивања свести у вези са специфичностима друштвеног развоја у епохи научно технолошке еволуције".

литичког утицаја“ (Прица, 2014: 298). Еколошка питања и заштита животне средине, као и ограничена природна богатства, су препознати као један од најважнијих проблема данашњице, који могу представљати потенцијалну опасност за настанак конфликата ширих, па и планетарних размера, али и конфликата и сукоба у разним областима, остављајући последице и по животну средину, нарочито ако су екстремни попут ратних дејстава, који се врло често и управо воде због ограничених природних ресурса. Управо из тог разлога приметан је повећан обим правне регулативе из ове области, како на глобалном нивоу, тако и у Републици Србији, а процена је да „скоро 1/3 (једна трећина) свих прописа Европске уније (ЕУ) се односе на регулацију односа везаних за животну средину“.[4]

2. Здрава животна средина као фундаментално људско право

Као и већина модерних устава и Устав Републике Србије прокламује и установљава право на здраву животну средину, предвиђајући да свако има право на здраву животну средину и на благовремено и потпуно обавештавање о њеном стању.[5] Такође, прописује и да је свако дужан да је чува и побољшава.[6]

Ово уставно право, блиско је повезано са такође једним од најважнијих уставних права – правом на здравствену заштиту, које предвиђа да свако има право на заштиту свог физичког и психичког здравља.[7] Знајући да је здравље категорија и вредност која има немерљив карактер и без чијег постојања је немогућ ни сам живот, а да здравог живота не може бити без здраве животне средине, остваривање ових уставних права би требало бити на листи приоритета у сваком друштву. И ако су ова права уставна категорија, која се детаљније регулишу и разрађују законима и подзаконским актима и ова права као и „друга људска права нису установљена једном за сва времена, већ су довољно флексибилна да реагују на нове изазове“ (Настић, 2011: 210).

Од најстаријих времена, па до данас, човек је као део живог света, имао интеракцију са животном средином, трудећи се да је стави у функцију остваривања својих интереса и циљева. У случајевима када се у односу на животну средину понашао тако да је грубо нарушавао природне

[4] Поглавље 27 Животна средина, преузето 01.04.2025. https://www.mei.gov.rs/srp/obuka/e-obuke/vodic-kroz-pregovore-srbije-i-evropske-unije/klasteri/klaster-4/poglavlje-27-zivotna-sredina/.

[5] Устав Републике Србије,Сл. гласник РС, бр. 98/2006 и 115/2021, чл. 74, ст.1

[6] Устав Републике Србије, Сл. гласник РС, бр. 98/2006 и 115/2021, чл. 74, ст.3.

[7] Устав Републике Србије, Сл. гласник РС, бр. 98/2006 и 115/2021, чл. 68, ст.1.

законе и вредности, доживљавао је опомене од стране природног окружења. Увидевши узрочно последичну везу између својих активности и нарушености стања у области животне средине, која је изазивала многе проблеме и код људи често доводила до болести и смрти, уочена је потреба да се правном регулативом покуша спречити овакво погубно деловање човека по цео екосистем, укључујући ту и самог човека, као неизоставног чиниоца. Пружајући правну заштиту појединим областима природне средине, пружа се у ствари и заштита здрављу људи од даљих негативних утицаја, те нимало не чуди што је у том смислу и закон којим су се регулисали активности и односи који су се тицали животне средине, у време индустријске револуције у 19. веку у Великој Британији, која је имала катастрофалне последице по животну средину и здравље становништва, насловљен као Закон о јавном здрављу (1848).[8] Ипак, када је уочено да и поред свих прописаних мера у циљу заштите животне средине и здравља, је загађеност Темзе толика, да се у њој није могло регистровати присуство ни једног живог организма, усвојен је Закон о води (1871),[9] којим се покушало поправити очајно стање ове реке. Након тога многе државе су донеле прописе, штитећи поједине области животне средине, прокламујући њену заштиту. Међутим, потребе индустријског развоја довеле су и до све већих прекограничних емисија и загађења, због чега се глобални покрети за људска права и многе организације и удружења грађана, као представници цивилног друштва, активно укључују у друштвени и политички живот, апострофирајући еколошку проблематику и заштиту животне средине као приоритетан цивилизацијски проблем.

То је исходовало потребу за новим приступом, који подразумева свеобухватност, а не уређивање само појединих питања као што је то био случај до тада (вода, шуме, ваздух, биолошка разноврсност и др.), али и наднационално повезивање у оквиру ОУН (Организације уједињених нација – 1945), Савета Европе (1950) и ЕУ (Европске уније), као и активности на подизању нивоа свести код људи и схватању значаја ове проблематике и потешкоћа у вези остваривања овог права и неопходности ангажовања свих ресурса, јер се ова „права треће генерације могу означити и као права солидарности, која се од прве и друге генерације разликују по томе што њихово остваривање није условљено само позитивним, односно негативним дужностима, већ и понашањем сваког појединца" (Настић, 2011: 210). Констатована је и потреба да се фор-

[8] Public Health Act, преузето 01.05.2025., https://www.legislation.gov.uk/ukpga/Vict/11-12/63/enacted.

[9] The Metropolis Water Act, преузето 01.05.2025., https://www.legislation.gov.uk/ukpga/Vict/34-35/113/enacted.

мира нова грана права – Еколошко право, са својом посебном методологијом, циљевима и начелима, која би проучавала ову област. Један од првих закона који је уважио оваква схватања и свеобухватно регулисао животну средину је шведски Закон о заштити животне средине из 1969. године,[10] који је послужио као модел и имао огроман утицај и на законодавство у Србији, јер је 1991. године Народна Скупштина Републике Србије усвојила закон под истим именом,[11] који је такође, по први пут код нас, системски и целовито уредио ову област, успоставивши основна начела и основе заштите животне средине, разрађујући и детаљније регулишући уставно право на здраву животну средину. И актуелни закон у Републици Србији који уређује ову област донет 2004. године, истог је назива и наставља са праксом претходног, третирајући заштиту животне средине на интегралан начин.[12]

Са развојем науке и технике проширили су се и могућности прецизнијег мерења присуства загађујућих материја у природним вредностима, која су омогућила да се установи тачан обим загађења воде, земљишта, ваздуха и др., чему се озбиљно приступило, нарочито на међународном плану. Проблем рекултивизације се усложнио, а Герет Хардин (Garret Hardin), професор биологије на Универзитету Калифорнија, Санта Барбара, један је од првих аутора који је указао на неке од фактора који на то утичу, а са којима се човечанство није сретало до тада, попут – повећања популације, која генерише много више одпада и додатно оптерећује животну средину, појаве нових хемикалија, које се не могу разградити, те нових материјала, за то доба, попут пластике и других материјала, за чије разлагање је потребно неколико стотина година и које не пружају такве могућности".[13] Табела[14] у прилогу сликовито може представити број година и столећа потребних за разградњу појединих материја.

[10] Svensk Författningssamling (The National Environmental Policy Act of 1969, as amended),преузето 01.05.2025, https://www.energy.gov/sites/prod/files/nepapub/nepa_documents/RedDont/Req-NEPA.pdf

[11] Закон о заштити животне средине, Сл.гласник РС бр. 66/91, 83/92, 53/93, 67/93, 48/94 и 53/95.

[12] Закон о заштити животне средине , Сл.гласник РС, бр.135/2004, 36/2009, 36/2009 - др. закон, 72/2009 - др. закон, 43/2011 - одлука УС, 14/2016, 76/2018, 95/2018 - др. закон, 95/2018 - др. закон и 94/2024 - др. Закон,чл.1.

[13] Хардинг Г.,(1968). The tragedy od the commons, преузето 08.05.2025, https://pages.mtu.edu/~asmayer/rural_sustain/governance/Hardin%201968.pdf

[14] Cenex (2023).Zaštita životne sredine - Ekološki prioriteti svakog pojedinca, Преузето 01.05.2025, https://cenex.rs/novosti/novosti/zastita_zivotne_sredine_ekoloski_prioriteti_svakog_pojedinca

Но, без обзира на све уложене напоре да се животна средина заштити и да се на тај начин оствари и уставом загарантовано право на здраву животну средину, чини се да се може констатовати да се у остваривању овог права нису постигли жељени циљеви и резултати и да се више може говорити о неостваривању овог права, него обрнуто. У прилог оваквом закључку, можда најречитије говори резолуција Европског парламента из 2019. године,[15] којом је проглашено ванредно стање у животној средини и области климатских промена. Ова резолуција „нема обавезујућу правну снагу али потврђује правац политике заштите животне средине и активности усмерених ка ублажавању последица климатских промена који је преточен у Зелени европски договор и Зелену агенду за Западни Балкан" (Дреновак-Ивановић, 2021: 226).

Грађанима не преостаје ништа друго него да активније узму учешће у доношењу одлука из области заштите животне средине и то непосредним ангажовањем и да заштиту својих интереса остварују у локалним заједницама у складу са Агендом 21,[16] која је „дала најважнији допринос укључивањем локалне самоуправе у доношењу еколошких одлука и њихово повезивање на регионалном нивоу"[17] и Агендом 2030,[18] која се односи на период до 2030. г., а када је то неопходно и судским путем, те начин свог живота и животе својих породица прилагоде стању животне средине, водећи рачуна о свом здрављу, али и о здрављу других.

У парламентарним представничким демократијама приметно је присуство и велики раст и утицај тзв. зелених странака, али и поред њиховог ангажовања у законодавној и извршној власти, резултати по тзв. зелену агенду су све лошији, тако да су ове странке и покрети изгубили и кредибилитет и ексклузиву за ова политичка питања, јер данас се сви политички актери баве еколошким проблемима и постављају заштиту животне средине као приоритетно питање, а грађани због немогућно-

[15] Резолуција Европског парламента о климатској и околишној кризи (European Parliament resolution on the climate and environment emergency - Резолуција Европског парламента о климатској и еколошкој ванредној ситуацији) од 28.11.2019. г. (2019/2930(RSP)), објављен у Службеном листу Европске уније Ц 232/28, преузето 08.05.2025.,EUR-Lex-52019IPOO78(01)-HR-.EUR-Lex.

[16] Акциони план усвојен на Конференцији Уједињених нација, јуна 1992. г. у Рио де Жанеиру, намењен локалној и глобалној заједници у циљу испуњења циљева одрживог развоја.

[17] Walshe N., Evaluating local Agenda 21, преузето 08.05.2025. https://www.researchgate.net/publication/298532118_Evaluating_local_agenda_21.

[18] Акциони план усвојен 2015.године од стране Генералне скупштине Уједињених Нација у New York за период до 2030. г.

сти да институционално делују и заштите своја права, све више прибегавају ванинституционалним начинима изражавања мишљења, попут штрајкова, демонстрација, свих облика протеста да би заштитили свој паркић, реку, шуму, обрадиво пољопривредно земљиште и сл. или натерали власт да регулише питање депоније, повећаног присуства ПМ честица у ваздуху и др.

3. Однос права на заштиту животне средине и друштвених конфликата

Друштвени конфликти карактеришу све периоде људског постојања, а могу се окарактерисати као „борба између и унутар друштвене групе за остваривање интереса и вредности који су међусобно опречни" (Видојевић, 1993: 77). Однос права на заштиту животне средине и друштвених конфликата се може посматратити двојако. Из угла утицаја овог права и саме животне средине на друштвене конфликте и кризе, али и из угла утицаја поремећених друштвених односа и конфликата на остваривање овог уставом загарантованог права, за кога се може рећи да никада није било толико нормативно уређено и заштићено, али фактички угрожено, до те мере да се поставља питање његовог не (остваривања), те да је остваривање овог зајамченог права у обрнутој пропорцији са самом угрожености животне средине и степеном загађења.

Сами друштвени конфликти се могу посматрати и из угла њихове улоге у сваком друштву. Неки конфликти, са становишта интереса друштва у целини, могу бити непожељни и треба их предупредити и избегавати њихов настанак и ескалацију, али поједини конфликти се могу појавити и као неизбежни, и у одређеном тренутку, са становишта целокупног друштва, чак и пожељни, јер по њивом решавању, ако се са њима добро управља, остављају позитивне ефекте по све чиниоце. У сваком случају „присутни су у свим друштвима на свим степенима њиховог историјског развоја. Уколико је једно друштво више и оштрије поларизовано на различите друштвене групе према битним елементима њиховог друштвеног положаја и животних шанси, онда је утолико и већа његова потенцијална конфликтност" (Ђукић, 2018: 195). На конфликте у друштву утичу, како спољни, тако и унутрашњи узроци. Унутрашњи узроци су посебно опасни за свако друштво, јер за разлику од спољних, који по некада могу довести и до кохезије друштвених чинилаца, они производе још већу поларизацију и конфронтацију унутар самог друштва и отежавају остваривање заједничких интереса, а „хипотетички се могу издвојити четири скупа фактора који

на посредан начин битно доприносе настанку унутар друштвених конфликата. То су у првом реду: структурни, политички, економско социјални и културно перцептуални фактори" (Милашиновић, 2012: 134).

Ми живимо у времену када је екологија кључно политичко питање, а у зависности од успешности одговора на иста, зависи и опстанак целокупног живота на планети. Олдоз Хаксли (Aldous Huksley), енглески писац и есејиста у свом делу „Политика екологије: Питање опстанка" (The Politics of Ecology: The Question of Survival) поставио је питања: „Како људска раса намерава да преживи, и, ако је могуће, да пуно побољша интристички квалитет својих чланова? Да ли намеравамо да живимо на овој планети у симбиотичкој хармонији са нашом средином? Или би радије да будемо безобзирно глупи, па да живимо као паразити убице и самоубице који ће убити свог домаћина и тако уништити себе... Подређена политика опстанка, среће и личног испуњења требало би да заузме одузето место од моћи, националистичке идолатрије и трајне беде" (Хаксли, 1963: 6).

Многа друштва сусрећу се и са недостатком природних ресурса и енергената, као вредностима животне средине, што успорава њихов раст и доприноси заостајању у односу на друге, а истовремено се овакав њихов положај негативно одражава и на многа еколошка питања и ствара погодну атмосферу за нове конфликте, како унутар њих самих, тако и са другима, али исто тако због неадекватне и прекомерне експоатације угрожавају се и права и интереси будућих генерација, те се тако ствара и међугенерацијски конфликт. Интереси будућих генерација штите се концептом одрживог развоја. „Дугорочна пројекција концепта одрживог развоја подразумева стални економски раст, али такав који осим економске ефикасности и технолошког напретка, већег учешћа чистих технологија и иновативности целог друштва и друштвено одговорног понашања, обезбеђује смањење сиромаштва, дугорочно боље коришћење ресурса, унапређење здрвствених услова и квалитета живота и смањење нивоа загађења на ниво који могу да издрже чиниоци животне средине, спречавање будућих загађења и очување биодиверзитета" (Мићовић, 2017: 743).

У неким од европских држава и од појединих светских званичника, често се могло чути мишљење да "није поштено да Русија располаже са толико природног богатства и да оно представља богатство свих, пре свега Европе, а не само једне државе, Русије".[19] Овакво схватање се односи и на Бајкалско језеро, у коме се према проценама, налази чак

[19] РТ Балкан-информативни портал. Опсесија запада: распарчати Русију, преузето 05.05.2025, https://rt.rs/opinion/milomir-stepic/32851-milomir-stepic-rusija-zapad/.

петина светских резерви кристално чисте пијаће воде на планети, те се од званичника Европе и САД могу чути мишљења да „Русија мора да дели воду са свим државама света. Да је дели, а не продаје".[20] Многи теоретичари и тренутни сукоб у Украјини, па и раније ратове, укључујући и оба светска рата, од којих је један и започео због неравномерног колонијализма и експлоатације природних ресурса колонијалних држава, повезују са природним добрима и жељом да се до њих домогне, па и путем рата, у ситуацији када више не постоје могућности да се до истих дође јефтиним откупом за сировинску базу, која се користи за далеко скупље и исплативије финалне производе. У том смислу је злогласни шеф пропаганде Хитлерове нацистичке Немачке, Јозеф Гебелс, 1941. године говорио „да ово није рат за трон или олтар, већ за жито, челик, угаљ и друге сировине. То је рат за богати сто немачког радника ".[21] Слична ситуација је и са неопходном производном енергијом, која се користи у индустријске сврхе, а која је у прошлости била јефтина и није значајно утицала на финалну цену производа, као што је случај са индустријским гасом, нафтним прерађевинама и струјом, која данас заузима велики проценат у укупним производним трошковима и доприноси енормном повећању цена финалних производа и услуга.

Ратни сукоби као најекстремнији друштвени конфликти посебно погађају животну средину, као и сва људска права и њихову заштиту, па сходно томе и право на заштиту здраве животне средине. Можемо се овом приликом подсетити на погубне последице бацања атомске бомбе на Хирошиму и Нагасаки, а последице НАТО бомбардовања на овим просторима, којом приликом су коришћене и бомбе са веома штетним пуњењем, попут осиромашеног уранијума, још увек чекају потпуну и праву анализу. Оваква ситуација упућује да је „употребом осиромашеног урана у муницији, НАТО алијанса извршила екоцид и геноцид над цивилним становништвом његовим потомством, затровала земљиште и воду за хиљаде наредних година и напала генетски код биљака, животиња и људи. НАТО је угрозио подручја са изворима незагађене воде. Многа станишта дивљих биљних и животињских врста трајно су разорена, а знатно нарушено и богатство предеоног диверзитета. Експлозијом граната или локалним пожарима као њиховом последицом, уништен је на многим местима шумски покривач" (Ђорђевић, 2005: 41-45). Од тада, до данас, „у Републици Србији, нажа-

[20] Борба-информативни портал. Опсеија запада распарчати Русију, преузето 06.05.2025., https://borba.me/opsesija-zapada-rasparcati-rusiju/.

[21] Новости РС портал: Запад жели распад Русије и благо Сибира. преузето 06.05.2025., https://www.novosti.rs/c/planeta/svet/1136573/zapad-zeli-raspad-rusije-blago-sibira-stazznaci-ideja-dekompoziciji-najvece-slovenske-drzave.

лост, још увек не постоји студија о морталитету становништва, који је последица НАТО бомбардовања, нити је наша држава утврдила и проценила штету причињену животној средини и здрављу људи" (Батавељић, Галић, 2014: 444). Парадокс је да су припадници НАТО снага, углавном из италијанског контингента, које су користиле ово забрањено и штетно оружје, а који су у својим државама, доказали узрочно-последичну везу између овог оружја и свог здравственог стања и болести које су добили, као и болести којима су погођена њихова касније рођена деца, у више од 180 случајева, правоснажним судским одлукама, успели да наплате и материјалну и нематеријалну штету, док жртве овог чина, грађани Србије, нису имале ту сатисфакцију.[22]

Као посебан фактор који утиче на могућност настанка конфликта је и приметан тренд карактеристичан за целу планету, огроман јаз између богатих и сиромашних грађана. Оваква социјална подељеност погодује атмосфери конфликата и грађанских немира и експлозија социјалних незадовољстава. Друштвени статус и богатство, чак и у периоду индустријске револуције у 19. веку, када још увек није постојала прецизна технологија мерења нивоа загађења ваздуха, доводила је до тога да богати живе у срединама где је ваздух чистији и животна средина мање угрожена и оштећена, док је сиромашнији слој друштва морао више да трпи све последице загађења. „Познато је да су источни делови Њујорка, Лондона и Париза уочљиво сиромашнији од западних делова тих градова, што је недавно доведено у везу са стањем квалитета ваздуха. Истраживања показују да је у време индустријске револуције, када се уочавају нагли раст и развој анализираних градова, струјање ваздуха било такво да су доминантно ветрови дували са запада ка истоку, остављајући тиме чист ваздух у западним деловима градова који су постајали пожељнији за живот" (Heblich, Trew, Yanos, 2021: 1509).

Даљи развој капитализма је само погоршавао стање у области животне средине. Водећи немачки екосоцијалиста Рудолф Баро (Rudolf Bahro) је заступао тезу „да је капитализам кључни узрок проблема у заштити животне средине. Свет природе је опљачкан индустријализацијом, али ово је само последица капиталистичке потраге за профитом. Тако обележје капитализма није само класни сукоб, већ и уништење животне средине. Експлоатисане су како људски рад, тако и све природе, јер се третирају као економски ресурси" (Хејвуд, 2005: 299).

[22] Жртве НАТО бомбардовања оболеле од канцера, траже одштету, преузето 17.06.2025., https://www.politika.rs/scc/clanak/475614/zrtve-nato-bombardovanja-obolele-od-kancera-traze-odstetu.

Штетна експлоатација ресурса по животну средину, довела је до оснаживања покрета „Зелених", још у другој половини прошлог века, са прокламованим циљевима заштите природних вредности, али се поменути покрети са ове временске дистанце могу критички посматрати, пре свега са становишта њихових ефеката и резултата. Мада су присутна и критичка сагледавања и у погледу самих мотива за њихово оснивање и промоцију, од самог почетка, која наводе да су зелени настали „тек када су подручја у којима је становала буржоазија и њени услови живота били угрожени еколошким невољама које индустријализација носи са собом" (Енценсбергер, 1974: 166).

Друштвени конфликти у виду ратних сукоба су најдрастичнији облик конфликата, али и други конфликти у друштву, имајући у виду да се у тим околностима многи ресурси управо ангажују у циљу превазилажења истих, лоше утичу на све аспекте у одређеној средини, па и на животну средину и њену заштиту. Због тога је значајно да се оваква врста друштвених конфликата избегне или оконча стратегијом преговарања, а не продубљивањем и заоштравањем ставова. „Што је израженија међусобна зависност, то је већа вероватноћа, да се потисну ривалитети и да се оствари мирно превладавање интересних конфликата" (Јевтовић, Милашиновић, 2016: 534), а преговори су неопходни да би се помирили супротни интереси и предупредили или окончали друштвени конфликти. „Преговарање је, пре свега, вештина која се учи ... Неке од вештина које успешни преговарач поседује су: способност решавања проблема, добра припрема преговора, емоционална интелигенција, активно слушање, тимски рад, флексибилност, етичност, самосвест, самоконтрола" (Прањић, 2022: 2). Преговорима Република Србија жели да приступи Европској унији, чиме би се могућност ескалирања друштвених конфликата значајно смањила, а заштита животне средине подигла на већи ниво.

„Регион југоисточне Европе данас представља подручје пост конфликтне консолидације дубоких сложених унутрашњих промена у већини земаља, као и дефинисања места појединих држава и региона у целини у новој међународној констелацији. Повезивање са ЕУ и НАТО захтева предходно решавање регионалних проблема или бар смањивање бројних тензија, јер европске и евроатлантске структуре не желе преливање кризе из југоисточне Европе" (Батавељић, Никезић, 2012: 112). У том смислу Србија и води преговоре о приступању ЕУ, а једно од важних преговарачких поглавља које је отворено 2021.године је поглавље 27 – Животна средина, које је део Кластера 4 – Зелени договор и одржива повезаност. Прописи ЕУ који регулишу ову област су изузетно

обимни, што само показује значај који животна средина има, али исто тако може указивати и на лоше стање у овој сфери, које изискује потребу за толиком нормативном регулативом. У том контексту и Република Србија је приступила измени и доношењу бројних нормативних аката, а нека од њих су била предмет расправа, како на политичком, научном, тако и на нивоу шире друштвене заједнице, што је резултирало и бројним незадовољствима код огромног броја грађана, која су се у више наврата претворила и у протесте, демонстрације, па и отворене физичке сукобе, подижући степен друштвених конфликата до тог нивоа, који онемогућава нормално функционисање целокупног друштва и државе.[23] Релативан успех ових активности цивилног друштва и грађана, који су били усмерени на заштиту еколошких вредности, несумњиво се одразио и на многе друге области, па су грађани и у другим сферама применили сличан вид исказивања своје воље и незадовољсрва, а све је то довело до нових подела у друштву и још веће поларизације и конфликата, који имају за последицу немогућност нормализације функционисања свих институција у друштву у свим областима – од републичких, до локалних, преко образовних, правосудних и др.

У таквој атмосфери друштвених конфликата трпе сви грађани и све области, а остваривање свих људских права, па и оних уставом загарантованих (попут права на образовање, права на рад и др.) је отежано. Као резултат таквог друштвеног конфликта је уследила и оставка Владе,[24] која је произвела последице и на законодавно тело и законодавне процедуре, те су многи закони из области животне средине чекали да буду предложени од овлашћеног предлагача (Владе), а недоношењем ових прописа, директно се утиче на неадекватан третман животне средине и неостваривање овог уставног права које гарантује њену заштиту, али и других уставних права, као и на преговоре о приступању Европској унији и обавезама који из њих проистичу, а тичу се и поглавља 27, које се односи на животну средину.

Имајући у виду историјско искуство, Србија има богату традицију друштвених конфликата (ратова, револуција, етничких, верских, идеолошких, синдикалних и др.) и њихово решење често је било повод за настанак неких нових конфликата.

[23] Резултат тога је да је Влада Србије 2022. г. стопирала пројекат „Јадар" укидањем Просторног плана Лознице, који је предвиђао рудник, као и све дозволе и уредбе у вези са компанијом „Рио Тинто" , али је након одлуке Уставног суда (ИУо 39/2022) који је 2024. г., ову одлуку Владе прогласио неуставном, Влада поново усвојила нову уредбу (05 бр. 110-6672/2024 од 16. јула 2024. год.) којом се омогућава наставак поменутог пројекта.

[24] Премијер је неопозиву оставку поднео 28.01.2024. г., а Народна скупштина исту констатовала 19.03.2024. г., а нову (актуелну) Владу изабрала 16.04.2025. г.

Интересантан случај у региону, вредан помена,а у вези друштвених конфликата и заштите животне средине, односи се на одлагање радиоактивног отпада из Нуклеарне електране „Кршко", који Република Хрватска планира да складишти на Трговској гори, на локацији Черкезовац у општини Двор, на самој граници са Босном и Херцеговином, односно Републиком Српском, у непосредној близини реке Уне, као заштићеног подручја, што је изазвало реакције становништва и на једној и на другој обали поменуте реке, као и љубитеља природе и еколошких активиста и из других крајева, у виду масовних протеста, али и званичне реакције Републике Српске, која настоји да научним аргументима утиче на дислокацију поменутог складишта.(фус нота Черкезовац није погодна локација за одлагање нуклеарног отпада РТРС).[25] Ови конфликти додатно су оптеретили већ сложену политичку ситуацију на поменутим просторима, на којима су још свеже последице ратних сукоба 90-их година.

Ако неки од друштвених конфликата има потенцијал да се превазиђе на општеприхватљив начин, онда је то сигурно питање заштите животне средине, јер њеном угроженошћу су погођени сви делови друштва и друштвене групе, које у другим областима имају супротстављене интересе, али у области животне средине су сви свесни да уколико не буду кооперативни и радили на испуњењу заједничких циљева, који се односе на одрживи развој и очување животне средине и за садашње и за будуће генерације, биће нарушено здравље становништва, као и очување природних ресурса, привреда неће бити конкурентна, а тиме и квалитет живота лошији. На жалост, или на срећу, унутрашњи сукоби у Србији, као и у њеном непосредном окружењу, због величине и индустријске (не)развијености, не утичу у великом проценту на климатске промене на глобалном нивоу, које такође изискују кохезиони приступ, само у овом случају на планетарном нивоу и уколико се не нађу адекватна решења за глобално загревање и смањење гасова са ефектом стаклене баште, цела планета ће бити још више угрожена, него што је данас, а становништву Србије и окружења, неће бити никаква утеха уколико превазиђе друштвене конфликте и на најбољи могући начин се односи према животној средини, јер и у том случају због глобалних проблема сусрешће се са неостваривањем уставом загарантованог права на здраву животну средину.

Осим историје друштвених конфликата, постоје и сарадња и солидарност између интересима супротстављених појединаца и група, захва-

[25] Черкезовац није погодна локација за одлагање нуклеарног отпада РТРС, преузето 17.06.2025. https://www.rtrs.tv/vijesti/vijest.php?id=578151.

људући којима је историјски гледано, људски род и опстао, а „на основу антрополошких истраживања се може тврдити како је за опстанак људског рода сарадња најфундаменталнија људска особина, која је универзалнија од конфликта и рата, будући да нема људске групе која није развила неки облик кооперације, док је сукоб у у виду ратова непознат у неким „примитивним” друштвима” (Голубовић, 1973: 54), а питање здраве животне средине је баш таквог карактера, који изискује такав приступ, као једини могућ, уколико се желе постићи одговарајући резултати, што оставља разлоге за евентуално умерени оптимизам. Неки теоретичари имају опречан став и сматрају да „сва досадашња еколошка сазнања савременог човечанства могу бити сведена у једну реченицу, а она гласи – да је будућност цивилизације дефинитивно неизвесна. Они који су песимистичнији у односу на овај став, рећи ће да је будућност катастрофична” (Ензенсбергер, 1974: 166).

4. Закључак

Право на здраву животну средину свакако спада у једно од најзначајнијих људских права и његово остваривање се сусреће са многим потешкоћама, тако да се оправдано може поставити питање да ли се ово право, осим што је нормативно прокламовано, а код нас и уставом гарантовано, и у пракси остварује на начин који задовољава потребе савременог човека, за очувањем и побољшањем већ нарушене животне средине и остављањем животне средине у таквом стању, да и будуће генерације могу остварити задовољавајући квалитет живота.

Проблем животне средине одавно је постао глобални, планетарни проблем и превазилази националне границе и капацитете државе, да у потпуности самостално утичу на решавање питања из ове области, али то никако не ослобађа државе обавеза да предузимају све мере у оквиру својих могућности у циљу заштите животне средине и остваривања права која су грађанима гарантована.

Ово уставно право спада у тзв. „трећу генерацију људских права”, које је од свих права највише нормативно уређено, а стовремено и највише угрожено, а самим тим нарушено је још једно уставом загарантовано право – право на заштиту здравља, јер без здраве животне средине не може бити ни здравља, а самим тим ни живота.

Управо због свог значаја, заштита животне средине представља узрок конфликата у друштву, јер поједина друштва тешко остварују баланс између индустријског развоја и очувања природних вредности, која су неопходна и садашњој, али и будућим генерацијама. Истовремено, у

периоду друштвених конфликата, поготово оних најдрастичнијих, попут ратних, долази до огромне штете по животну средину, а у таквој атмосфери се сва права, па и она најважнија, која се штите најважнијим правним актима, теже остварују или не остварују. Због тога је примена права императив, јер се на тај начи избегава решавање друштвених кофликата на ванинституционалном терену, који представља посебан ризик и може довести до још већих поларизација и конфликата.

Без обзира на све супротстављене интересе, који доводе до конфликата, како унутар једног друштва, тако и између различитих држава, један интерес је свима заједнички и императив је опстанка свих, како колективно, тако и појединачно, а то је заштита животне средине, као предуслов опстанка на планети свих живих организама, укључујући и човека, те је за очекивати да ће активности на очувању животне средине ипак у будућности дати очекиване резултате, иако у прошлости то није био случај.

Литература

Батавељић Д., Галић Б. (2014). Нато бомбардовање СРЈ и његов утицај на кршење еколошких права грађана Републике Србије. Правни живот. Удружење правника Србије, књига 571, бр. 9. 431-452.

Батавељић Д., Никезић С. (2012). Правни и ванправни приступ решавања друштвеног конфликта. Зборник радова. Клуб интелектуалаца 123 и Европски дефентологија центар. 101-114.

Видојевић З. (1993). Друштвени сукоби од класних до ратних. Београд: Радничка штампа

Голубовић З. (1973). Човек и његов свет у антрополошкој перспективи. Београд: Просвета

Дреновак-Ивановић М. (2021). Утицај ревидиране методологије проширења ЕУ на правни капацитет Србије за зелену транзицију. Институционалне промене као детерминанта привредног развоја Републике Србије. Економски факултет Универзитета у Крагујевцу. 217-234.

Дреновак-Ивановић М. (2017). Еколошко право Европске Уније-начела и карактеристике посебних управних поступака. Београд: Правни факултет, Центар за издаваштво и информисање

Ђорђевић М. (2005). Последице НАТО бомбардовања на биодиверзитет Заједнице Србије и Црне Горе. Часопис „Ekologika", бр. 45. Друштво за ширење и примену науке и праксе у заштити животне средине Србије

и Црне Горе. Београд. 41-45.

Ђукић С. (2018). Узроци друштвених конфликата и управљање конфликтима у условима кризе. Војно дело. 70 (3). 193-207.

Енценсбергер Х. (1974). Критика политичке екологије, Марксизам у свету. Књига бр. 9

Јевтовић З., Милашиновић С. (2008). Друштвени конфликти и медијска конструкција. Култура полиса: часопис за неговање демократске политичке културе. Бр. 8/9/10. 517-545.

Милашиновић Р., Путник Н. (2012). Теорије конфликата. Београд: Факултет безбедности

Мићовић М. (2017). Одрживи развој у функцији унапређења квалитета еколошке безбедности. Ekologica. Бр.87 XXIV. 741-744.

Настић М. (2011). Уставно регулисање права на здраву животну средину. Екологија и право:тематски зборник. Ниш. 209-223.

Прањић П. (2023). Стратегије преговарања. Завршни рад. Effectus велеучилиште

Прица М. (2014). О појму и правном карактеру одрживог развоја: да ли постоји еколошко право? Зборник радова Правног факултета у Нишу. 67. 291-318.

Huxley A. (1963). Политика екологије: Питање опстанка (The politics of ecology: The questions of survival). The center for the study of democratic institucions of Santa Barbara

Heblich S., Trew A., Yanos Z. (2021). East-Side Story: Historical Pollution and Persistent Neighborhood Sorting. Jurnal of Political Economy. 1508-1552.

Хејвуд Е. (2005). Политичке идеологије. Београд: Завод за уџбенике и наставна средства

Прописи

Устав Републике Србије, Сл. гласник РС, бр. 98/2006 и 115/2021.

Закон о заштити животне средине , Сл. гласник РС, бр. 135/2004, 36/2009, 36/2009 – др. закон, 72/2009 – др. закон, 43/2011 – одлука УС, 14/2016, 76/2018, 95/2018 – др. закон, 95/2018 – др. закон и 94/2024 – др. закон

Закон о заштити животне средине, Сл. гласник РС, бр. 66/1991, 83/1992, 53/1993, 67/1993, 48/1994 и 53/1995.

The Metropolis Water Act, преузето 01.05.2025., https://www.legislation.gov.uk/ukpga/Vict/34-35/113/enacted

The Public Health Act UK, преузето 01.05.2025., https://www.legislation.gov.uk/ukpga/Vict/11-12/63/enacted

Svensk Författningssamling (The National Environmental Policy Act of 1969, as amended), преузето 01.05.2025, https://www.energy.gov/sites/prod/files/nepapub/nepa_documents/RedDont/Req-NEPA.pdf

Електронски извори

Хардинг Г. (1968). The tragedy od the commons, преузето 08.05.2025. https://pages.mtu.edu/~asmayer/rural_sustain/governance/Hardin%201968.pdf

Ministarstvo za evropske integracije (n.d). Поглавље 27 Животна средина, преузето 01.04.2025. https://www.mei.gov.rs/srp/obuka/e-obuke/vodic-kroz-pregovore-srbije-i-evropske-unije/klasteri/klaster-4/poglavlje-27-zivotna-sredina/

Politika (2021). Жртве НАТО бомбардовања оболеле од канцера, траже одштету, преузето 17.06.2025., https://www.politika.rs/scc/clanak/475614/zrtve-nato-bombardovanja-obolele-od-kancera-traze-odstetu

РТ Балкан-информативни портал (2023). Опсесија запада:распарчати Русију, преузето 05.05.2025, https://rt.rs/opinion/milomir-stepic/32851-milomir-stepic-rusija-zapad/

Радио телевизија Републике Српске (2024). Черкезовац није погодна локација за одлагање нуклеарног отпада РТРС, преузето 17.06.2025. https://www.rtrs.tv/vijesti/vijest.php?id=578151

Walshe N., Evaluating local Agenda 21, преузето 08.05.2025. https://www.researchgate.net/publication/298532118_Evaluating_local_agenda_21

Cenex. (2023). Zaštita životne sredine – Ekološki prioriteti svakog pojedinca, преузето 01.05.2025, https://cenex.rs/novosti/novosti/zastita_zivotne_sredine_ekoloski_prioriteti_svakog_pojedinca

Doc. Borislav Galić, LL.D.,
Assistant Professor,
Department of Legal Sciences,
State University in Novi Pazar,
Republic of Serbia

(NON)EXERCISING THE CONSTITUTIONALLY GUARANTEED RIGHT TO A HEALTHY ENVIRONMENT IN PERIODS OF SOCIAL CONFLICTS

Summary

The protection of the right to a healthy environment, which is established by the Constitution of the Republic of Serbia (2006), indisputably indicates that it is one of the most important human rights and a condition for exercising another fundamental human right, the right to health protection. In polarized societies, which are prone to the emergence of social conflicts, the environment is often the reason for the confrontation of opposed interest groups which are unable to find an adequate relationship between the optimal model of industrial development, as an aspiration, and the adequate way of preserving the environment, as the imperative of survival. When a conflict already occurs, all rights, including those guaranteed by the constitution, are more difficult to exercise. We bear witness that the environment has never been more endangered, and that it is no longer able to regenerate itself without intervention, for which reason there is a huge amount of legal regulations in this area. The regulations should ensure that social conflicts do not have a detrimental effect on the environment and that conflicts are resolved within the legal system rather than outside of institutions, which poses a risk per se.

Keywords: *environmental protection, social conflict, application of law, constitution, crisis resolution.*

Др Мијодраг Радојевић,[*]
Научни сарадник,
Институт за политичке студије, Београд,
Др Петар Матић,[**]
Научни сарадник,
Институт за политичке студије, Београд,
Република Србија

UDK: 321.7:352
UDK: 342.571:321.7
UDK: 342.573:321.7

DOI: 10.5281/zenodo.17942965

СКУПШТИНЕ ГРАЂАНА (ЗБОРОВИ) КАО ФОРМА НЕПОСРЕДНЕ ДЕМОКРАТИЈЕ У УПОРЕДНОМ ПРАВУ И У РЕПУБЛИЦИ СРБИЈИ[***]

Апстракт: *Популаризација непосредне демократије у савременим правним системима једна је од најконтроверзнијих тема у научним круговима и политичкој пракси. Иако су очигледни недостаци директне демократије, њене присталице сматрају да доприноси повећању легитимности и отклањању сукоба у друштву, кориговању слабости представничког система, нарочито унапређењем законодавног процеса и повећањем одговорности носилаца власти. Осим референдума и грађанске иницијативе, скупштине грађана (зборови) су уобичајен облик директног учешћа грађана у власти, традиционално присутан у локалним заједницама. Тежња за јачањем праксе ове деликативне форме демократије у неким земљама и на националном нивоу супротставља се представи о томе да се ради о анахроном и атрофираном механизму директне демократије. У Републици Србији зборови су правна категорија, облик удруживања грађана и непосредне демократије. Позитивно право садржи могућност*

[*] miodrag.radojevic@gmail.com, ORCID ID 0000-0002-1104-9219.
[**] pmatic75@gmail.com, ORCID ID 0000-0003-0205-9762.

[***] Овај рад је настао у оквиру научноистраживачке делатности Института за политичке студије, коју финансира Министарство науке, технолошког развоја и иновација Републике Србије. Текст је написан на основу саопштења „Збор као облик непосредне демократије у локалној самоуправи", за Међународну научну конференцију „Право и друштвени конфликти", одржану на Правном факултету Универзитета у Нишу 25. и 26. априла 2025. године.

одржавања ових скупова грађана на локалном нивоу. Међутим, неодговарајући правни оквир онемогућио је њихов делотворнији утицај у локалним самоуправама. Циљ истраживања је одређивање значаја и улоге скупштине грађана у упоредним правним системима и дефинисање препорука за унапређивање њиховог положаја у Србији.

Кључне речи: *збор, директна демократија, референдум, народна иницијатива, делиберативна демократија, представнички систем, локална самоуправа, јединице локалне самоуправе.*

1. Актуелност и модели директне демократије

Идеал демократије као „владавине народа" је директно одлучивање грађана. Према општеприхваћеном миту, први познати пример остваривања овог начела догодио се у античкој Грчкој, иако постоје тврдње да Грци нису били инвентивни јер су их о идеји са скупштинама грађана упознали феничански трговци.[1] У старој Атини, мушкарци старији од 30 година, под условом да нису робови или странци, позвани су да расправљају о свим питањима од интереса за град-државу, од финансија до спољне политике и одбране. Одлуке су доношене већином гласова. Скупштини (еклезија) у раду је помагало веће, а извршавање одлука је било поверено грађанима одабраним путем коцке. У друштву једнаких грађана (исономија), овај начин одлучивања и управљања јавним пословима стари Грци су описали као демократију. Данас је познајемо као директну демократију (Harison, 2004: 27), јер је свако непосредно укључен у процес вршења власти, уместо да га неко представља. Осим тога, стари Грци су заслужни и за настанак политичке филозофије која је указала на слабости овог начина владавине. Демократија није прилагођена људској природи, нестабилна је и у опасности да се преобрази у владавину руље (анархију) или свевлашће једног човека или групе људи (диктатура или олигархија), а мишљење већине није увек исправно па самим тим она није рационалан систем власти. Платонове и Аристотелове критичке опаске актуелне су и у савременом добу.[2]

[1] Један италијански теоретичар је закључио да што више проучавамо ову тему, закључујемо да је теза да је Грчка изумела демократију „нетачна и погрешна" (Kamfora 2007: 21).

[2] Бројни аутори, на темељу ових претпоставки, оспораваће директну демократију тврдећи да је она у својој логици неуставна и да се супротставља концепцији конституционализма (Chemerinsky, 2007: 294–297).

Након грађанских револуција концепција демократије прилагођена је новим потребама и околностима. Појавила се представничка или репрезентативна демократија, са изборима и политичким партијама. Овај модел није пружио задовољавајуће одговоре на примедбе да се власт након избора отуђује од бирача, да грађани губе право да активно учествују у вршењу власти између изборних циклуса и да се политичка моћ концентрише у рукама неколицине. Због тога је васкрсла идеја о директној демократији.[3] У свом изворном облику, у форми скупштине свих грађана, она није могућа у великим државама,[4] али њени деривати, попут референдума и народне иницијативе, допуштају могућност да бирачко тело на ужем или ширем делу територије предлаже доношење закона, других прописа или одлука и да се гласа о томе. Већина савремених уставних поредака познаје ове механизме или облике учешћа грађана у власти (Beramendi, 2008). Устави некада и изричито садрже дефиницију о томе да се сувереност остварује преко изабраних представника, референдумом и народном иницијативом (чл. 1 Устава РС). У доктринарном смислу, ова надоградња представничког система назива се полунепосредном демократијом (мешовита или хибридна директна демократија), а расправа о њеним могућностима у савременој организацији власти је у средишту конституционалне теорије (Радојевић, 2023а: 92).

Криза представничке демократије, пропаст социјализма на Истоку и тријумф либерализма, подстакли су научна истраживања о афирмацији директне демократије у последњих неколико деценија. Заговорници директне демократије често наводе да она доприноси побољшању квалитета законодавства, омогућава контролу јавних политика и повећава одговорност носилаца власти. Једноставну дефиницију директне демократије је понудио један амерички аутор, према коме је директна демократија „облик демократије у којем народ гласа о политикама, уместо да гласа о кандидатима који бирају те политике" (Matzuaka, 2020: 62). Потребу да грађани активније учествују у процесу одлучивања нарочито је заступала теорија деликативне демократије, наглашавајући да је доношењу политичких одлука потребно да претходи јавна расправа. У јавној расправи дешава се размена мишљења с циљем да се одабере рационалнија одлука. По схватању

[3] Радикалнији критичари сматрају да изборе и политичке странке ваља укинути, а да уместо њих треба увести „отворену демократију". Ова „нова утопија" инспирацију управо налази и у старој Атини и уређењу градова у средњем веку (Landemore, 2020).

[4] Како истиче италијански теоретичар Ђовани Сартори, „директна демократија условљена [је] бројевима и велики бројеви је онемогућавају" (Sartori 2001: 139).

заступника делиберативне демократије, јавна расправа има благотворна дејства јер људи добијају прилику да уче једни од других. Траг доктрине делиберативне демократије је институционализација обавезне јавне расправе приликом доношења прописа, нарочито устава и закона, али и реафирмација грађанских скупштина и консултативних савета. Значај овог процеса је препознат и на локалном нивоу, па се у препорукама међународних организација позивају државе да омогуће њихово коришћење како би се власт што више приближила грађанима и ојачао легитимитет институција.[5] Због тога се у упоредним правним системима појављује све више механизама директног учешћа јавности, попут јавних слушања и других дискусионих облика за доношење одлука (јавни састанци, грађански форуми, панели, округли столови итд.).

С друге стране, у неким локалним заједницама постоје скупштине свих грађана, као што је то био случај у швајцарским кантонима (*Lansgemeinde*), за разлику од Сједињених Америчких Држава, где се са настанком првих насеобина уобичајило одржавање парохијских скупштина по узору на традиционалну енглеску самоуправу. Ако обратимо пажњу на упоредне правне системе, приметићемо више примера у којима ова тела функционишу под различитим називима у варијацијама од сеоских састанака, скупова грађана у већим локалним срединама – деловима општина и насеља, до консултативних тела на централном (државном) нивоу.

На основу компаративног прегледа, наше полазно становиште је неопходност прецизирања израза скупштине грађана и преиспитивање њихове улоге. Термин зборови може да се користи у смислу форме удруживања грађана или израза који обухвата механизам непосредне демократије. У складу са одређеним условима, он има и обележја установе локалне самоуправе. Иако се опредељује за модел полунепосредне демократије, комбиновање представничке демократије и институција директне демократије, само у мањем броју земаља скупштине грађана носиоци су ефективне власти у локалним заједницама. Скупштине грађана појављују се у моделу – основног органа локалне

[5] Концепт локалне самоуправе, у складу са Европском повељом о локалној самоуправи (1985), подразумева да представничке скупштине могу да буду замењене и скупом свих грађана који ће непосредно управљати пословима у локалним срединама (чл. 3). У документу Комитета министара Савета Европе (Recommendation CM/Rec(2018)4) државама чланицама препоручује се унапређење правног оквира за учешће грађана у локалном јавном животу коришћењем ширег распона инструмената директне демократије.

самоуправе, органа подопштинске управе или консултативног тела грађана на националном или локалном нивоу.

Други део истраживања је посвећен скупштинама грађана у Србији, државе са богатом историјом зборова као облика непосредног учешћа грађана у вршењу власти, чији корени потичу из обичајног средњовековног права. Позитивно право садржи могућност одржавања ових скупова грађана на локалном нивоу. Међутим, неодговарајући правни оквир ускратио је могућност остваривања утицаја локалних скупштина у локалним самоуправама.

2. Скупштине свих грађана (зборови) у упоредном праву

Термин „скупштине свих грађана" (зборови, скупови грађана, комуналне скупштине, отворени савети итд.) је вишезначан. На први поглед, он може и да збуни, јер се као назив генеричког карактера користи за неформалне облике јавног окупљања, али и за непосредне демократије и институције локалне самоуправе.

У упоредном праву делује више модела зборова као облика удруживања грађана. Са становишта непосредне демократије, скупштине грађана имају обележја:

- основног (најважнијег) органа локалне власти,
- једног од механизама (институција) локалне директне демократије и
- облика изјашњавања (партиципације) грађана у законодавној делатности на националном нивоу. Овај последњи случај, у складу са предметом истраживања, неће бити детаљно изложен у овом раду.[6]

[6] Састанци грађана или скупштине грађана на националном нивоу, употребљавамо овај израз да би се разликовао од националних скупштина, користи се у тзв. делиберативном процесу доношења важних политичких одлука и правних прописа. Ради се о релативно новој пракси, која се појавила почетком овог века, најпре у Канади, а касније и у другим земљама. Скупштине грађана обично су састављене од учесника према критеријуму репрезентативности, а њихово заседање није једнодневно, већ траје известан временски период (обично пар месеци). У поступку се примењује одговарајућа методологија, помоћу које учесници стичу одређена знања пре расправе и доношења одлуке. Грађани имају помоћ и стручњака за одређене области. Питања о којима одлучују скупштине грађана могу да буду веома разноврсна, од питања изборних реформи (Британска Колумбија), климатских промена (Француска) или забране абортуса (Ирска).

Заједничко обележје прва два облика директне демократије је да може да окупи све бираче на ужем или ширем простору јединице локалне самоуправе. Разлика је у томе што је за први облик карактеристично да је скупштина свих грађана највиши орган локалне власти, док у другом значењу може да буде орган локалне власти или подуправна јединица, односно облик јавног мњења, чије мишљење не обавезује или обавезује под одређеним условима.

У правноисторијском погледу, занимљив је облик скупова грађана у Социјалистичкој Федеративној Републици Југославији након Другог светског рата. У време тзв. социјалистичког самоуправљања, зборови су облик управљања грађана у предузећима и друштву („друштвеним делатностима"). Раднички зборови подразумевали су да запосленима у предузећима припада право да доносе одлуке. Зборови грађана у мањим локалним заједницама (месним заједницама) били су дефинисани као облици остваривања заједничких интереса грађана који живе на одређеном простору, а обављали су и изборну функцију.

а) Скупштина грађана – облик директне демократије и основни орган локалне самоуправе

Само у мањем броју земаља скупштина свих грађана постоји у локалним заједницама. Ради се, дакле, више о изузетку, који је последица традиције или историјски куриозитет. По правилу, „чиста" или „права" скупштинска демократија функционише у местима са ограниченим бројем становника, у подопштинским заједницама (Korpić, Klarić, 2015: 392), а може постојати у варијанти са представничким (извршним) телом. Познато је да овај модел још постоји у Европи у неким општинама у Швајцарској и Лихтенштајну (Marxer, Pállinger, 2011: 162), а да је у некима укинут након Другог светског рата.[7]

Свакако да је Швајцарска изузетак од правила да скупштина свих грађана постоји у мањим локалним подручјима. Установа „земаљских скупштина" (*Landsgemeinde)* постоји у кантонима као што су Гларис (*Glarus*) и Апенцел (*Appenzell Innerrhoden*). У прошлости, кантоналне скупштине грађана су постојале у другим кантонима и полукантонима, а сада опстају у малобројнијим локалним заједницама и планинским

На основу препорука скупштина грађана, извршна власт одређује правац даље припреме за доношење коначних одлука, које се могу обухватити и референдумом о промени устава. Сличан модел се може користити и на локалном нивоу (OECD, 2020: 36–38).

[7] На пример, у Шведској су комунални зборови укинути законом 1953. године. У Швајцарској, у већим градовима је такође напуштен модел праве комуналне скупштине и успостављен локални парламент који бирају грађани на изборима.

подручјима (Möckli, Stahlberger, 1987: 238; Јовичић, 2006: 247). У другим кантонима укинута је законска могућност за њихово одржавање, као што је Ури,[8] или се у пракси више не организују. У складу са традицијом, кантоналне скупштине окупљају се на отвореном простору који може да прими и до десетак хиљада људи, једном годишње почетком пролећа. Окупљени грађани јавно гласају о локалним прописима, бирају чланове извршног тела и одлучују о другим питањима која нису у надлежности савезне власти.[9] Комуналне скупштине (*Gemeindeversammlungen*), за разлику од кантоналних скупштина, чешће се састају, а њихова надлежност је такође широка и обухвата избор извршних органа општине, одлучивање о локалним прописима, доношење одлуке о буџету и локалним порезима, инфраструктурним пројектима и другим значајним питањима (одлучивање о држављанству). У неким општинама не постоји комунално веће, већ ове локалне скупштине (*Versammiungsgemeinde*) обављају и извршну локалну власт. Специфичност оваквих скупштина у швајцарским комунама (општинама) јесте да су јој подређени други локални органи, што је последица јединственог политичког развитка у овој земљи.

Сличан модел познаје Велика Британија. Парохије су најмање јединице локалне самоуправе.[10] Постоје две врсте скупштина – на којима се бира парохијско веће (*Parich council* – парохијски савети) и парохијски састанци (*Parish meeting*), једини облик локалне власти (Local Government Act, 1972, Sec. 9). Дакле, прва категорија парохија је комбинација непосредне и представничке демократије. Законодавац је уредио да парохијски састанци и даље постоје у мањим руралним (сеоским) заједницама. Облик традиционалне скупштине свих грађана наилазимо и у Шпанији, која је као и у Швајцарској била уобичајена форма управљања у многим деловима земље током средњег века. У мањим насељима (селима) до стотину становника, институција „отвореног савета" (*Consejo abierto*) доноси све важне одлуке и бира градоначелника (La Constitución Española de 1978, Art. 140). Уставна категорија

[8] У Уријy је уведен опозив у општинама и кантону за јавно изабране носиоце власти 1915. године, на скупштини свих грађана (Serdült, 2015: 6). Кантоналне скупштине су престале да се састају од 1928. године.

[9] Кантони одлучују о спајању и раздвајању општина. Гларус је на скупштинама одбацио одлуку о електронском начину гласања и донео друге контроверзне одлуке – увео право гласа са 16 година и одбацио забрану употребе бурке за жене од 2017. године (O'Sullivan, 2025).

[10] У Великој Британији постоји нешто више од 10.000 парохија, али се њихов број с временом све више смањује, због нестајања мањих парохија.

„отворених савета" детаљније је регулисана органским законима и прописима о локалној самоуправи (општине са системом отвореног савета).[11] Слична установа постоји у Португалији у којој, у парохијама са малим бројем становника, надлежност парохијске скупштине врши пленарни састанак регистрованих бирача – *Frequesia* (Constitution, 2005: art 245).[12]

У Сједињеним Америчким Државама важан облик локалне самоуправе у коме директно учествују сви грађани назива се градски састанци или градске скупштине (*town meeting*). Градске скупштине настају са рађањем колонија у области Нова Енглеска и борбом за самоуправу (Matzuaka, 2020: 68), а вероватно су њихов узор биле енглеске парохије. Касније прихватање институција непосредне демократије управо се ослањало на ову праксу градских састанака која је доносила заједничке одлуке. У неким савезним државама (Масачусетс), постоји могућност организовања отворених градских састанака у општинама до 6.000 становника, једном или више пута годишње.

б) Саветодавне скупштине

За разлику од првог модела, скупштине свих грађана у општинама (основним јединицама локалне самоуправе) немају главну улогу у обављању локалне власти, већ су тела са консултативном улогом. Такав тип зборова постоји у мањим насељима (селима) или деловима јединица локалне самоуправе (општина или град), а њихов значај примећује се по карактеру необавезујућих одлука које доносе, односно надлежности и начину на који се сазивају и организују. По правилу, ове скупштине усвајају препоруке, смернице или мишљења о којима одлучује представничка скупштина или извршни орган у јединицама локалне самоуправе. Изузетно, оне могу да имају карактер упутства или начина одлучивања (*decision making*). Овај модел управних јединица је потребно разликовати од других облика директне демократије и он се често поистовећује са скупштинама са деликативном улогом, па се у складу с тим називају и консултативни састанци, конференције на отвореном, јавни састанци…

[11] Закон о основама локалне самоуправе (Закон 7/1985), текст закона је приступачан на веб-страници: https://vlex.es/vid/concejo-abierto-regimenes-especiales-769052509 https://www.concejoabierto.org/concejos-abiertos/#HISTORIAS. У Шпанији је постојало више од хиљаду отворених већа до 2011. године, али је након промене Закона о изборима њихов број смањен на стотину (, посећено: 15. 4. 2025).

[12] Constitution of the Portuguese Republic – Seventh revision (2005), https://web.archive.org/web/20141022091934/http://app.parlamento.pt/site_antigo/ingles/cons_leg/Constitution_VII_revisao_definitive.pdf, посећено: 15. 4. 2025.

Саветодавне скупштине су, такође, реликт прошлости у срединама где су некада имале значајну улогу у функционисању локалне власти. У упоредном праву су многобројније од првог облика. На пример, постоје у Пољској („сеоске скупштине", Piasecki, 2011: 135–136), али и локалним самоуправама у другим земљама (Немачка, Грчка), па и у већини држава на простору бивше Југославије и у југоисточној Европи (Koprić, Klarić, 2015: 392).

У упоредном праву различите су могућности за моделирање ових институција. По правилу, њихова надлежност је ограничена на одређена питања и консултативног је карактера. Осим што расправљају, улога ових скупштина је да предлажу доношење одлука или правног прописа, али ове одлуке не обавезују друге органе власти. У неким немачким покрајинама, на пример, модел консултативних састанака грађана постоји у градовима и општинама. Обавеза је градоначелника да сазива скупштину свих бирача најмање једном годишње, а више пута ако то захтева општинско веће, да би расправљали о одређеним питањима и темама. Скупштина свих бирача („јавне скупштине") може се сазвати и ако захтева одређен проценат уписаних бирача (Marxer, Pállinger, 2011: 164). Слично решење постоји у Словенији (Trpin, 2003: 169).

У државама на простору некадашње Југославије модел саветодавних скупштина потиче из периода социјалистичког самоуправљања, по узору на зборове у месним заједницама, као облик подопштинске (месне) самоуправе и директне демократије. У неким земљама су задржани и називи за ове институције, што је случај у Србији и Црној Гори. Зборови се могу одржати у месним заједницама, општинама и градовима. У Црној Гори збор грађана може да се одржи на захтев органа месне заједнице, грађана, градоначелника или председника локалне скупштине (чл. 148 Zakona o lokalnoj samoupravi). Релативно неуређена област и скромна пракса карактеристична су обележја за институцију саветодавних скупштина (на пример видети за Хрватску – Koprić, Klarić, 2015: 397). Такви индикатори указују на стање локалне демократије, партиципативне демократије и примене механизама директне демократије. Осим тога, ови подаци у несагласју су са очекивањима реформисања система организације власти и децентрализације. Према Европској повељи о локалној самоуправи, државама чланицама Савета Европе се препоручује реафирмација саветодавних скупштина и сличних тела, с циљем да се повећа учешће грађана у вршењу власти, побољша комуникација грађана и локалних органа власти, оснаже претпоставке за остваривање права на локалну самоуправу, које обухвата и друга права, попут права на информисаност грађана.

3. Зборови (скупштине грађана) – правни оквир и пракса у Републици Србији

У Србији су скупштине грађана (зборови) правна категорија уређена прописима законског и подзаконског карактера. Прописи разликују два значења овог термина – збор као форма јавног окупљања грађана (Устав РС, чл. 54, ст. 3) и непосредне демократије. Према Закону о локалној самоуправи (ЗЛС/2007), збор је „облик непосредног учешћа грађана у остваривању локалне самоуправе" (чл. 67), један од три основна механизма директне демократије на локалном нивоу. На републичком и покрајинском нивоу, институције директне демократије су референдум и народна иницијатива,[13] а у складу са својом улогом збор је и облик месне самоуправе.

У складу са традицијом, чији се најранији облици налазе у средњовековном обичајном праву (себарски зборови), зборови су у протекла два века имали занимљиву историју, често мењали своју улогу и назив, па се кроз њихов развитак могла посматрати и борба за успостављање локалне самоуправе и модерне државе (Радојевић, 2023б).

У складу са важећим прописима, збор је скуп грађана на ужем подручју општине који се окупљају с циљем утврђивања предлога о питањима из надлежности општина. За разлику од референдума и грађанске иницијативе (народне иницијативе на локалном нивоу), улога зборова је у складу са модерним схватањима грађанских скупштина. Ове скупштине би требало да допринесу размени мишљења и представљају средиште деликативне демократије или облик консултативних (јавних) састанака представника локалне власти и грађана у локалним заједницама. У том смислу, они обухватају две фазе одлучивања – расправљање и предлагање, али не и трећу фазу – одлучивање (Vukelić: 2006: 22). Слично грађанској иницијативи, на збору се утврђују предлози о којима се изјашњава представничко тело (локална скупштина). У складу са овим начелима, законодавац је утврдио правни оквир зборова.

Предлог утврђен на збору грађана нема обавезујући карактер, као што је то случај и са грађанском иницијативом (чл. 69–70 ЗРНИ), али производи обавезу за органе власти да размотре предлоге и закључке збора и дају одговор. На известан начин, зборови су слични петицијама и

[13] Референдум и народна иницијатива уређени су Уставом, детаљније разрађени посебним законом (ЗРНИ/2021), а уредбом Владе од 2023. године (У/2023) регулисана је и електронска народна иницијатива, која до сада није коришћена.

јавним критикама, али представљају колективно право, јер право на петицију и јавну критику припада сваком грађанину. Слично референдуму, о предлозима и ставовима се непосредно изјашњавају грађани. Друго ограничење зборова јесте да су они сужени на локалне иницијативе и теме, најчешће комуналне проблеме у месним заједницама.

Законодавац у Србији је неадекватно регулисао скупштине грађана, уступајући право јединицама локалних самоуправа да детаљније уреде бројна питања. Такав приступ се може бранити аргументом да је флексибилан, па општинама омогућава да институције и решења о локалној самоуправи прилагоде потребама грађана, али одредбе су морале бити такве да садрже прецизније формулисане критеријуме. Правна неуређеност у овој области манифестује се и у случајевима повреде начела законитости, неусклађености статута јединица локалне самоуправе са ЗЛС, неусаглашености статута градских општина са статутом града и пропуштањем обавезе јединица локалне самоуправе да својим одлукама детаљније уреде институцију зборова грађана.

Законским оквиром је делимично одређен домет и опсег његове надлежности, али није конкретизован предмет скупштина грађана, па из овога следи да би се могло расправљати о сваком питању из надлежности локалне самоуправе. Законодавац је могао и да одреди она питања која се обавезно износе на зборовима грађана (урбанистички план, инвестиције, јавна задуживања, висина локалних пореза итд.). Целисходније је било и да су регулисана друга питања, рецимо критеријуми у вези са територијом за коју се збор сазива, начин сазивања и утврђивања ставова зборова. Због тога немамо уједначену и конзистентну праксу зборова грађана. Прегледом извора прописа у јединицама локалне самоуправе утврдили смо да су примењена различита решења. У неким јединицама локалне самоуправе постоје рестриктивније одредбе, а у другима су либералнија решења, односно извесна питања нису уређена на адекватан начин у складу са природом овог облика непосредне демократије и права грађана. Иако већина статута јединица локалне самоуправе садржи одредбу да се посебном одлуком надлежне скупштине конкретизује сазивање зборова грађана, начин његовог рада и изјашњавање, ове одлуке нису донете у јединицама локалне самоуправе. У недостатку ових одлука појављује се правна празнина, што доводи до нејасних и спорних ситуација, па и фактичке немогућности одржавања зборова.

У вези са радом зборова нарочито се издвајају следећа питања: послови из надлежности локалне самоуправе о којима се зборови могу изјашњавати; територија на којој се организују зборови; начин сазивања

зборова (ко може бити сазивач, а ко предлагач); ко може бити учесник збора; услови за пуноважност збора; начела и правила организовања зборова; обавеза органа локалне самоуправе на пружање помоћи и обавеза органа у вези са поступањем по предлозима и препорукама који су јој достављени.

У складу са доступним и релевантним прописима закључујемо да се зборови одржавају на локалном подручју, на ужем делу територије јединице локалне самоуправе у складу са формулација у прописима у Републици Србији (на подручју месне заједнице, у насељеном месту или делу насељеног места, селима или делу села, односно делу месне заједнице).[14] Према Статуту града Београда, зборови се одржавају у градским општинама и месним заједницама (чл. 116 СГБ). Статут градске општине Стари Град садржи необично решење да се збор сазива за територију градске општине на којој пребивалиште има до 800 грађана са бирачким правом (чл. 100 СГоСГ). У складу са овим критеријумом, збор се може одржати само у ужем делу насеља, чиме се доводи у питање делотворност овог облика директне демократије. Замислимо да постоји питање које превазилази интерес мање локалне заједнице, на пример пренамена парка или његово уређење. Са великом густином становништва у вишеспратницама претпостављамо да би у једној улици било потребно организовати више зборова о овом питању, што је нецелисходно. Због тога би требало увести јаснија мерила за одређење територије на којој се збор сазива.

Границе међу насељима, нарочито месним заједницама, нису јасно утврђене. То се односи и на делове месних заједница, па је тешко утврдити број бирача који припадају одређеном делу месне заједнице, нарочито због поштовања услова за подношење иницијативе. С обзиром на то да осим пребивалишта, подносилац предлога и учесник збора морају имати и бирачко право, поставља се проблем валидације присуства, нарочито због тешкоћа са исправношћу података у бирачким списковима. Учесници би требало да се претходно региструју, то јест потребно је утврдити њихов статус пре одржавања збора.

Према прописима у Србији, не постоји обавеза периодичног одржавања зборова. Збор се одржава на основу одлуке сазивача, на предлог грађана или другог подносиоца предлога. Решења о томе су такође веома разнолика у прописима јединица локалне самоуправе. Овлашћење за

[14] Јединица локалне самоуправе је заједнички назив за три типа: општине, градове и престоницу (главни град). У Србији постоје монотипске општине и не постоји вишестепена локална самоуправа.

сазивање збора припада председнику општине (градске општине) или председнику месне заједнице. Председник месне заједнице нема самостално право да сазове збор у месној заједници или делу месне заједнице, већ то може да учини по одобрењу локалног органа власти (председника скупштине или председника општине). Такво делегирано право је још један начин да се контролише процес организовања зборова у јединицама локалне самоуправе. На пример, према Статуту градске општине Стари град, збор може сазвати председник месне заједнице, односно председник другог облика месне самоуправе или лице овлашћено актом месне заједнице. Збор се сазива најмање 15 дана пре одржавања збора, о чему се грађани обавештавају путем средстава јавног информисања и на огласној табли општине. У другим градским општинама и јединицама локалне самоуправе, рокови за одржавање зборова могу бити и краћи (осам дана). Сматрамо да краћи рокови могу бити допуштени само из оправданих разлога, када се хитно разматра неко питање.

Предлагач збора може бити председник општине и грађани. Потребно је да се предлагачи прецизније одреде у статутима јединица локалне самоуправе. Такво право требало би да имају и друга тела и органи општине, одборници у локалној скупштини, савет месне заједнице и регистрована удружења грађана на локалном нивоу. Важан елемент овог права јесте и број бирача неопходан да би се збор сазвао. Једно од решења јесте да сазивач мора сазвати збор на захтев 10% бирача са пребивалиштем на подручју за које се сазива збор грађана (чл. 116, ст. 2 СГБ). Критеријум пребивалишта не би требало да буде искључиво релевантан, већ и боравиште грађана. Лица која привремено бораве у неком подручју имају интерес за решавање проблема у срединама у којима живе.

Како смо већ запазили, решења у јединицама локалне самоуправе нису уједначена и дају основ за опречна тумачења. Према СГоСГ, председник општине или орган градске општине могу предложити сазивање збора (чл. 102, ст. 2), а рок за сазивање збора грађана је краћи него у Статуту ГБ и износи осам дана. У Новом Саду, право на сазивање зборова имају и одборници Скупштине града, савет месне заједнице, и најмање 50 грађана. У Крагујевцу ово право има и овлашћени представник месне заједнице или другог облика месне самоуправе и најмање четвртина одборника (чл. 97, ст. 1 СГКг). Подручје на коме се сазива збор у Новом Саду није ограничено на подручје месне заједнице, већ се односи и на заселак, улицу, део градског насеља (чл. 89 СГНС). Збор грађана сазива Савет месне заједнице или председник Скупштине града или одборник у Скупштини града које овласти председник Скупштине града.

Наредна дилема је већина за пуноважно одлучивање (кворум присутних и кворум за доношење одлука). У већини јединица локалне самоуправе и градским општинама које су биле предмет нашег истраживања није био утврђен кворум присутних. Ипак, према статуту престонице за пуноважност рада збора неопходна је квалификована већина – присуство већине грађана са бирачким правом са подручја месне заједнице за које је сазван збор (чл. 117, ст. 2 СГБ). Такво решење опструира одржавање зборова, нарочито ако се има у виду и да се чланови савета месних заједница у Београду бирају путем зборова грађана, а такав услов није рецимо предвиђен за парламентарне изборе. Збор у месним заједницама има и једно посебно овлашћење – учествује у избору савета месне заједнице. На збору се предлажу чланови савета месних заједница (види: чл. 74, ст. 6 ЗЛС, чл. 50а ЗГГ), које у Београду бира скупштина градске општине на чијем подручју се налази месна заједница. Сличну одредбу о кворуму присутних су преписале и поједине градске општине у Београду, на пример ГО Нови Београд (чл. 80, ст. 1 СГоНБ). За разлику од других јединица локалне самоуправе, у градским општинама престонице грађани су ускраћени да непосредно бирају чланове савета месних заједница. Такво решење не само да је у супротности са правом грађана на директну демократију, већ крши бројне друга начела демократије и права грађана. С друге стране, иако се ради о градским општинама у Београду, наилазимо на одредбу да је на збору неопходно присуство најмање оног броја грађана који могу поднети иницијативу за сазивање збора. Свакако да праг присуства грађана на зборовима не би требало да буде исувише низак, као што је то предвиђено Статутом града Крагујевца (5% грађана са бирачким правом, чл. 97, ст. 7), јер то такође потпуно обесмишљава организовање зборова.

Збор грађана није дебатни клуб, већ средство непосредног учешћа грађана у вршењу локалне власти, чије одлуке немају *ex ante* формално обавезујуће дејство. Зборови грађана утврђују иницијативе и предлоге о питањима из надлежности јединица локалне самоуправе (Милосављевић, Јеринић 2020: 331), а у складу са интенцијом законодавца требало би да се углавном одржавају у основним облицима месне самоуправе – месним заједницама.[15] Надлежни орган јединице локалне

[15] Месна заједница је облик месне самоуправе и непосредног учешћа грађана у остваривању локалне самоуправе (Милосављевић, Јеринић 2020: 298), реликт из раздобља социјалистичког самоуправљања, замишљена као грађанима најближи и најприступачнији начин одлучивања о питањима која непосредно утичу на њихов живот. Сходно ЗЛС (чл. 72), месна заједница (МЗ) је средство за остваривање права и интереса грађана на одређеном подручју, не представља јединицу локалне самоуправе, али на

самоуправе има обавезу да размотри захтеве и предлоге усвојене на зборовима у року од 60 дана од дана одржавања збора. У неким јединицама локалне самоуправе уређени су и краћи рокови, али они свакако не би смели да буду дужи него што је утврђено законом. Поводом ових захтева и предлога, надлежни орган је обавезан да размотри захтеве и предлоге грађана, заузме одговарајући став или да евентуално донесе одлуку или одговарајућу меру и о томе обавести грађане. Непридржавање ове одредбе није санкционисано. Законска обавеза је да локални органи власти учествују у припреми и раду зборова, пружају помоћ, достављају информације и материјале учесницима и организаторима збора.

У Србији је недовољно искоришћен потенцијал зборова грађана, као уосталом и других механизама директне демократије на републичком и локалном нивоу. У претходном периоду зборови грађана су ретко одржавани, само у мањем броју јединица локалне самоуправе. Такве закључке потврђују резултати истраживања о непосредном учешћу грађана у локалној самоуправи (нпр. Mojsilović 2011: 115). Ова пракса је последица рестриктивног законског оквира и стања развитка демократских установа и институција. Поједина нормативна решења су апсурдна, на пример о кворуму за пуноважност зборова грађана у неким јединицама локалне самоуправе, јер онемогућавају њихово одржавање. У другим општинама се дешавало да се игноришу иницијативе грађана, да се веома рестриктивно тумачи надлежност зборова.

У истраживањима је сугерисано да је ниска грађанска партиципација узрок неразвијених механизама непосредне демократије. Међутим, грађански протести у току 2025. године демантовали су такве налазе. Грађани су захтевали да активније учествују у функционисању локалних самоуправа, нарочито у раду месних заједница и скупштина грађана. На позив студената у протесту, организовали су се у форме удруживања које су назвали зборови, при чему њихови захтеви нису били локалног већ ширег политичког карактера и односили су се на расписивање ванредних парламентарних избора. Лекција која се мора извући из ових догађаја јесте да институције и форме директне демократије могу бити канал дијалога грађана и власти. Скупови грађана

основу пренетог делокруга може обављати одређене послове из надлежности општинске, односно градске управе. Зборови грађана би требало да, поред савета МЗ, представљају једну од организационих форми МЗ, скуп грађана МЗ. У стварности, месна заједница углавном не испуњава своје законом прописане циљеве, а скоро да су изузетни случајеви када је делотворан механизам.

могу бити форум за размену мишљења и формулисање локалних јавних политика (Vukelić, 2006: 27).

С обзиром на стање у важећим прописима, неопходно је унапредити правни оквир о зборовима грађана. Могуће опције јесу измене и допуне прописа или доношење посебног закона о облицима непосредне демократије и месној самоуправи. Новелирање прописа подразумева и разматрање низа нових решења у складу са савременим технолошким развојем и институционалним иновацијама у упоредном праву (консултативни скупови грађана на националном нивоу). На пример, неопходно је јасније одредити ко обавља административно-стручне послове, у зависности од тога да ли се зборови грађана одржавају у месним заједницама или другим местима. Зборови грађана се могу организовати и на отвореном простору, мада би такво решење морало да буде дозвољено у случају када је већи број присутних. С обзиром на то да се ради о јавном догађају, пренос овог догађаја може се обављати телекомуникационим путем, а може да укључује и интерактивне облике учешћа грађана (укључење на даљину). Дакле, на таквим скуповима није потребно физичко присуство грађана. Грађани након регистрације учествују електронским путем у раду збора и могу да гласају. Предуслов је испуњавање сложених техничких и других организационих претпоставки, са чиме се већ експериментише успешно у неким земљама (Тајван и балтичке државе).

4. Правци развитка скупштине грађана у упоредном праву

Скупштина грађана је појам који обухвата многоструке називе и модалитете институција и установа у упоредном праву. Заједничко обележје ових облика је да се ради о скуповима грађана на локалном или централном нивоу, чије је порекло у идеји о директној владавини грађана. У овом чланку смо их разврстали према мерилу представничког карактера и односа са другим органима у локалној самоуправи. Основни вид је скупштина грађана која је највиши орган локалне власти, надређен другим органима власти. По правилу, грађанска скупштина је у мањим локалним заједницама рефлексија традиције и заступљена је у швајцарским кантонима (кантоналне скупштине) и комунама (комуналне скупштине).

Консултативни савет усваја препоруке или предлоге. У односу на основни модел, који постепено нестаје услед пораста становништва и других околности и трансформише се у систем са представничком локалном скупштином, за други модел је карактеристично да се про-

мовише као начин директне партиципације грађана у доношењу одлука и на националном нивоу. Доиста, на националном нивоу нема обележје класичне репрезентативности јер се заснива на представљању узорка становништва, на њему се расправља и предлаже, али се не одлучује. У локалним срединама, сматра се да може да одигра важну улогу у подстицању грађанског активизма и политичког образовања, размени мишљења и побољшању поверења у локалне органе власти, развоју грађанских врлина (толеранција), бољој информисаности грађана, квалитетнијем односу локалне власти и бирача, али и доношењу рационалнијих одлука и постизању сагласности процедуралног и супстанцијалног елемента, који се сматра основом праведног права. По мишљењу теоретичара, грађанске скупштине сматрају се школама демократије.

Грађанске скупштине су углавном једнократан догађај, одвијају се у једном дану, али могу да имају и облик сталних форума и делују у виду радних тела. Присуство грађана није обавезно, већ је факултативног карактера. У пракси, веома је значајно утврдити услове за њихову пуноважност и одредити обим послова. У правним системима који познају институцију грађанских скупштина, уобичајен је одговарајући кворум присуства и за доношење одлука.

Закључак о улози и значају зборова (скупштина грађана) у упоредном праву подразумева прикупљање и обраду досадашњих резултата у његовом развитку и претпоставља преиспитивање сазнања о предностима и слабостима директне демократије. Нажалост, о томе нема недвосмислених становишта. Поборницима директне демократије се супротстављају критичари. С друге стране, можемо приметити двосмерно кретање – нестајање традиционалних облика и појаву нових форми грађанских скупштина. Ипак, на основу упоредноправних решења, могу се излучити смернице за стварање одговарајућих стандарда у погледу функционисања консултативних савета у локалним заједницама.

Зборови грађана у Србији имају дугу традицију, али мали значај у функционисању локалне самоуправе као облик директне демократије. У претходном периоду уочили смо два проблема у функционисању скупштина грађана. Први се односи на недовршеност или недостатке у правном оквиру, а други је интересовање грађана и локалних органа власти за њихово организовање. Нејасно или недовољно формулисани прописи са широком надлежношћу општина и градова у регулацији овог института, решења која блокирају одржавање зборова грађана, скрећу нам пажњу да укажемо на то да је неопходно да се матичним

Законом о локалној самоуправи детаљније уреди ова област или донесе посебан пропис о облицима учешћа грађана у вршењу власти. Нарочито је пожељно да се, као вид позитивне праксе, јасније регулише обавеза периодичног одржавања зборова (најмање једанпут годишње), подручје на коме се зборови одржавају, да се одреди коме припада сазивање збора, а ко има право да покрене иницијативу, да се регулишу питања о којима збор обавезно расправља и одлучује итд. У квалитетнијем нормативном и друштвеном окружењу, скупштине грађана могу утицати на то да закони буду бољи, а демократија делотворнија.

Литература

Beramendi, V., et. al. (2008). *Direct Democracy: International IDEA Handbook*. Stokholm: IDEA

Vukelić, Z. (ur.) (2006). *Neposredno učešće građana u javnom životu na lokalnom nivou.* Beograd: Stalna konferencija gradova i opština

Kamfora, L. (2007). *Demokratija – istorija jedne ideologije.* Beograd: Clio

Koprić, I., Klarić, M. (2015). *New Developments in Local Democracy in Croatia,* HKJU–CCPA, 15 (2). 289–414.

Јовичић, М. (2006). *Локална самоуправа – изабрани списи, књига 2.* Београд: Правни факултет Универзитета у Београду и Службени гласник

Landemore H. (2020). *Open Democracy: Reinventing Popular Rule for the Twenty-First Century,* New Jersey: Princeton University Press

Милосављевић, Б. Јеринић, Ј. (2020). *Коментар Закона о локалној самоуправи.* Београд: Службени гласник

Marxer W. & Pállinger T. Z. (2011). Direct Democracy at the local level: a comparison of eight municipalities from four countries around Lake Constance (Austria, Germany, Liechtenstein, Switzerland). In: Schiller T., *Local Direct Democracy in Europe*, Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften. 157–169.

Matsusaka, J. G. (2020). *Let the People Rule – How Direct Democracy can meet the populist challenge*. New Jersey: Princeton University Press

Милосављевић, Б., Јеринић, Ј. (2020). *Коментар Закона о локалној самоуправи.* Београд: Службени гласник

Mojsilović, M., i drugi (2011). *Neposredno učešće građana u upravljanju lokalnom zajednicom – problemi, izazovi i preporuke za unapređenje procesa.* Beograd: Misija OEBS u Srbiji

Möckli, S., Stahlberger P. (1987). Die schweizerischen Landsgemeinde-Demokratien, *Staat und Politik,* Vol. 34. 237–260. https://www.alexandria.unisg.ch/entities/publication/a09ef593-a238-4d68-8754-22fac6d1fc63, посећено: 9. 3. 2025.

Piasecki A., (2011). Twenty years of Polish direct democracy at the local level. In: Schiller T., *Local Direct Democracy in Europe*. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften. 126–137.

Радојевић, М. (2023а). О облицима непосредне демократије – између идеала, традиције и садашњости. У Челић, Д. и Миљковић С. (Ур.). *Право између идеала и стварности*. Косовска Митровица – Београд: Правни факултет Универзитета у Приштини са привременим седиште у Косовској Митровици, Институт за упоредно право. 91–110.

Радојевић, М. (2023б). Локална демократија и облици директног учешћа грађана у власти. *Српска политичка мисао*. 3 (81). 121–143.

Sartori, Đ. (2001). *Demokratija šta je to?*. Podgorica: CID

Serdült, U. (2015). The history of a dormant institution: Legal norms and the practice of recall in Switzerland, Journal of Representative Democracy, Vol 51, Issue 2, DOI: 10.1080/00344893.2015.1056219, https://www.researchgate.net/publication/281200041_The_history_of_a_dormant_institution_Legal_norms_and_the_practice_of_recall_in_Switzerland, посећено: 13. 3. 2025.

Schiller, T. (2011). Local direct democracy in Germany – varieties in a federal State. In Schiller, T. (ed.). *Local Direct Democracy in Europe*. Wiesbaden: VS Verlag, Springer. 54–71.

Trpin, G. (2003). Local Govemment Reform in Slovenia. From socialist seIf-management to Local self-govemment". In H. Wollmann, H. Baldersheim, P. John (eds.). *Local Democracy in Post-Communist Europe.* Wiesbaden: Springer Fachmedien Gmbh. 157–180.

Harison, R. (2004). *Demokratija.* Beograd: Clio

Chemerinsky E. (2007). Challenging Direct Democracy. *Michigan State Law Review.* 293. 293–306.

OECD. (2025). *Inovative Citizen Participation and new democratic Institututions – catching the deliverative wave,* https://www.oecd.org/en/publications/innovative-citizen-participation-and-new-democratic-institutions_339306da-en.html, посећено: 19. 2. 2025.

O'Sullivan, D. (2025). The purest democracy? Visiting one of Switzerland's historic open-air assemblies, https://www.swissinfo.ch/eng/swiss-democracy/the-purest-democracy-visiting-one-of-switzerlands-historic-open-air-assemblies/89262574, посећено: 16. 8. 2025.

Прописи

Европска повеља о локалној самоуправи (1985), *Службени гласник РС – Међународни уговори.* Бр. 70. 2007.

Recommendation CM/Rec(2018)4 of the Committee of Ministers to member States on the participation of citizens in local public life, https://rm.coe.int/16807954c3, посећено: 14. 6. 2025.

Србија

Устав Републике Србије, *Службени гласник РС,* бр. 98/ 2006; 115/2021; 16/2022.

Закон о главном граду, *Службени гласник РС,* бр. 129/2007; 83/ 2014 – др. закон; 10/2016 – др. закон; 37/2019; 111/2021 – др. закон.

Закон о локалној самоуправи, *Службени гласник РС,* бр. 129/ 2007; 83/ 2014 – др. закон; 101/2016 – др. закон; 47/2018; 111/2021 – др. закон.

Закон о референдуму и народној иницијативи, *Службени гласник РС,* бр. 111. 2021; 119. 2021.

Статут града Београда, *Службени лист града Београда.* бр. 39/ 2008; 6/2010; 23/2013; *Службени гласник РС,* бр 7/2016–одлука УС; *Службени лист града Београда,* бр. 60/2019.

Статут града Крагујевца, *Службени лист града Крагујевца,* бр. 8/2019.

Статут града Новог Сада, *Службени лист града Новог Сада,* бр. 11/ 2019.

Статут градске општине Нови Београд, https://novibeograd.rs/wp-content/uploads/2016/07/statut-go-novi-beograd.pdf, посећено: 12. 8. 2025.

Статут градске општине Стари Град, *Службени лист града Београда.* Бр. 4/2025.

Уредба о електронској народној иницијативи, *Службени гласник РС.* Бр. 85. 2023.

Црна Гора

Ustav Crne Gore, *Službeni glasnik CG, b*r. 1/2007; 38/2013 – Amandmani I–XVI.

Zakon o lokalnoj samoupravi, *Službeni list Crne Gore,* br. 2/2018; 34/2019; 38/2019.

Statut Glavnog grada Podgorica, *Službeni list Crne Gore – opštinski propisi,* br. 8/2019; 20/2021; 49/2022.

Mijodrag Radojević, LL.D.,
Research Associate,
Institute of Political Studies, Belgrade,
Petar Matić, PhD.,
Research Associate,
Insitute of Political Studies, Belgrade,
Republic of Serbia

CITIZENS' ASSEMBLY AS A FORM OF DIRECT DEMOCRACY IN LOCAL SELF-GOVERNMENT

Summary

The affirmation of direct democracy in contemporary legal systems is one of the most controversial topics in scientific circles and political practice. Despite the evident shortcomings of direct democracy, its supporters believe that it contributes to increasing legitimacy and eliminating conflicts in society, correcting the drawbacks of the representative system, especially by improving the legislative process and increasing the accountability of power holders. In addition to referendums and citizens' initiatives, citizens' assemblies are a typical form of direct citizens' participation in governance, which is quite common in local communities. The trend of strengthening the practice of this deliberative form of democracy in some countries is contrary to the perception that it is an anachronistic and atrophied mechanism of direct democracy. In the Republic of Serbia, citizens' assemblies are a legal category, a form of citizen association and direct democracy, but they also emerge as an informal and alternative decision-making mechanism in local communities. However, an inadequate legal framework has precluded their more effective impact in local governments. In light of these developments, the authors examine the legal framework and social assumptions about direct democracy and the role of citizens' assemblies in comparative law systems, with the aim of providing recommendations for improving the position of citizens' assemblies in Serbia.

Keywords: *citizens' assemblies, direct democracy, referendum, deliberative form of democracy, representative system, local self-government, local self-government units.*

Анђела Ничифоровић,[*]
Асистент,
Правни факултет, Универзитет у Приштини
са привременим седиштем у Косовској Митровици,
Република Србија

UDK: 347.956:342.565.2(497.11)
UDK: 342.7(497.11)
DOI: 10.5281/zenodo.17943025

ПРЕДМЕТ УСТАВНЕ ЖАЛБЕ У РЕПУБЛИЦИ СРБИЈИ[**]

Апстракт: *Позиционирање људских права у савременој уставности на место основних уставних вредности имало је за резултат настанак средства путем којег су грађани добили прилику да учествују у обезбеђивању функционисања свих јавних власти у границама објективног права, тј. устава и покрену поступак пред уставним судом ради касирања свих аката јавних власти којима се повређују њихова уставом гарантована права. У уставни систем Републике Србије то средство, оличено у уставној жалби, уведено је Уставом из 2006. године. Уставну жалбу карактерише неколико конститутивних обележја, међу којима је и њен предмет. Сходно томе, у раду се, након кратког осврта на појам и настанак уставне жалбе, наводе акти и радње против којих уставна жалба може бити изјављена. С обзиром на то да се као најчешћи предмет уставне жалбе јављају судске одлуке, а тиме неретко доводи у питање однос Уставног суда и редовних судова, аутор анализира овај однос узимањем у обзир мишљења бројних конституционалиста, Уставног суда, али и уставних промена до којих је дошло 2022. године. Како је уставна жалба један од механизама уставносудске заштите људских права, последњи део рада посвећен је правима која су предмет заштите уставне жалбе.*

---

[*] andjela.niciforovic@pr.ac.rs, ORCID: 0000-0002-1871-8649.

[**] Рад је резултат истраживања које финансира Министарство науке, технолошког развоја и иновација (Евиденциони број Уговора 451-03-65/2024-03/200254 од 5. фебруара 2024. године). Рад је изложен на Међународној научној конференцији „Право и друштвени конфликти", одржаној 25. и 26. априла 2025. године, на Правном факултету Универзитета у Нишу.

Кључне речи: *уставна жалба, судске одлуке, Уставни суд, заштита људских права.*

1. Увод

Доношењем устава, било непосредно на референдуму или посредством својих представника у парламенту, грађани установљавају границе простирања државне власти. Тако установљене границе сачињене су од људских права, која представљају неизоставни елемент materiae constitutionis (Симовић, 2012: 203-204). Премда, како се смисао устава не своди само на гарантовање одређеног каталога људских права, већ и на успостављање гаранција њихове заштите (Pajvančić, 2008: 245), само делотворни механизми заштите људских права пружају довољну гаранцију њиховог остваривања у пракси[1] (Симовић, 2012: 203-204). Функција државе која за најопштији циљ има заштиту устава контролом у судском поступку подуставних аката и радњи којима може да се повреди, односно, прекрши устав, а која подразумева изрицање санкције према актима и радњама извршиоца, које су довеле до повреде права највишег ранга, јесте уставносудска функција. У том смилсу, главни задатак уставног суда јесте да служи уставу тако што ће да га штити (Стојановић, 2016а: 23 и 24).

Један од посредних видова заштите уставом загарантованих права је апстрактна контрола уставности закона. Међутим, то свакако није и довољан механизам уставносудске заштите људских права, јер се она у далеко већој мери угрожавају појединачним актима јавних власти. Уосталом, „највећи домет у заштити права грађана и уставности (је) признавање могућности да се сам грађанин-појединац непосредно обрати уставном суду ради заштите својих права или устава". Средство путем којег грађани добијају прилику да учествују у обезбеђивању функционисања свих јавних власти, укључујући и судску, у границама објективног права, тј. устава и покрену поступак пред уставним судом ради касирања аката изведених јавних власти којима се повређују уставом установљена права, јесте уставна жалба (Симовић, 2012: 203-205). Цитирајући Хабелера, Боса Ненадић истиче да су са увођењем уставне жалбе грађани у уставним судовима добили свој суд ,,par exscellence", с обзиром на то да је задуго ексклузивно, уставно судство постало „судство обичних људи" (Ненадић, 2014: 103). Данас се не може

[1] Другим речима, заштита сваког права показује могућност да се чисто нормативно важење једног права и правног феномена претвори у стварност, односно, добије своју реалну егзистенцију у конкретним људским односима (Вучковић, 2011:186).

оспорити тврдња да је заштита људских права постала одређујућа и предоминантна одлика савременог конституционализма (Gentili, 2011: 708), а уставна жалба један од све значајнијих института у оквиру бројних механизама заштите људских права (Симовић, 2019: 10-11). Изузетно либеларан и екстезиван облик уставне жалбе довео је до њене популарнисти, али и приближавања и сталног контакта и дијалога са судском влашћу[2] (Ненадић, 2013: 87). Све то имало је за резултат сталноприсутна тумачења односа судске и уставносудске власти, о чему ће и бити речи у наставку рада, а након дела о предмету уставне жалбе, те судским одлукама као најчешћим актима повреде.

2. Појам и настанак уставне жалбе

Начелно, уставна жалба се одређује као правно средство којим се пред уставним судом тражи заштита уставом загарантованих права и слобода. Реч је о посебном супсидијарном средству правне заштите уставом загарантованих права, првенствено од појединачних аката јавне власти, које субјекту који сматра да му је неко уставно право повређено, даје прилику да пред уставним судом покрене поступак о уставности оспораваног акта и издејствује његово касирање (Симовић, 2012: 222)

По угледу на швајцарску традицију државноправне жалбе конституисане Уставом од 1874. године, као механизма заштите уставних права грађана пред Савезним судом, у Немачкој је 1951. године установљена уставна жалба. Иако се уставносудска заштита људских права није појавила истовремено са настанком уставног суда, уставни спорови покренути уставним жалбама представљали су убедљиво најпретежнији део његове активности. Наиме, због важности заштићених добара, у оквиру којих су људска права неизоставан елемент уставне материје, као и због њиховог грубог и масовног нарушавања које је доживело кулминацију за време Другог светског рата, правни механизми заштите људских права бивају обогаћеним једним допунским правним средством (Симовић, 2012: 204-205).

По узору на аустријско–немачки модел централизованог уставног надзора, који врши посебан уставни орган оличен у уставном суду, уставима из 1963. године установљено је уставно судство у некадашњој СФР Југославији и њеним републикама чланицама. Мада су устави југо-

[2] С обзиром на то да се уставном жалбом први пут у уставносудској пракси Републике Србије уводи оцена уставности одлука редовних судова, укључујући и Врховни суд, као највиши суд Републике Србије (Стојковић, 2018: 936).

словенске федерације и њених држава чланица којима је уведено уставно судство, а потом и уставни акти савезне државе донети 1992. и 2003. предвиђали могућност обраћања грађана уставном суду (пре свега савезном) ради заштите индивидуалних људских права – путем предлога, односно (уставне) жалбе - та правна средства су уствари била више уставна декорација, него реално правно средство. До промене таквог стања дошло је 2006. године, када је Уставом установљена индивидуална уставна жалба за заштиту људских и мањинских права и слобода непосредно пред Уставним судом, која је по свом предмету заштите и по начину доступности веома широко постављена. То је разлог што се често наводи да је у питању пуна и далекосежна уставна жалба која се ретко среће у упоредном уставном праву (Ненадић, 2013: 87).

3. Предмет уставне жалбе

3.1. Акти и радње против којих је усмерена уставна жалба

Уставна жалба у Републици Србији се подноси против појединачних аката или радњи државних органа или организација којима су поверена јавна овлашћења, а којима се повређују или ускраћују људска или мањинска права и слободе загарантоване Уставом, уколико су исрцпљена или нису предвиђена друга правна средства за њихову заштиту.[3]

С обзиром на тему рада, пажња аутора ће бити усмерена на први део дефиниције, односно, на акте и радње против којих је усмерена уставна жалба. Стога, може се рећи да је уставна жалба дизајнирана као правно средство које служи за преиспитивање уставности аката извршне и судске власти, али не и аката законодавне власти. Тако постављено решење је на средокраћи два крајња пола о домашају уставне жалбе и њега предвиђа значајан број постсоцијалистичких држава (Македонија, Словачка, Словенија, Чешка, Хрватска, Црна Гора) (Симовић, 2019: 12). Дакле, за разлику од поступка оцене уставности и законитости, који се води против општих правних аката, уставна жалба је усмерена на појединачне акте[4] или радње[5] који се тичу конкретних лица (Симо-

[3] Чл. 170. Устава Републике Србије, Сл. гласник РС, 98/2006 и 115/2021.

[4] Венецијанска комисија под појединачним актима подразумева „управне акте којима управни орган решава у индивидуалним случајевима, али и (коначне) судске одлуке" (Петров, 2022: 305).

[5] Под радњом, као предметом заштите уставне жалбе, подразумева се чињење, али и пропуштање радње, односно нечињење које је требало предузети. Радње, будући

вић, Орловић, 2023: 873). Пошто се као доносиоци акта или вршиоци радње наводе државни органи и то најчешће суд, као и други државни органи, пре свега органи управе, сви они су органи са јавним овлашћењима јер делају са позиције власти у име државног ауторитета. Међутим, *argumentum a contrario*, против аката или радњи нижих нивоа власти, као што су органи територијалне аутономије или локалне самоуправе, уставна жалба не може да се изјави зато што није реч о органима државне власти. А како се, као што је наведено, уставна жалба може изјавити и против аката или радњи организација којима су поверена јавна овлашћења, то могу бити, на пример, неко комунално предузеће, организација за железнички превоз путника или јавна служба као што је факултет. Будући да актом или радњом треба људско право да се „повређује" или „ ускраћује", под „повредом" се подразумева ограничење или одступање од пуног коришћења права, као што је, на пример, ограничење слободе кретања у ужем, тачно одређеном подручју, док се под „ускраћивањем" подразумева тежи облик повреде људског права чија је последица потпуно онемогућавање њиховог коришћења. Тако је, на пример, сасвим ускраћена, слобода кретања на јавним местима за време „полицијског часа" (Симовић, Орловић, 2023: 873-874).

Ако овај институт посматрамо кроз призму институционалних решења три државе: Немачке, Аустрије и Шпаније, чије је искуство на овом пољу најдуже, а пракса најбогатија, могу се запазити следећа решења у погледу предмета уставне жалбе. Најважнији процесни инструмент за заштиту индивидуалних права у Немачкој је индивидуална уставна жалба или уставна тужба која је, као уставна категорија, уведена новелом Основног закона од 1969. У питању је специјално, ванредно правно средство које за заштиту својих основних права гарантованих уставом појединац може да употреби против свих аката јавне власти. Формално уставно право Аустрије дозвољава ограничену уставну жалбу грађана чије се решавање сматра специјалним обликом управног правосуђа (Стојановић, 2016а: 30-34). Овде је уставна жалба предметно сужена на само једну врсту појединачних аката, будући да Уставни суд ове државе одлучује искључиво о жалбама против одлука

материјални акти, немају непосредно правно дејство, али су суштински везане са правне акте, јер се њиховим предузимањем стварају услови за доношење правних аката или за њихово извршење. А специфичност уставног решења у Републици Србији огледа се управо у томе што се предмет уставне жалбе не везује само за појединачне акте, већ и за радње државних органа или организација којима су поверена јавна овлашћења (Симовић, 2019: 12-13).

и радњи управе (Стојановић, 2016б: 36). Шпанија представља трећи модел уставне жалбе чији предмет могу бити само појединачни правни акти, али не и акти парламента. Ипак, шпански институционални модел уставне жалбе се приближава немачком по томе што ово правно средство посредно може да изазове контролу уставности закона уколико је појединачни акт против кога је поднета уставна жалба, заснован на закону који је неуставан. Из претходно наведеног произлази да модел уставне жалбе у Србији наликује шпанском моделу, а посредно и немачком,[6] јер је Уставни суд Србије заузео гледиште да уколико постоји разумна сумња у уставност и законитост општег акта на основу кога је донет појединачни акт који се уставном жалбом оспорава, он ће застати са поступком по уставној жалби и ex officio покренути поступак о уставности и законитости тог општег акта (Симовић, 2019: 14).

3.2. Судске одлуке као предмет уставне жалбе

Доктрина о независности судске власти и апсолутној недодирљивости судских одлука од стране вансудских органа и тела вековима је била нетакнута. Доминирала је и догма о општем поверењу грађана у органе судске власти, посебно у врховне судове као најобразованије, чија је активност превасходно била усмерена на обезбеђивање владавине закона. Ипак, не треба посебно доказивати чињеницу да је и судска власт, као и свака друга власт, склона деловању мимо правних правила, те да одредбе устава и закона, саме по себи, нису довољне да „поставе и држе" органе власти, па ни судске, у границама њихових уставих овлашћења, нити да их спрече у арбитрерној примени права (Ненадић, 2014: 102).

Судови могу својим (не) поступањем у редовном судском поступку или својим актима да повреде или ускрате Уставом гарантовано право (Nastić, 2018: 531-532), па и не чуди чињеница да се судске одлуке појављују као убедљиво најчешћи предмет уставне жалбе,[7] које, зато,

[6] Упркос схватању које је присутно у домаћој уставној теорији да је уставна жалба ближа немачком него аустријском уставном моделу, ипак, према предмету жалбе, уставна жалба у Србији је ужа од немачког модела жалбе, јер не обухвата све акте јавне власти, већ само појединачне акте. Такође, она је, према предмету уставносудске заштите, шира јер се може изјавити против свих уставом загарантованих права и слобода, а не само против основних и њима изједначених права, као што је то случај у Немачкој (Петров, 2022: 301).

[7] Више о раду Уставног суда и поступању са уставним жалбама, те предметима уставних жалби у: Уставни суд. (2024). Преглед рада Уставног суда у 2023. години. Београд.

Уставни суд, сходно Закону о Уставном суду,[8] поништава када утврди да је дошло до повреде Уставом гарантованог права и слободе (Симовић, Орловић, 2023: 877-878). То значи да се под судском независношћу, свакако, не подразумева апсолутна слобода судова, у смислу да нису везани Уставом, нити да могу кршити одредбе о људским правима. Њихове грешке у том домену исправља једино Уставни суд, који није суд ни опште ни посебне надлежности. Уставносудско деловање је, уствари, судско деловање по мерилу Устава (Ђорђевић, 2022: 421).

Оно што треба имати у виду јесте да Уставни суд испитује судске одлуке само у неопходној мери, оној која је довољна за утврђивање да ли је доношењем судске одлуке дошло до повреде или ускраћивања права и слобода наведених у уставној жалби. Оцењујући разлоге наведене у уставној жалби, Уставни суд поништава судске одлуке само ако је то неопходно за отклањање последица насталих конкретном повредом уставних права и слобода. Ако је до повреде права дошло пред првостепеним судом, Уставни суд поништава искључиво одлуку суда последње инстанце, како би суд чија је одлука поништена у поновном поступку отклонио учињену повреду (Симовић, Орловић, 2023: 877-878). Дакле, Уставни суд не поништава и одлуке нижих судова, већ само ону одлуку којом су исцрпљена правна средства у поступку пред судовима. Ако, пак, поништава оспорени акт, Уставни суд не враћа предмет на поновно одлучивање, него одређује да надлежни суд поново одлучи о последњем изјављеном правном средству. (Ђорђевић, 2022: 201).

3.3. Питање односа Уставног суда и (редовних) судова поводом уставне жалбе

По речима Драгана Стојановића, надлежност уставног суда да одлучује о уставним жалбама представља контраверзну, прилично оспоравану функцију уставног правосуђа, будући да иста отвара проблем односа уставних и редовних судова[9] (Стојановић, 2016а: 30-31). Осим тога, с

[8] Када Уставни суд утврди да је оспореним појединачним актом или радњом повређено или ускраћено људско или мањинско право и слобода зајемчена Уставом, може поништити појединачни акт, забранити даље вршење радње или одредити предузимање друге мере или радње којом се отклањају штетне последице утврђене повреде или ускраћивања зајемчених права и слобода и одредити начин правичног задовољења подносиоца. Чл. 89. ст. 2 Закона о Уставном суду, Сл. гласник РС, 109/2007, 99/2011, 18/2013 - одлука УС, 103/2015, 40/2015 - др. закон, 10/2023 и 92/2023.

[9] Истиче се да је масовно поништавање судских одлука у току сваке године, пре свега због повреде права на правично суђење и суђење у разумном року, створило унутар судске власти једну врсту судијског одијума према Уставном суду, нарочито од стране

обзиром на то да је у својој досадашњој пракси Уставни суд поништио више одлука судова, укључујући и пресуде Врховног суда, главно питање које се тим поводом знало поставити јесте да ли се Уставни суд таквим својим поступањем доводи у позицију супер-апелационог суда,[10] односно у својеврсну врховну инстанцу редовног судства?[11] (Настић, 2018: 532). У прилог томе говори и чињеница да је законска могућност Уставног суда да у поступку по уставној жалби поништи одлуку редовног суда изазвала у стручној јавности расправу у којој су преовладала два противречна мишљења. Према једном гледишту,[12] које је блиско израженом ставу Врховног суда, наглаша се да Уставни суд није део судске власти и да не може вршити оцену ваљаности судске одлуке. Поништавањем одлука редовног суда од стране Уставног суда угрожава се правна сигурност и вређа начело правноснажности пресуђене ствари. Неприхватљиво је да Уставни суд поништава или укида судску одлуку, већ ће бити довољно да само констатује да је дошло до повреде људског или мањинског права. Тиме се од Уставног суда тражи да доноси декларативне одлуке. Друго становиште, које заступају бројни конституционалисти,[13] истиче да је надлежност

Врховног суда. Продубљивању тог латентног сукоба доприноси и чињеница да се само нешто више од један посто усвојених уставних жалби не тиче судских одлука (Симовић, Орловић, 2023: 871).

[10] Ово питање је бивало постављано и од стране самих судија Уставног суда, међу којима се нашао и Јован Ћирић, а који је након нешто више од годину дана од свог избора у Уставни суд, себи постављао питања попут „Смем ли ја некоме ко је цео свој радни век провео у судству, да на неки начин држим лекције о томе шта и како је требало пресудити" и сл. (Ћирић, 2018: 949).

[11] Нису ретки коментари да се поред Врховног суда, као највише инстанце правосудног система, установљава „истински врховни суд" (Sadurski, 2005: 25).

[12] Предраг Трифуновић, тада судија Врховног суда Србије, своје дилеме о односу Уставног суда и редовног правосуђа је изразио на следећи начин: "За нас (судије) најспорније је да ли судска одлука може бити предмет уставне жалбе и да ли је уставотворац под 'појединачним актом државног органа' и на њих мислио; ако није, да ли се новом праксом врши повреда уставног правила заповедног карактера о недозвољености преиспитивања судских одлука од стране несудских органа какав је Уставни суд и да ли се он претвара у супер ревизијски – Надврховни суд; ако би по угледу на Европски суд за људска права то могао да чини, да ли судски акт може поништавати или укидати или само констатовати повреду" (Симовић, 2012: 16).

[13] О томе више у: Стојановић, Д. (2016). Уставносудско испитивање судских одлука. *Зборник радова Правног факултета у Нишу*. 35-52. Петров, В. Прелић, М. (2019). Однос Уставног суда и судова у светлости уставног надзора над судским одлукама – анализа праксе Уставног суда Србије, у: Един Шарчевић, Дарко Симовић (ур.), *Уставна жалба у правном систему Србије*, Сарајево, 2019, стр. 90-110. Симовић, Д. (2012). Уставна жалба

Уставног суда за одлучивање по уставним жалбама у функцији остваривања уставног начела владавине права, које се темељи на неотуђивим људским правима, а остварује се, поред осталог, и уставним гаранцијама људских и мањинских права, независном судском влашћу и потчињавањем (сваке) власти Уставу и закону (Nastić, 2018: 532-533). Венецијанска комисија је, такође, заузела став да је преиспитивање судских одлука у поступку пред Уставним судом пожељно, да је у складу с људским правима, али да Уставни суд треба да има „моћ" да их санкционише уколико вређају основна права. Ако одлука редовног суда не може бити поништена, то умањује снагу Уставног суда и његов углед[14] (Ђорђевић, 2022: 207).

Сличан став заузео је и Уставни суд Србије у одлуци донетој поводом поступка оцене уставности одредбе чл. 89. ст. 2. Закона о Уставном суду (Nastić, 2018: 532-533). Наиме, Одредбама члана 33. Закона о изменама и допунама Закона о Уставном суду,[15] донетог у децембру 2011. године, одредбе члана 89. ст. 2. и 3. основног текста Закона измењене су тако да гласе: „Кад Уставни суд утврди да је појединачним актом или радњом повређено или ускраћено људско или мањинско право и слобода зајемчена Уставом, може поништити појединачни акт *осим судске одлуке*, забранити даље вршење радње или одредити предузимање друге мере или радње којом се отклањају штетне последице утврђене повреде или ускраћивања зајемчених права и слобода и одредити начин правичног задовољења подносиоца".[16] Уставни суд је у поступку покренутом по сопственој иницијативи утврдио да одредба члана 89. став. 2. Закона о Уставном суду, у делу који гласи: „осим судске одлуке", није у сагласности с Уставом.[17] Уставни суд је стао на становиште да подвргавање суд-

– теоријскоправни оквир, *Анали Правног факултета у Београду,* вол. 60, Београд, 203-223. Nastić, M. (2013). Odnos ustavnog suda i redovnih sudova-komentar odluke Ustavnog suda Srbije. *Zbornik radova Pravnog fakulteta u Nišu*, br. 65, str. 373-386. итд.

[14] European Commission for Democracy through Law, Opinion on draft Amandments and addition to the law on the Constitutional Court of Serbia, Retrieved 16-17 December 2011, доступно на: http://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD(2011)050cor-e, приступљено: 12. 04. 2025.

[15] *Службени гласник РС, бр. 99/2011*.

[16] Одлука Уставног суда, Број: ИУз- 97/2012.

[17] „Суд је оценио да изузимање аката судске власти од примене мере поништаја нарушава уставни принцип опште и једнаке подложности аката јавне власти уставносудској контроли, као и да не постоји уставни основ за законско прописивање различитих овлашћења Уставног суда, односно различитог дејства одлука Уставног суда донетих ради заштите Уставом зајемчених права и слобода, па ни за установљење оних

ских одлука уставно-судској контроли у поступку по уставној жалби, као и изрицање мере поништаја судске одлуке поводом утврђења Суда да је одлуком органа судске власти учињена повреда уставних права и слобода, није у супротности нити противуречи уставном начелу независности судске власти[18] (Симовић, Орловић, 2023: 878-879). Након објављивања ове одлуке у Службеном гласнику Републике Србије, Уставном суду су „враћена'' овлашћења којима је располагао још од свог установљавања. Доношење наведене одлуке се може схватити као одбрана уставносудског интегритета и угледа који је у једном тренутку био доведен у питање, али не и као деградирање судске функције, нарочито ако имамо у виду да редовни судови чине окосницу унутрашњег система заштите људских права и да су прва „карика'' у „ланцу'' заштите људских права (Настић, 2013: 383). Поред тога, уставни смисао и циљ уставне жалбе не остварује се самим декларативним утврђивањем постојања повреде права, већ се остварује отклањањем последица које су настале утврђеном повредом уставних права и слобода, без обзира који је државни орган доносилац оспореног акта[19] (Симовић, Орловић, 2023: 879).

Нема сумње да би било неразумно оставити на снази појединачни акт који вређа права гарантована Уставом, позивајући се на уставну заповест која искључује могућност вансудског преиспитивања судских одлука. Међутим, како су се 2022. године десиле промене Устава,[20]

разлика које би се темељиле на врсти оспорених аката, зависно од припадности доносиоца оспореног акта којој од грана власти". Одлука Уставног суда, Број: IУз- 97/2012.

[18] Судским одлукама се морају поштовати, пре свега, људска права и слободе, као и њихово вредносно језгро. Независност судства и недодирљивост судских одлука важи за законодавну и извршну власт, чиме је одржано стандардно значење и дејство принципа независности судске власти. Судске одлуке, међутим, нису „недодирљиве" за оцену да ли су повредиле основна људска права гарантована Уставом (Симовић, Орловић, 2023: 879).

[19] Уставни суд сматра да између Уставом утврђене надлежности Устаног суда за поступање по уставним жалбама и законом утврђених надлежности судова опште и посебне надлежности не постоји однос конкуренције нити међусобног искључивања, нити подвргавање судских одлука уставно-судској контроли у поступку по уставној жалби има значење Уставом недопуштене вансудске контроле судских одлука, будући да се свакако не ради о одлучивању о истој ствари. Оба вида правне заштите остварују се у одвојеним и независним поступцима, од стране самосталних и независних органа, са циљем да се, у окриљу Устава, у правном поретку обезбеди целовита заштита права и слобода загарантованих Уставом (Настић, 2021: 135).

[20] Анализирајући одредбу из нацрта Амандмана III, која је по својој садржини иста као одредба чл. 145 ст. 4 важећег Устава, а којом се прописује да судску одлуку може

Уставном суду је потврђена његова интезивна надлежност, посао који је он већ обављао, одредбом да „Судску одлуку може преиспитивати само надлежни суд у законом прописаном поступку, као и Уставни суд у поступку по уставној жалби".[21] Дакле, ниједан други орган осим надлежног суда не може да преиспитује законитост судске одлуке. Уставни суд у поступку по уставној жалби не испитује законитост судске одлуке, већ да ли је оспореном судском одлуком повређено уставом загарантовано људско право. Коментаришући уставну промену, Владан Петров је истакао да нова формулација којом се изричито овлашћује Уставни суд да преиспитује судске одлуке неће наићи на одобравање оних судија „редовног" суда, који сматрају да Уставни суд није суд и да се свака његова интервенција у судску одлуку може сматрати атаком на независност судства. Али, оно што је он такође навео јесте да би она требало да допринесе и извесној „релаксацији" у односима између Уставног суда и редовних судова, јер се бар више неће постављати питање о томе да ли Уставни суд може и треба да се бави судским одлукама, будући да је уставни одговор сада јасан: може и треба (Petrov, 2022, 598).

4. Предмет заштите уставне жалбе

Као што је претходно наведено, уставна жалба уведена Уставом из 2006. године је по свом предмету заштите и по начину доступности веома широко постављена. Уставни суд Републике Србије је заузео став да се уставном жалбом штите сва људска и мањинска права и слободе, иднивидуална и колективна, загарантована Уставом, независно од њиховог систематског места у Уставу и независно од тога да ли су изричито установљена Уставом или су у уставноправни систем имплементирана потврђеним међународним уговорима. Дакле, предмет заштите у поступку по уставној жалби нису само Уставом изричито прокламована права, већ и она која су ратификацијом међународних уговора постала саставни део домаћег правног поретка (Петров, 2022: 302-303).

преиспитивати само надлежни суд, у законом прописаном поступку, Венецијанска комисија је закључила да ова одредба има за циљ да гарантује независност судова од спољног утицаја. С тим у вези, наведено је да је за Венецијанску комисију јасно и очито да је Уставни суд један од уставом овлашћених судова у смислу овог става. Имајући то у виду, Венецијанска комисија је у свом Мишљењу сугерисала да би ову одредбу требало изменити и допунити тако да она убудуће укључује и Уставни суд (Петров, Прелић, 2019: 95-96).

[21] Чл. 142. ст. 4. Устава Републике Србије, Сл. гласник РС, 98/2006 и 115/2021.

Сагледавањем решења из упоредног права, може се запазити да само мањи број устава таксативно набраја ужи круг уставом загарантованих људских права којима обезбеђује непосредну уставносудску заштиту. У ту категорију се могу сврстати немачки и шпански модел уставне жалбе (Simović, 2019: 27), будући да се Законом о Савезном уставном суду Немачке јасно прецизирају права заштићена уставном жалбом (основна права из члана 1 до 19 Основног закона (Пејић, 2008: 269) или права изједначена са основним правима (чл. 20, 33, 38, 101, 103, 104)) (Манојловић Андрић, 2013: 163), док се у Шпанији, у којој је такође прецизно ограничен круг уставних права која се могу штитити уставном жалбом (чл. 14 до 30), уставном жалбом може затражити заштита само оних права која "чине суштински део демократске правне државе", али не и „баш сваког права које је записано у тексту Устава". Иако је у Другом делу Устава Републике Србије „смештен" изузетно исрпан каталог људских и мањинских права и слобода, људска права постоје и у осталим деловима уставног текста (Simović, 2019: 29). Зато, теоретски, предмет уставне жалбе могу да буду и права из Првог дела Устава која се односе на уставна начела или, пак, нека права која се тичу економског уређења и наведена су у Трећем делу Устава (као што је, на пример, право на једнак правни положај на тржишту) (Draškić, 2019: 112-113). Суштински, уставна дефиниција уставне жалбе не допушта тумачење које би подразумевало рестриктивнији приступ при одређивању њеног предмета заштите, с обзиром на то да су сва конституционализована људска права истог уставног ранга. То значи да непосредна уставносудска заштита мора бити заједмчена свим уставним правима без обзира на њихову позицију у систематици уставног текста (Simović, 2019: 29).

То, међутим, не значи да су сва људска права подједнако подобна да буду предмет уставносудске заштите. Превасходно су у питању права која се непосредно примењују на основу Устава. Дакле, предмет уставносудске заштите могу бити и права која, по својој природи захтевају одговарајућу законску „разраду", попут многих економских и социјалних права, али пракса Уставног суда показује да је то ређи случај (Петров, 2022: 302). Како Драган Стојановић истиче, непосредну уставносудску заштиту у пуном обиму уживају једино традиционална индивидуална права и слободе, односно либерална и политичка права. Поред класичних личних права, њима припадају нарочито процесна или јустицијална права која обухватају не само корпус гаранција правичног суђења, укључујући право на једнаку заштиту и правно средство, него и посебне основноправне гаранције слободе личности – гаранције лишења слободе, одређивања притвора, трајања притвора,

посебна права окривљеног и друге уставне гаранције правне сигурности у казненом праву (Стојановић, 2016а: 222). У пракси Уставни суд углавном усваја уставне жалбе у делу у којем се оне односе на повреду права на правично суђење, посебно права на суђење у разумном року као његовог саставног дела, затим права на правно средство, права на имовину и евентуално права на рад (Петров, 2022: 303).

Суштина је да установљавање заштите права грађана пред уставним судом доприноси заокруживању система заштите људских и мањинских права у уставном систему Републике Србије (Пејић, 2008: 273).

5. Закључак

Уставна жалба уведена је у Републици Србији Уставом из 2006. године, као вид унапређења система правне заштите Уставом загарантованих права. Она се подноси против појединачних аката или радњи државних органа или организација којима су поверена јавна овлашћења, а којима се повређују или ускраћују људска или мањинска права и слободе загарантоване Уставом.

Сврха уставног судовања огледа се у обезбеђивању, уз помоћ правних средстава међу којима је и уставна жалба, вршења свих државних фунцкија, укључујући и судску у границама устава. С тим у вези, судска власт је као и свака друга власт склона да делује мимо правних правила, односно, да својим актима и радњама повреди или ускрати Уставом зајемчено право. На све то, судске одлуке се појављују као убедљиво најчешћи предмет уставне жалбе, које, зато, Уставни суд, сходно Закону о Уставном суду, поништава када утврди да је дошло до повреде Уставом гарантованог права и слободе. Ово овлашћење Уставног суда изазвало је бројне расправе око тога да ли он уопште може да врши контролу судских одлука, односно, да поништава судске одлуке, а посебно одлуке највишег суда. Упркос постојању различитих мишљења на ову тему, на једној страни мишљења блиских ставу Врховног суда, на другој страни мишљења наших конституционалиста, која су блиска ставу Уставног суда, а која оправдавају или не такво његово овлашћење, треба имати у виду да Уставни суд испитује судске одлуке само у неопходној мери, у мери која је потребна за утврђивање да ли је доношењем судске одлуке дошло до повреде или ускраћивања права и слобода наведених у уставној жалби. Уставни суд поништава судске одлуке само ако је то неопходно за отклањање последица насталих конкретном повредом уставних права и слобода.

Уставном променом из 2022. године потврђена је интензивна надлежност Уставног суда, посао који је он већ обављао. Том променом учињен је помак ка релаксацији односа између две врсте суда, будући да више није упитно да ли Уставни суд може и треба да се бави судским одлукама. Уставни одговор на ово питање свакако је позитиван. Наравно, то не значи да се тиме потпуно отклањају повремено јако изражене напетости у односима између Уставног суда и, нарочито, Врховног суда. Напротив, оне могу опстајати и поред оваквог уставног решења, јер ниједна уставна норма не пружа довољну гаранцију за отклањање проблема у потпуности. У том смислу, на односе уставног суда и редовних судова у свакој земљи, поред нормативних решења, утичу и бројни други фактори, попут правне традиције земље, правила политичке и уставне културе, спремности ових судова да кроз дијалоге избегавају међусобне сукобе и да проналазе рационалне излазе из евентуалних сукоба. Најважније је да стварни односи између Уставног суда и редовних судова буду засновани на њиховој комплементарности, на међусобном уважавању и поштовању. Једино на тај начин, у таквом партнерском односу који је заснована на Уставу, уставносудска и судска власт могу допринети стварној владавини права и потпуној заштити људских права и слобода. Комплементарним деловањем судова и Уставног суда постиже се најсвеобухватнија заштита људских права на националном нивоу, а уставном жалбом заокружује комплетан национални механизам заштите људских права и слобода, који претходи систему заштите пред Европским судом за људска права.

Литература

Вучковић, Ј. (2011). Судска заштита уставом утврђених права повређених појединачним актима. *Зборник радова Правног факултета у Нишу, Тематски зборник посвећен Славољубу Поповићу*. 2011. 185-203.

Gentili, G. (2011). A Comparative Perspective on Direct Access to Constitutional and Supreme Courts in Africa, Asia, Europe and Latin America: Assessing Advantages for the Italian Constitutional Court. *Penn State International Law Review*. 708.

Draškić, M (2019). Ustavna žalba u Srbiji: prostor za tenzije između Ustavnog suda i Vrhovnog (kasacionog) suda. U Šarčević, E. i Simović, D. (Prir.). *Ustavna žalba u ustavnom sistemu Srbije.* Sarajevo. 111-135.

Ђорђевић, А. (2022). *Однос уставног суда и редовних судова у републици србији у области заштите права на слободу и безбедност*. Докторска дисертација. Београд: Правни факултет Универзитета у Београду

European Commission for Democracy through Law (2011). Opinion on draft amandments and additions to the Act on the Constitutional Court of Serbia, Venice, 16-17 December 2011, доступно на: http://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD(2011)050cor-e, приступ: 12.04.2025.

Манојловић, Андрић, К. (2013). Поступак и обим испитивања уставне жалбе. *Улога и значај Уставног суда у очувању владавине права.* Београд. 161-180.

Настић, М. (2021). *Уставна заштита људских права*. Правни факултет Универзитета у Нишу

Nastić, M. (2018). Odlučivanje Ustavnog suda Srbije u postupku po ustavnoj žalbi. *Pravni život*. 12 (IV). 521-538.

Nastić, M. (2013). Odnos ustavnog suda i redovnih sudova-komentar odluke Ustavnog suda Srbije. *Zbornik radova Pravnog fakulteta u Nišu*. 65. 373-386.

Ненадић, М. Б. (2014). Општи осврт на контролу уставности судске власти. *Положај и перспектива уставног судства.* Београд. 101-120.

Ненадић, М. Б. (2013). О неким аспектима односа уставних и редовних судова, *Зборник радова Улога и значај Уставног суда у очувању владавине права 1963. – 2013*. Београд

Pajvančić, M. (2008). Kontraverze ustavnog okvira zaštite ljudskih prava. *Ustavne i međunarodnopravne garancije ljudskih prava.* 245-260.

Pejić, I. (2008). Garancije ljudskih prava u nacionalnom poretku: ustavnosudska zaštita. U*stavne i međunarodnopravne garancije ljudskih prava* (ur. Z. Radivojević), Pravni fakultet u Nišu, 261-273.

Петров, В. (2022). *Уставно право.* Београд: Правни факултет Универзитета у Београду

Petrov, V. (2022). Sudska vlast u Srbiji – „novo poglavlje"? Sudski postupak – Pravda I pravičnost. *Zbornik radova 35. Susreta kopaoničke škole prirodnog prava Slobodan Perović.* Tom III. Beograd. 589-605.

Петров, В., Прелић, М. (2019). Однос Уставног суда и судова у светлости уставног надзора над судским одлукама – анализа праксе Уставног суда Србије, у: Е. Шарчевић, Д. Симовић (ур.), *Уставна жалба у правном систему Србије*. Сарајево. 90-110.

Sadurski, W. (2005). Rights Before Courts A Study of Constitutional Courts in Postcommunist States of Central and Eastern Europe

Симовић, Д. Орловић, С. (2023). *Коментар Устава Републике Србије са праксом Уставног суда Републике Србије и Европског суда за људска права.* Београд: Службени гласник

Simović, D. (2019). Institucionalna fizionomija ustavne žalbe u Republici Srbiji u svetlosti uporednopravnih rešenja. U Šarčević, E. i Simović, D. (Prir.). *Ustavna žalba u ustavnom sistemu Srbije.* Sarajevo. 9-50.

Симовић, Д. (2012). Уставна жалба – теоријскоправни оквир. *Анали Правног факултета у Београду.* 60. Београд. 203-223.

Стојановић, Д. (2016а). *Уставно правосуђе – уставно процесно право*. Ниш: Правни факултет у Нишу, Центар за публикације

Стојановић, М. Д. (2016б). Уставносудско испитивање судских одлука. *Зборник радова Правног факултета у Нишу,* бр. 74, 35-52.

Стојковић, Т. (2018). Владавина права и уставносудска контрола. *Билтен Уставног суда за 2018. годину.* Београд. 935-947.

Ћирић, Ј. (2019). Уставне жалбе у Србији – проблеми великог броја. *Билтен Уставног суда за 2018. годину.* Београд. 948-955.

Уставни суд. (2024). *Преглед рада Уставног суда у 2023. години.* Београд

Правни акти и судска пракса

Устав Републике Србије. *Службени гласник РС*. Бр. 98/2006 и 115/2021.

Закон о Уставном суду. *Сл. гласник РС*. Бр. 109/2007, 99/2011, 18/2013-одлука УС, 103/2015, 40/2015-др. закон, 10/2023 и 92/2023.

Одлука Уставног суда, Број: ІУз- 97/2012. *Сл. гланик РС*. Бр. 18/2013.

Anđela Nićiforović, LL.M.,
Teaching Assistant,
Faculty of Law, University of Priština,
Head Office in Kosovska Mitrovica,
Republic of Serbia

THE SUBJECT MATTER OF CONSTITUTIONAL COMPLAINT IN THE REPUBLIC OF SERBIA

Summary

In contemporary constitutionalism, human rights are recognized as the fundamental constitutional values. In line with the Constitution and the applicable law, citizens have the opportunity to participate in ensuring the functioning of all public authorities, and to initiate proceedings before the Constitutional Court to quash all acts of public authorities that violate their constitutionally guaranteed rights. In the Republic of Serbia, the legal instrument for instituting such proceedings before the Constitutional Court is the constitutional complaint, which was introduced in the Serbian constitutional system by the 2006 Constitution of the Republic of Serbia. The constitutional complaint has several constitutive features, including the subject matter of complaint. This paper first briefly presents the concept and origin of a constitutional complaint, and lists the acts and actions which may be the subject matter for filing a constitutional complaint. Given that the most common subject matter of constitutional complaints are court decisions, it often calls into question the relationship between the Constitutional Court and regular courts. The author analyzes this relationship by taking into account the opinions of numerous constitutuional law scholars, the Constitutional Court, as well as the constitutional amendments enacted in 2022. Considering that the constitutional complaint is one of the mechanisms of constitutional protection of human rights, the last part of the paper focuses on the rights that are the subject matter of protection in constitutional complaints.

Keywords: *constitutional complaint, court decisions, Constitutional Court, human rights protection.*

СЕСИЈА ЗА ГРАЂАНСКО ПРАВО

CIVIL LAW SESSION

Prof. Tadeusz Zembrzuski, LL.D. Hab.,[*]
Full Professor,
Faculty of Law and Administration,
University of Warsaw,
Republic of Poland

UDK: 061.2:347.9(438)
UDK: 342.7(438)

DOI: 10.5281/zenodo.17943062

PARTICIPATION OF NON-GOVERNMENTAL ORGANISATIONS (NGOS) IN COURT DISPUTES IN POLAND

Abstract: *Pursuant to Article 11 of the European Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms, opened for signature in Rome on November 4th 1950, everyone has the right to the freedom of peaceful assembly, and freedom of association for the protection of their interests. Judicial proceedings are much more than implements designed to resolve bilaterial disputes arising from private law; they also apply to circumstances wherein societal and public interests are of major importance. The ever-changing systemic, political, social and economic realities are conducive to a search for answers to the question concerning the justifiability and scope of non-governmental organisations (NGOs) joining judicial civil law proceedings. The above applies i.a. to foundations and associations, non-profit entities operating with intent to protect shared interests of associating organisations. According to Article 8 of the Polish Code of Civil Procedure, non-governmental organisations may initiate or join pending proceedings with intent to protect civic rights and in cases specified under the law (e.g. in environmental protection, consumer protection or industrial property protection cases). In some cases, these entities may also act as attorneys (plenipotentiaries) ad litem. Even if not joining judicial proceedings outright, non-governmental organisations can be authorised to submit opinions essential to cases at hand. The process of seeking an optimum model for direct third party participation in proceedings designed to resolve social conflicts must tie in with the adopted judicial process model. It should further account for the role and importance of the principle of availability (disposition), which may be interpreted and assessed differently in individual countries. The need to interfere with individual autonomy in order to protect the "public good" will have to be identified and considered.*

[*] zembrzuski@wpia.uw.edu.pl, www.zembrzuski.eu, ORCID ID 0000-0001-8239-6827.

Keywords: *public interest, judicial proceedings, model of third-party participation in judicial proceedings, non-governmental organisations (NGOs).*

1. Introduction

Pursuant to Article 11 of the European Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms (ECHR)[1] everyone has the right to the freedom of peaceful assembly, and freedom of association for the protection of their interests. The two rights are interrelated in terms of functionality and substance alike, allowing authorised entities to join forces with others with intent to engage in activities designed to deliver shared goals. Legal protection of shared interests exists only if legal provisions warrant specific safeguarding measures while recognising them (Kulski, 2017: 77). Both threats and violations to interests of legal value can pave the path to their multifaceted protection.

The more developed the concepts of individual states with regard to discerning direct individual interests, indirect individual interests, group interests, and collective interests, the more frequent the questions concerning the advisability of creating and/or extending the powers of special categories of actors eligible for special *locus standi* in terms of safeguarding the interests of specific collectivities. It goes without saying that collective interest protection cases are special in nature as safeguarding measures for certain abstract interests forming part of public interest. A worldwide tendency involving the strengthening of instruments for the protection of collective interests has evolved, as exemplified by the regulation of proceedings designed to protect interests beyond the individual: the so-called *organisation group action.*[2]

Potentially diverse in subject-related terms, the judicial proceedings (or litigation) facet serves the purposes of exercising collective interests and objectives. The most frequent parties to proceedings are subjects in relationships governed by a particular body of law (substantive law) (Gajda-Roszczynialska, 2015: 356). That said, such procedural capacity can be assumed by subjects who, while not right holders in themselves, are authorised to assert claims on behalf of and to the benefit of others (Gajda-Roszczynialska, 2018:

[1] The Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms (ECHR), drafted in Rome on 4th November 1950, *Journal of Laws* 1993 No. 61, item 284.

[2] Symptoms include European Union member states having implemented Directive (EU) 2020/1828 of the European Parliament and of the Council of 25 November 2020 on representative actions for the protection of the collective interests of consumers and repealing Directive 2009/22/EC (*Official Journal of the EU* L 409, p. 1).

178). Such subjective dualism is due to the fact that contemporary judicial proceedings, by no means limited to resolving bilateral disputes arising under private law, may also concern complex subjective relationships and situations wherein the social and public interest is particularly significant; the said interest is defined as the general interest of society as a whole or as the interest of multiple non-individualised entities, seen collectively as a single entity (Gajda-Roszczynialska, 2015: 366).

Non-governmental organisations (NGOs) assemble citizens with a focus on societal, cultural or economic matters. Such entities are formed and operate on social initiative rather than as a result of any governing act by public administration bodies. They organise public space, contributing to the civic society building process and forming so-called social safety nets for the socially marginalised, the vulnerable, and individuals in need of assistance (Rybczyńska, Płoska-Pecio, 2005: 99). The need for such assistance and support becomes particularly essential in the world of judicial proceedings (Zembrzuski, 2016: 843). The ever-changing systemic, political, social and economic realities are conducive to analyses and a search for answers to the question concerning the justifiability and scope of non-governmental organisations joining judicial civil law proceedings,[3] not least because the non-governmental organisation participation matter has been resolved by European states in diverse ways. The so-called third sector participation varies – from the rather broad (France, Italy, Spain) to the rather narrow participation (Germany, Austria). In Polish procedural law, NGO litigation-related activities have been linked to citizen rights protection.

2. The non-governmental organisation concept in Polish procedural law

The term *"non-governmental organisation"* is present in international legislation[4] and domestic legal orders alike: English: *non-governmental organisation* or NGO; German: *Nichtregierungsorganisation* or NRO; French: *organisation non gouvernementale*, or ONG. While the Constitution of the Republic of Poland[5] does not reference the *"non-governmental organisation"* or *"soci-*

[3] Non-governmental organisations operating in Poland have been awarded a broad set of competencies in administrative and judicial-and-administrative proceedings as well.

[4] E.g. Article 71 of the UN Charter, Statute of the International Court of Justice, and resolutions establishing the Preparatory Committee of the United Nations of 26th June 1945 (*Journal of Laws* 1947 No. 23, item 90).

[5] The Constitution of the Republic of Poland of April 2nd 1997 (*Journal of Laws* 1997 No. 78, item 483).

etal organisation" concept, it does provide for the freedom of establishing and operating trade unions, societal and industry-specific farmer organisations, associations, civic movements, other voluntary societies, and foundations (Article 12). The term *"non-governmental organisation"* is mentioned in a number of statutory-level legal acts, including the Public Benefit Activity and Volunteer Work Act of April 24th 2003.[6] Pursuant to Article 3 clause 2 of this Act, non-governmental organisations shall be defined as not-for-profit legal entities or unincorporated organisational units awarded legal capacity under separate legislation, including foundations and associations.[7] Consequently, the assumption of separating statutory responsibilities of such entities from business operations is of paramount importance therein (Misiuk, 1972: 33). To be precise, while the fundamental purpose (or mission) of such organisation cannot involve business operations, the circumstance of such an organisation engaging in business operations as a sideline, any related income allocated to the delivery of main statutory activities, shall not be considered a disqualifying factor (Gajda-Roszczynialska, 2011: 257; Uliasz, 2011: 302).

Non-governmental organisations come together on permanent and voluntary grounds, forming permanent organisational bonds[8] and making individual efforts to deliver particular purposes. Consequently, the arrangement involves groups with a relatively stable composition and structure rather than random communities of individuals. It is all about a democratic internal structure wherein the highest position is held by general membership, all organs subordinated thereto, whether directly or indirectly (Maciejewska-Szałas, 2017: 122). The aforesaid applies to entities forming no part of state agencies, and not listed in any private law companies catalogue. Referred to as the third-sector, non-governmental organisations are thus positioned beyond public administration structures and the strictly for-profit entities' category.

The mechanism of defining and developing types of entities societal in nature in terms of their participation in judicial proceedings has been evolving in Poland. Attempts at ideologising NGO participation in judicial proceedings, formerly referred to as *"social organisations of the working class"* in

[6] Public Benefit Activity and Volunteer Work Act of April 24th 2003, Uniform text: *Journal of Laws* 2024, item 1491, as amended.

[7] It excludes public finance sector units, business entities, research institutes, banks, and commercial companies with state-owned or local government-owned legal entities.

[8] Said bond occasionally has no corporate structure, as exemplified by foundations. See the Supreme Administrative Court resolution of December 12th 2005, Ref. No. II OPS 4/05, LEX No. 167966.

so-called socialist process times of the second half of the 20th century[9] (Misiuk, 1966: 17), are a thing of the past. In procedural terms, major change was brought by the Code of Civil Procedure Act of 16th September 2011,[10] which replaced the *"social organisation"* concept with a more contemporary *"non-governmental organisation"* term in the Code of Civil Procedure, shedding new light on the institution in question (Kościółek, 2012: 1135). Defining such entities as social activists or structures akin to rule of law sentries is not only outdated but also misguided. Perceiving non-governmental organisations as *"auxiliary"* to a specific party (Uliasz, 2011: 297) seems advisable as allowing an optimum measure of cataloguing entities designed to intervene in judicial proceedings. Classifying organisational units as non-governmental organisations should in each case depend on their flagship statutory objectives.

The conceptual range of *"non-governmental organisations"* in Polish law is extensive (Gronkiewicz, 2012: 35), spanning diverse entities: political and occupational as well as sport-focused or scientific. In line with common practices, one ought to ascertain that associations[11] or foundations[12] are the most frequent litigation participants. Consumer organisations,[13] chambers of commerce established to represent interests of associated businesses,[14] as well as societal and industry-specific farmer organisations[15] are of significance. Under certain circumstances, capital companies may be considered non-governmental organisations as well (Wójtowicz-Dawid, 2011: 335). Be that as it may, allowing an organisation to join judicial proceedings does not depend on whether that entity's place of business has been registered on Polish territory. Foreign entities with judicial capacity and meeting all statutory requirements may appear before Polish courts of law in the role analysed herein.

[9] The term was eliminated pursuant to the Code of Civil Procedure Amending Law of 13th July 1990 (*Journal of Laws* 1990 No. 55, item 318).

[10] The Act of 16th September 2011 amending the Code of Civil Procedure and selected other laws (*Journal of Laws* 2011 No. 233, item 1469).

[11] Operating pursuant to the Associations Act of 7th April 1989 (uniform text: *Journal of Laws* 2020 item 2261, as amended).

[12] Operating pursuant to the Foundations Act of 6th April 1984 (uniform text: *Journal of Laws* 2023 item 166, as amended).

[13] Operating pursuant to the Competition and Consumer Protection Act of February 16th 2007 (uniform text: *Journal of Laws* 2024 item 1616, as amended).

[14] Operating pursuant to the Chambers of Commerce Act of May 30th 1989 (uniform text: *Journal of Laws* 2019 item 579, as amended)

[15] Operating pursuant to the Societal and Industry-specific Farmer Organisations Act of February 20th 2024 (uniform text: *Journal of Laws* 2024 item 263, as amended).

3. Premises for a non-governmental organisation joining judicial proceedings

Subject-, object- and purpose-related premises most frequently determine the feasibility of NGOs exercising their rights as parties to judicial proceedings. Multiple legal orders drawing on assorted traditions and considerations have recognised that special circumstances ought to justify the act of overruling the principle of disposition, due to the nature of safeguarded interests. They may be reflected in the object-related aspect (in view of the civil law case category) or subject-related aspect (in view of the subjects awarded special protection).

Protecting citizen rights remains the fundamental premise for joining judicial proceedings in Poland, the aspect taking on special significance from the public interest perspective. The point of reference extends beyond the interest of a given citizen into safeguarding broadly defined public and social interests. In consequence, inaction by an authorised entity may be seen as a violation of the interest of the general public (Kościółek, 2012: 1137).

The court with jurisdiction to hear the case shall be competent to assess the presence of a link between the case wherein an organisation intends to take action to protect citizen rights and that organisation's statutory activities. Thus directed, protection becomes the goal of procedural activities for non-governmental organisations who shall take action *ad casu* to protect the interests of specific individuals rather than abstract entities. As a result, the matter at hand involves the safeguarding of individual subjectivity-related rights of specific persons, parties usually referred to as *"vulnerable"*, and thus expecting specific support under circumstances where independent redress is hindered by difficulties and constraints of factual or legal nature.

Non-governmental organisations taking procedural action to support citizens promotes access to the judiciary, and exercising the right to fair trial. That said, activities of NGOs engaging in the protection of the subjective rights of others must be limited by definition, and cannot interfere with the will of the person to whose benefit said action is taken. It goes without saying that the party in question (in the substantive sense of the term) ought to be able to decide whether they wish a particular NGO to provide assistance in pending proceedings (Uliasz, 2011: 298). Subsidiary participation of non-governmental organisations in legal proceedings ties in with the imperative of securing consent for said organisations to initiate or join proceedings by the party with material interest in the final ruling.[16] The non-

[16] The requirement to secure consent was introduced in 2011.

governmental organisation ought to attach the aforesaid consent to the first pleading filed in the case. Failing to meet the requirement shall result in the non-governmental organisation being summoned to eliminate the shortcoming on pain of the pleading being returned (Jagieła, 2014: 42). Circumstances of the missing respective consent having been discovered after the case had been set in motion would have to entail an ascertainment of the non-governmental organisation's *locus standi* absence, in which case the suit would have to be dismissed.

The ponderings herein allow a conclusion that the court hearing the case shall be responsible for verifying *ad casu* whether the non-governmental organisation is authorised to join judicial proceedings in view of its statutory activities, the type of case being heard, and consent of the person concerned.

4. Forms of non-governmental organisations' participation in civil law cases

Article 8 of the Polish Code of Civil Procedure (hereinafter: the CCP)[17] is general in nature, constituting a universal competence foundation[18] for non-governmental organisations to take action in judicial proceedings. Pursuant to the aforesaid provision, non-governmental organisations can initiate proceedings or join pending proceedings with intent to protect citizen rights, in cases specified by law. That said, the law does not allow non-governmental organisations to take action against all parties to legal relationships.[19] The Polish procedural law system does not provide grounds for recognising non-governmental organisations' participation in civil law proceedings as a fundamental principle thereof.

The capacity for initiating proceedings or joining pending proceedings is considered to be part of essential procedural rights extended to NGOs. Under such circumstances, an organisation will not appear as a party to a legal relationship or subject of the body of law pertinent to the given procedure; it will simply provide assistance to another entity, the actual party to a legal relationship or subject of law (Franusz, 2015:88). The organisation shall engage in an independent assessment of the need and justifiability of initiating or joining judicial civil law proceedings on behalf of a specific individual, the decision not subject to court review.

[17] Code of Civil Procedure Act of 11th November 1964 (uniform text: *Journal of Laws* 2024 item 1568, as amended), hereinafter referred to as *"the CCP"*.

[18] Non-governmental organisations' competencies have been specified in Article 61 *et seq.* of the CCP.

[19] Such capacity has been awarded to prosecutors only.

The legal status of a non-governmental organisation bringing an action on behalf of an individual – exercising the most far-reaching form of participation in civil proceedings – is basically identical to that of a public prosecutor, the organisation thus enjoying a powerful procedural position by appearing as a party to proceedings.[20] On the other hand, should a non-governmental organisation join pending proceedings, its position in relation to any party to proceedings is that of an ancillary intervener, an entity appearing alongside that party as an auxiliary (Studzińska, 2019: 249). In case of the latter, the non-governmental organisation's procedural capacity is limited to providing assistance to the entity the organisation has joined. Procedural action taken by a non-governmental organisation is, in principle, effective with regard to the party the organisation has joined and is taking action for. That said, such action cannot contradict action or statements by said party.

In practice, while non-governmental organisations usually participate in pending proceedings for the plaintiff, appearing for the defendant is by no means excluded. In either case, a non-governmental organisation can take procedural action only to the benefit of the entity it has joined proceedings for. The organisation cannot take action in support of the other party, not even in the name of public interest safeguarding-related reasons.

The two fundamental forms of participation (bringing in action and joining pending proceedings) apart, Polish procedural law provides for two other options (Maciejewska-Szałas, 2017: 121). While not necessarily participating in proceedings, non-governmental organisations are authorised to express opinions of material importance to the case, either through a respective resolution or a statement by an organisation's governing body (Article 63 of the CCP). The organisation may take such action on its own initiative, or be summoned by the court in writing to present their position (Piekarski, 1967: 755). While an opinion submitted in writing shall not be made part of evaluation of evidence (it is not tantamount to expert evidence), it will be included in the body of procedural materials collected for the case (Pietraszewski, 2011: 35). The court can also request a non-governmental organisation's governing body who had submitted an opinion to provide further clarification, either (similarly) in writing or by serving a subpoena.

A non-governmental organisation does not become party to proceedings simply by having expressed an opinion; it does not join or be associated with any of the parties. The organisation does not gain the right to join subsequent court hearings; pleadings shall not be served to it. The matter at hand

[20] The CCP Act requires that provisions regarding the prosecutor, whom procedural law considers a rule of law and public interest advocate, be applied *"as appropriate"*.

involves an indirect form of non-governmental organisation's participation in court proceedings, the construct somewhat similar to the Anglo-Saxon institution of the so-called friend of the court (*amicus curiae*). An organisation submitting a case-related opinion is referred to as a *"social expert"* (Misiuk, 1985: 27). Reaching for such a measure is justified in precedent-setting cases complex in nature, especially when the ruling concerns the legal circumstances of multiple entities, and involves public interest protection.

The fourth and final form of non-governmental organisations participating in civil law proceedings involves them appearing in attorney *ad litem* capacity (in selected cases). The solution is limited to a strictly enumerated catalogue, notably including cases to establish or rebut paternity and ascertain child support claims (Article 87 §3), agricultural farm operation (Article 87 §4) or consumer rights protection cases (Article 87 §5), and cases concerning industrial property protection for inventive design authors (Article 87 §5 of the CCP). That said, the non-governmental organisation will not be taking action itself,[21] instead, an attorney *ad litem* appointed by the organisation can stand in for the party.

The presentation of forms of non-governmental organisations participating in civil law proceedings ought to conclude with a statement that Polish procedural law has bestowed upon them a capacity associated with out-of-court mediation-based dispute settlement. Organisations can hold permanent mediator lists, or establish mediation centres (Article 1832 §3 of the CCP).

5. Catalogue of civil law proceedings joined by non-governmental organisations

Non-governmental organisations participating in civil law proceedings have a long-standing tradition in Polish procedural law. On the one hand, its scope as regards the safeguarding of interests extending beyond the individual ought to be *de lege lata* recognised as relatively narrow (Misiuk, 1985: 197), notwithstanding the changes introduced thereto over the years. On the other hand, mass legal relationship development has admittedly resulted in a growth of NGO competencies with regard to cases associated with general (public) and collective interest.[22]

Firstly, a non-governmental organisation can only join cases aligned with its

[21] The Supreme Court ruling of 6th March 2019, Ref. No. I CZ 17/19, *Lex No.* 26298884.

[22] Non-governmental organisations enjoy particular *locus standi* in the field of collective interests pursuant to Article 4 clause 3 of the Class Action Act of 17th December 2009 (uniform text: *Journal of Laws* 2024, item 1485, as amended).

statutory activities. The nature of the case examined will thus be required to correspond with the scope of the given organisation's statutory activities. Secondly, the catalogue of cases (Article 61 §1 of the CCP) allowing for non-governmental organisation participation is restricted. NGOs may bring an action or join pending proceedings in cases regarding the following: 1) child support; 2) environmental protection; 3) consumer protection; 4) industrial property rights protection; 5) equal rights protection; and preventing discrimination through unfounded differentiation of civic rights and/or responsibilities, whether directly or indirectly. The Code of Civil Procedure does not include definitions of such cases or grounds for their formulating, their clarification requiring an intricate analysis of many other acts of law (Jagieła, 2014: 22).

For the purposes of this paper, it is notable that non-governmental organisations in Poland are authorised to take action in broadly defined child support cases, i.e. all cases for claims to secure sustenance and child raising funds, notwithstanding the legal basis, title or form of redress. Environmental protection cases are defined as cases serving the purpose of preserving or restoring the natural equilibrium by preventing or combatting adverse environmental impact factors causing destruction, damage, contamination, and/or change to physical properties and/or qualities of the natural environment, and/or by removing outcomes of harmful environmental changes. Consumer protection cases include diverse forms of safeguarding consumer rights (interests) breached or threatened as a result of legal action taken in collaboration with professionals (businesses), in the context of entering into agreements in particular. Industrial property rights protection cases include pecuniary or non-pecuniary redress for threat to or infringement of industrial property rights, i.e. rights associated with inventions, utility models and/or industrial designs, trademarks, geographical indications, and integrated circuit topography.[23] The last category includes labour law disputes (Zembrzuski, 2023: 425) involving violations to employment-related discrimination i.a. for reasons of age, gender, disability, race, religion, nationality, political views, trade union affiliation, ethnic origin, creed, and/or sexual orientation; and issues of definite or indefinite duration employment contracts, or full-time vs. part-time employment. In view of so-called specific norms, particular non-governmental organisations may join any stage of proceedings for legal incapacitation (Article 546 §3 of the CCP).[24] Such

[23] It also refers to other rights indicated in the Industrial Property Act of 30th June 2000 (uniform text: *Journal of Laws* 2023, item 1170, as amended).

[24] Works are in progress on Polish legislation, with intent to eliminate the incapacitation institution and replace it with diverse forms of supporting individuals requiring legal protection.

organisations are also authorised to file motions with a guardianship court for a guardian to be appointed for a person with disabilities (Article 600 §1 of the CCP).

The afore-described state of affairs may undergo dramatic change in Poland in the wake of an upsurge in non-governmental organisations joining judicial disputes involving SLAPPs (Strategic Lawsuits Against Public Participation), strategic lawsuits aimed at suppressing public debate, designed to trigger a chilling effect and intimidate individuals and entities speaking out on socially relevant issues. The imminent need to implement Directive (EU) 2024/1069 of the European Parliament and of the Council of April 11th 2024 will entail an imperative of equipping associations, organisations, trade unions and other entities with legitimate interest in protecting and/or promoting the rights of those involved in public debate with the capacity to offer support to SLAPP defendants (Tomczyk, 2025:21). Coincidentally, it may well be expected that discussions on how to optimise the scope of non-governmental organisations' participation in civil law proceedings will assume further reconstruction of respective procedural solutions.

6. In closing

Polish procedural law provides for forms of direct and indirect non-governmental organisations' participation in judicial proceedings, ostensibly an attractive and effective procedural instrument, and a perfect fit for the postulate to protect individual and more widespread interests. That said, legal norms regarding the NGO participation do not fully reflect current societal needs (Uliasz, 2011: 299), having taken on a somewhat limited *"citizen rights advocate"* role. Practice has divulged the imperfection of mechanisms which are often instituted as paper law only. While the degree of non-governmental organisation involvement in civil law proceedings designed to safeguard citizen rights before Polish courts has evolved over the years, the scale of NGO activity scale continues to seem insufficient. This ought to encourage reflection serving the purpose of overall solution improvement, not least by analysing mechanisms reached for by other legal orders.

The quest for an optimum model of direct third party participation in proceedings to resolve social conflict shall tie in with the adopted judicial process model. It should also account for the role and significance of the principle of disposition, which may be interpreted and assessed differently in individual countries (Flejszar, 2016: 351). Overruling the disposition principle by bestowing a specific capacity upon entities other than authorised under substantive law ought to be admissible exclusively within a scope jus-

tified by public order preservation-related reasons, or essential to the safeguarding of direct individual interests, indirect individual interests, group interests, and collective interests (Gajda-Roszczynialska, 2015: 364). The procedural capacity of non-governmental organisations should at all times be limited to providing assistance to a given party in terms of securing a favourable judicial ruling, whereas the party with material interest in the outcome of respective proceedings should have ultimate influence over their course.

Rebuilding procedural capacity extended to non-governmental organisations will require the need to interfere with the autonomy of an individual to the paramount goal of protecting the *"public interest"* to be specified and recognised, tying in with the necessity to take significant individual and societal interests into account (Banasik, 2012: 16). Developing solutions ensuring that wider societal groups and NGOs themselves will take greater interest in effective non-governmental organisations' participation seems to be of key importance. Regardless of ultimate decisions, solutions with the capacity to accommodate a view showcased in literature (that NGOs taking part in civil law proceedings should play a prominent role) ought to be favoured (Misiuk, 1985: 210).

References

Banasik, M. (2012). Udział organizacji społecznej w postępowaniu administracyjnym, Internetowy Przegląd Prawniczy TBSP UJ, 1.4–17.

Flejszar, R. (2016). *Zasada dyspozycyjności w procesie cywilnym*, Warszawa: C.H. Beck

Franusz, A. (2015). Przesłanki udziału organizacji pozarządowych w postępowaniu cywilnym ze szczególnym uwzględnieniem organizacji zajmujących się ochroną środowiska, *Białostockie Studia Prawnicze*. 18. 87-98.

Gajda-Roszczynialska, K. (2018). Między prokuratorem a organizacjami pozarządowymi –udział podmiotów innych niż materialnie uprawnione (uwagi de lege lata i de lege ferenda). In Markiewicz, K., Torbus A. (ed.), *Podmioty w postępowaniu cywilnym* (pp. 177-210), Warszawa: C.H. Beck

Gajda-Roszczynialska, K. (2011). Udział organizacji społecznych w postępowaniu sądowym (uwagi de lege ferenda). In Markiewicz, K. (ed.), *Reforma postępowania cywilnego w świetle projektów Komisji Kodyfikacyjnej* (pp. 237-275), Warszawa: C.H. Beck

Gajda-Roszczynialska, K. (2015). Udział podmiotów innych niż materialnie

uprawnione jako stron w procesie cywilnym a kryterium interesu prawnego – zagadnienia wybrane. *Polski Proces Cywilny*. 3. 356-382.

Gronkiewicz, A. (2012). *Organizacja społeczna w ogólnym postępowaniu administracyjnym,* Warszawa: Wolters Kluwer

Jagieła, J. (2014). Udział organizacji pozarządowych w postępowaniu cywilnym dla ochrony praw obywateli. *Zeszyty Naukowe Instytutu Administracji AJD w Częstochowie.* 1. 19-70.

Kościółek, A. (2012). Udział organizacji pozarządowych w postępowaniu cywilnym w świetle nowelizacji KPC z 16.9.2011 r. *Monitor Prawniczy*. 21. 1135-1141.

Kulski, R. (2017). *Ochrona interesów zbiorowych w postępowaniu cywilnym*. Warszawa: C.H. Beck

Maciejewska-Szałas, M. (2017). Organizacje pozarządowe i formy ich uczestnictwa w postępowaniu cywilnym. *Gdańskie Studia Prawnicze*. XXXVII. 121-135.

Misiuk, T. (1966). Pojęcie organizacji społecznych ludu pracującego. *Państwo i Prawo*. 1. 17-31.

Misiuk, T. (1972). *Udział organizacji społecznych w ochronie praw obywateli w postępowaniu cywilnym,* Warszawa: Państwowe Wydawnictwo Naukowe

Misiuk, T. (1985). Udział organizacji społecznych w sprawach dotyczących ochrony środowiska. In Jędrzejewska, M., Ereciński, T. (ed.), *Studia z prawa postępowania cywilnego.* Księga pamiątkowa ku czci Zbigniewa Resicha (pp.197-210), Warszawa: Państwowe Wydawnictwo Naukowe

Piekarski, M. (1967). Przedstawienie przez organizację społeczną ludu pracującego sądowi w postępowaniu cywilnym poglądu istotnego dla sprawy, *Państwo i Prawo.* 4-5. 754-766.

Pietraszewski, M. (2011). Przepisy procedury cywilnej dotyczące konsumentów – wybrane problemy. Cz. 1, *Palestra.* 78. 32-42.

Rybczyńska, J.A., Płoska-Pecio, M. (2005). Działania prawne w interesie publicznym (litygacja strategiczna) jako forma działania organizacji ochrony praw człowieka. *Annales Universitatis Mariae Curiae-Skłodowska. Sectio K*. VIII. 99-115.

Studzińska, J. (2019). *Interwencja uboczna w procesie cywilnym,* Warszawa: C.H. Beck

Tomczyk, E. (2025). Regulacje prawne dotyczące strategicznego powództwa

zmierzającego do stłumienia debaty publicznej (SLAPP) jako nowy instrument ochrony prawnej w postępowaniu cywilnym. *Europejski Przegląd Sądowy*. 1. 12-22.

Uliasz, M. (2011). Udział organizacji społecznych w postępowaniu cywilnym. In Markiewicz, K. (ed.), *Reforma postępowania cywilnego w świetle projektów Komisji Kodyfikacyjnej* (pp. 297-303), Warszawa: C.H. Beck

Wójtowicz-Dawid, A. (2011). Organizacje pozarządowe i ich rola w realizacji spójności społeczno-ekonomicznej - wybrane aspekty prawne. *Nierówności Społeczne a Wzrost Gospodarczy*. 18. 335-345.

Zembrzuski, T. (2023). Evolution of Proceedings in Matters of Labour Law in Poland In Shutova, M., Galeva, Y., Doneva, N., Zdraveva, A., Panev, C. (ed), *Proceedings of the Tenth International Scientific Conference Social Changes in the Global World – Law*, 2023, Vol. 1, (pp. 425–433), Štip: Goce Delcev University

Zembrzuski, T. (2016). Pouczanie strony występującej w procesie cywilnym bez zawodowego pełnomocnika co do wnoszenia środków zaskarżenia. In Botatyńska, M. (ed), *Ochrona strony słabszej stosunku prawnego*. Księga jubileuszowa ofiarowana Profesorowi Adamowi Zielińskiemu (pp. 843 – 864), Warszawa: Wolters Kluwer

Legal documents and judicial practice

The Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms (ECHR)

The Constitution of the Republic of Poland of 2nd April 1997, *Journal of Laws* 1997 No. 78.

The Code of Civil Procedure Act of 11th November 1964 (as amended), *Journal of Laws* 2024.

The Act amending the Code of Civil Procedure of 13th July 1990, *Journal of Laws* 1990 No. 55.

The Act amending the Code of Civil Procedure and selected other laws, 16th September 2011, *Journal of Laws* 2011 No. 233.

The Public Benefit Activity and Volunteer Work Act of 24th April 2003, *Journal of Laws* 2024.

The Supreme Court ruling of 6th March 2019, Ref. No. I CZ 17/19, *Lex No.* 26298884.

Dr Tadeusz Zembrzuski,
Редовни професор,
Факултет права и администрације,
Универзитет у Варшави,
Република Пољска

УЧЕШЋЕ НЕВЛАДИНИХ ОРГАНИЗАЦИЈА (НВО) У СУДСКИМ СПОРОВИМА У ПОЉСКОЈ

Резиме

У складу са чланом 11. Европске конвенције за заштиту људских права и основних слобода (1950), свако има право на мирно окупљање и слободу удруживања ради заштите својих интереса. Судски поступци представљају много више од инструмента за решавање билатералних спорова који произилазе из приватноправних односа, јер се поступци покрећу и у околностима када се ради о друштвеним и јавним интересима од изузетне важности. Променљиве системске, политичке, друштвене и економске околности прикладан су терен за преиспитивање оправданости и обима укључивања невладиних организација (НВО) у парнични поступак, као и непрофитних удружења и фондација које штите заједничке интересе удружених субјеката.

Према члану 8. Законика о грађанском поступку Републике Пољске, невладина организација може покренути или се придружити парничном поступку који је у току, у циљу заштите грађанских права у случајевима који су прописани законом (нпр. заштите животне средине, заштите потрошача, или заштите индустријске својине). У неким случајевима, ови субјекти могу деловати и као адвокати (пуномоћници) ad litem. Уколико нису директно укључене у судски поступак, невладине организације, такође, могу бити овлашћене да дају мишљења која су битна за предмет спора. Потрага за оптималним моделом директног учешћа трећих лица у судским поступцима за решавање друштвених сукоба мора бити повезана се већ усвојеним моделом судског поступка. У том процесу, требало би, такође, узети у обзир улогу и значај принципа доступности (расположивости), који може бити предмет различитих тумачења и слободне судске процене у разним земљама. Такође се мора идентификовати и размотрити потреба за мешањем у индивидуалну аутономију ради заштите „јавног добра".

Кључне речи: *јавни интерес, судски поступак, модел учешћа трећих лица у судским поступцима, невладине организације (НВО).*

Prof. Davorin Pichler, LL.D.,[*]
Associate Professor,
Faculty of Law, "J. J. Strossmayer" University of Osijek,
Marija Pavošević, univ. mag. iur.,[**]
Teaching Assistant, PhD Student,
Faculty of Law, "J. J. Strossmayer" University of Osijek
Republic of Croatia

UDK: 349.418(497.5)
UDK: 347.235(497.5)
DOI: 10.5281/zenodo.17943213

ISSUES IN CONDUCTING A SPORADIC LAND REGISTRY CORRECTIVE PROCEDURE IN THE REPUBLIC OF CROATIA[***]

Abstract: *The concept of a sporadic corrective procedure, stipulated in the Croatian Land Registry Act, serves as a tool for correcting irregularities in the land registry entries. The purpose of this legal institute is accomplished in situations where the regular procedure does not ensure a proper entry into land registry because, for various reasons, it is not possible to obtain an intabulation clause (clausula intabulandi or title deed) either from the registered owner or from his/her legal successors. The concept of a sporadic corrective procedure had been incorporated into the Croatian legal system before the adoption of the latest Land Registry Act but it was regulated in a single article. The new regulation enables a more extensive application of this institute in judicial practice. Therefore, this paper sheds light on particular open questions related to the implementation of sporadic (individual) land registry corrective procedure. These include the issue of protecting the holder of the right to real estate which has to be registered, the issue of a justifiable reason for initiating a sporadic corrective procedure, and the issue of identifying the persons who has legal interest to initiate a sporadic corrective procedure. Another open question is which deeds or documents for the transfer and establishment of ownership rights may serve*

[*] dpichler@pravos.hr ,ORCID ID 0000-0002-0068-3601.
[**] mpavosevi@pravos.hr, ORCID ID 0009-0006-6790-5842.
[***] This paper is the result of research within the project: "Civil Law and Civil Procedural Law in the 21st century: current state and future tendencies (IP-PRAVOS – 7)", financed by the "J. J. Strossmayer" University of Osijek. This paper was presented at the international scientific conference "Law and Social Conflicts", which was held at the Faculty of Law, University of Niš, on 25 and 26 April 2025.

as evidence in a sporadic corrective procedure. Another specific issue refers to the envisaged possibility that the court adjudication in these proceedings may be based on equity. In the Croatian judicial practice, there is a dilemma regarding the possibility of proving the acquisition of the ownership right in the sporadic corrective procedure on the basis of usucapio (acquisitive prescription, adverse possession). Hence, the paper attempts to provide guidelines for the regulation of these issues de lege ferenda in a way that would accommodate the general, legal policy and private interests of the holders of ownership rights.

Keywords: *land registry, sporadic corrective procedure, entry, ownership, usucapio (acquisitive prescription, adverse possession).*

1. Introduction

Consolidated land registries have always been a prerequisite and a driver of economic growth, as well as an indicator of the level of a society organization. However, the issue of land registration was neglected for quite a long time, particularly at the time when the Croatian legal system had plenty of socialistic features (Gavella *et al*., 2007: 13). In the 1960s, when social ownership was the dominant type of ownership, the courts held that a written agreement was a valid instrument for the transfer of ownership in real estate. In the 1980s, which were marked by the construction of large apartment blocks, the so-called "solidarity apartments", the beneficiaries were only required to fill out the agreement template and pay for the apartment, whereas the slots for entering the cadastral plot number and municipality remained blank. Such practices led to a great discrepancy between a land registry entry and the actual situation (Ružička, 2010: 84, 85). It did not change much after the adoption of the Constitution of the Republic of Croatia (1990)[1] and reintegration of the Croatian legal system into continental law.[2] Notably, there was still no major progress after the adoption of the Act on Ownership and Other Proprietary Rights[3] and the Land Registry Act[4] in

[1] Constitution of the Republic of Croatia, *Official Gazette* no. 56/90, 135/97, 08/98, 113/00, 124/00, 28/01, 41/01, 55/01, 76/10, 85/10, 05/14, hereinafter: Constitution.

[2] The new Croatian Constitution abolished the old dualism in the regulation of ownership, i.e. social ownership was discarded in favour of private ownership (Gavella *et al*., 2007: 14).

[3] Act on Ownership and Other Proprietary Rights, *Official Gazette* no. 91/1996, 68/1998, 137/1999, 22/2000, 73/2000, 114/2001, 79/2006, 141/2006, 146/2008, 38/2009, 153/2009, 90/2010, 143/2012, 152/2014, 81/15, 94/17, 52/25, hereinafter: the OOPR Act.

[4] Land Registry Act, *Official Gazette* no. 91/96., 68/98., 137/99., 114/01., 100/04., 107/07., 152/08., 126/10, 55/13., 60/13., 108/2017, hereinafter: the LRA-1996.

1996.[5] In fact, land registries are unconsolidated due to insufficient registration of legal transactions on succession and acquisition related to real property transfers. Agreements on the partition of property among family members, gifts and assignments in inheritance proceedings did not use to be registered in land registries, which resulted in outdated entries or, more precisely, registration of owners who were no longer alive and whose successors could not be reached (Kačer, Rahan, 2023: 223, 224).

Consequently, the purpose and legal goal of the concept of sporadic corrective procedure refer to the harmonization of land registry entries with the actual situation (Golub, 2023: 14). Thus, the latest Land Registry Act (2019) stipulates that a sporadic corrective procedure is a special land registry procedure for correcting land registry entries, conducted when there is a justifiable reason. This procedure may be conducted with regards to one or several land registry files.[6]

The concept of sporadic corrective procedures had been used prior to the adoption of the LRA-1996. However, that period was characterized by the fragmentariness of judicial practice. For example, in northwestern and central Croatia, a sporadic corrective procedure was often applied for land registry consolidation, which was not the case in southern Croatia (Bulka, 2020: 379, 380). The reason why a sporadic corrective procedure was not utilized for the harmonization of land registry files with the actual situation relates to the inadequate regulation of that tool. More precisely, the LRA-1996 normatively regulated a sporadic corrective procedure in only one article.[7] Detailed formulation of that instrument can be found in the Regulation on the Internal Organization, Maintenance of Land Registries and Performance of Other Tasks in the Land Registry Departments of Courts[8] (Bulka, 2020: 380).

The legislator has nevertheless identified a sporadic corrective procedure as a chance to efficiently consolidate land registries and accordingly, the LRA-19 regulates that tool in a much more comprehensive fashion (Jurin Bakotić, Paić, Martinović, 2017: 65). Namely, Articles 208-216 of the LRA-2019 set

[5] The OOPR Act and the LRA-1996 became effective on 1 January 1997.

[6] Article 208 paragraph 1 of the Land Registry Act, *Official Gazette* no. 63/19, 128/22, 155/23, 127/24., hereinafter: LRA-2019.

[7] Article 200 of the LRA-1996.

[8] Regulation on the Internal Organization, Maintenance of Land Registries and Performance of other tasks in the Land Registry Departments of Courts, *Official Gazette* no. 81/1997, 109/2002, 153/2002, 123/2002, 14/2005, 60/2010, 60/2010, 55/2013, 63/2019, 128/2022, 127/2024, hereinafter: Regulation.

forth the requirements and course of a sporadic corrective procedure.[9]

By its nature, a sporadic corrective procedure falls into non-contentious procedures. It should be noted that, since 2023, the Republic of Croatia has been using a universal non-contentious procedure laid down in the Non-Contentious Procedure Act (hereinafter: the NCPA).[10][11] The provisions of the Civil Procedure Act shall apply to the issues which are not regulated by the NCPA.[12] In that sense, a sporadic corrective procedure is primarily subject to the provisions of the LRA-2019 and the NCPA. In case those two acts are insufficient, the provisions of the Civil Procedure Act shall apply (Kačer, Rahan, 2023: 226).

A sporadic corrective procedure is regarded as a non-contentious procedure; in other words, it shall be applied when there are no conflicting or mutually exclusive interests.[13] Yet, in reality, the interests of the parties in a sporadic corrective procedure are frequently conflicting. Indeed, the rights of two parties to the same property might often collide. The legislator has envisaged such a possibility by providing the right to submit applications and appeals (objections) which are then tackled by the court and settled in a judicial decision. Moreover, the legislator provides the unsuccessful party with the right to submit an application for correction of the judicial decision (Golub, 2008: 563).[14]

This paper analyses the legal requirements for opening and conducting a sporadic corrective procedure. The paper explores is the efficiency of the legal regulation on a sporadic corrective procedure, which should enable

[9] The Regulation provides guidelines how to conduct a sporadic corrective procedure in Articles 108-114.

[10] Non-Contentious Procedure Act, *Official Gazette* no. 59/23.

[11] Until the NCPA was adopted, Croatian courts had adjudicated according to the provisions of the former Non-Contentious Procedure Act, the provisions of the 1934 Introductory Act to the Non-Contentious Judicial Procedure Act, and the provisions of the Act on the Manner of Application of the Legal Rules adopted prior to 6 April 1941 (Golub, 2014: 25).

[12] Article 2 of the NCPA.

[13] Pursuant to the theory on disputes and conflicts, and the theory on parties in court proceedings, the difference between a civil and non-contentious procedure is based on possible existence of a dispute. More precisely, the cases involving a dispute are dealt with in a civil procedure whereas those lacking it are handled within the framework of a non-contentious procedure. Also, a civil procedure entails conflicting interests while a non-contentious procedure implies parallel and mutually non-exclusive interests (Triva, Belajec, Dika, 2004: 53).

[14] Article 209 paragraphs 6 and 7, Article 210 paragraph 3, Article 211 paragraph 1 and Article 213 paragraph 2 of the LRA-2019.

courts to administer justice in line with equity. It also elaborates the possibility of the court to establish whether ownership rights are acquired on the ground of *usucapio* (acquisitive prescription, adverse possession) principle. These open issues are a challenge both for legal literature and judicial practice. In this regard, the paper offers some solutions which could facilitate the accomplishment of the purpose of a sporadic corrective procedure, which is the harmonization of land registry files with the actual situation as well as the protection of the interests of holders of ownership rights.

2. The reason for opening a sporadic corrective procedure

As highlighted above, the prior poor condition of Croatian land registries could be depicted by files that did not reflect the actual situation due to a failure to register ownership rights and transfers. Therefore, land registry entries were corrected in both regular and special procedures. The parties opted for a special procedure if they had an imperfect title deed. A sporadic corrective procedure falls into special land registry procedures (Đojinčević, 2024: 421).[15] In that sense, there is a justifiable reason for opening a sporadic corrective procedure if a deed or document suggests that a person should be entitled to a right which should have been entered in the land registry and thus implies entry correction, provided that such a right is comprised in the LRA-2019.[16] Generally, it can be said that there is a justifiable reason for conducting a sporadic corrective procedure whenever it comes to incompatibility of a land registry file with the actual situation (Bulka, 2020: 379, 383).

Yet, at this point, one should warn about the inconsistence between the LRA-2019 and the Regulation in terms of the existence of a justifiable reason for conducting a sporadic corrective procedure. Indeed, the Regulation prescribes that a reason for opening a sporadic corrective procedure shall be found justifiable if a deed or document suggests that a person should be entitled to a right which should have been entered in the land registry and thus implies entry correction, provided that such a right is comprised by the LRA-19.[17] In other words, the Regulation requires that a sporadic corrective pro-

[15] Beside a sporadic corrective procedure, the LRA-2019 lays down other special land registry procedures such as land registry establishment and renewal, opening of a land registry and corrective procedure, land registry supplementation, sporadic land registry transformation, linking of a land registry with the registry of deposited contracts and entry of apartment ownerships. Special land registry procedures ensure the validity, up-to-dateness and completeness of data in land registries (Pichler, 2022: 132-144).

[16] Article 208 paragraph 3 of the LRA-2019.

[17] Article 108 paragraph 2 of the Regulation.

cedure shall be supported with a public or notarial document. Since the LRA-2019 does not explicitly define that opening of a sporadic corrective procedure requires a public or notarial document, it can be concluded that a private document would suffice in that context too.[18] Although a legislative act generally prevails over a regulatory act, the Croatian judicial practice (case-law) holds that a private document shall not be a sufficient proof in a sporadic corrective procedure if it is presented as the only proof (Bulka, 2020: 379, 384).[19] It can be asserted that the legislator has opted for regulated rules of assessment of evidence when deciding on possible existence of a justifiable reason for opening a sporadic corrective procedure.[20] In fact, regarding the above Act and Regulation, the presence of a justifiable reason for conducting a sporadic corrective procedure cannot be demonstrated only by using deeds or documents, which excludes any other means. Moreover, the legislator has also specified the types of documents which can serve as means for proving the justifiability of a sporadic corrective procedure, i.e. the documents which support the merits of the submitted application (proposal)[21] (Golub, 2008: 563). It should be stressed that the list of the documents laid down in Article 209 § 4 of the LRA-19, which are depicted as eligible for initiating a sporadic corrective procedure, is illustrative and non-exhaustive, which is a common interpretation mistake. Hence, other documents, if they suggest that a person should be entitled to a right which should have been entered in the land registry, which then implies entry cor-

[18] E.g., a purchase agreement on which the seller's signature is not notarized (Bulka, 2020: 384).

[19] As part of a sporadic corrective procedure, Croatian courts take into account private documents on which the signatures are not notarized, but never as the only evidence in the case (Šago, 2018: 581).

[20] In terms of the legal assessment of evidence, legal standards define the requirements for selection, provision and evaluation of evidence. On such an occasion, the judge's position is irrelevant. What matters are the legal requirements for application of the legal rules on establishing the accuracy of the facts. The court is obliged to recognize only those means of proof whose use is permitted by the law. Unlike the said principle, the principle of free assessment of evidence provides the judge with absolute discretion in deciding which evidence will be taken into consideration. When evaluating evidence, the judge is not bound by any legal rule (Triva, 1978: 122, 123).

[21] For instance, Article 209 § 4 of the LRA-2019 stipulates that a proposal for initiating a sporadic corrective procedure shall incorporate documents that substantiate its justifiability, i.e. documents that support the merits of the proposal (e.g. applicant's documents on the transfer and establishment of ownership rights, which do not meet the requirements for intabulation clause validity, extracts from real property cadastres, notarized statements of real property owners and their successors, which confirm the applicant's ownership rights, etc.).

rection, may serve as a reason for opening a sporadic corrective procedure.[22]

The applicant is supposed to demonstrate a certain level of certainty of the presence of circumstances indicating possession of property.[23] More precisely, a justifiable reason for opening a sporadic corrective procedure implies a high probability that a person is entitled to the right to property.[24] On the other hand, the existence of ownership rights does not have to be absolutely certain.[25] If the court insisted on the certainty of the existence of ownership rights, a sporadic corrective procedure would not be necessary since, in such a case, the court would not have any other assignment except to confirm the existence of ownership rights (Golub, 2008: 561, 562).

3. Decision-making according to equity

The decision-making related to the hearings, applications and appeals (objections) in a sporadic corrective procedure is subject to the referring provisions of the LRA-2019.[2627] Namely, the court is bound to enable all the

[22] The applicant's documents on the transfer and establishment of ownership rights which do not meet the requirements for intabulation clause validity are all those documents that cannot be executed in a regular, fully formal land registry procedure, particularly those that do not meet the requirements on former real property owners (predecessors). A sporadic corrective procedure can also be initiated on the basis of documents containing erroneously registered real property based on a legal transaction, which is not permitted in a regular land registry procedure. The applicants shall supplement their proposals with a description of the respective legal transaction and indicate that there was an omission when preparing the legal transaction. In many cases, the testator's assets are distributed among his/her successors based on a 20-year-old order establishing succession, which contains only descriptions and common names of items but not land registration codes which are required for execution of such an order in the land registry. Such an order can be neither corrected nor amended in inheritance proceedings since the court made no mistake when preparing it and the only way to execute it is within the framework of a sporadic corrective procedure (Kačer, Rahan, 2023: 231-234).

[23] A court's certificate attesting the existence of a circumstance, accompanied with the level of its certainty, indicates that the court has established that there are more proofs supporting the existence of a relevant fact than those denying it (Triva, 1978: 377).

[24] Article 208 § 3 of the LRA-2019.

[25] If the court's certificate excludes any reasonable doubt about the validity and authenticity of a fact, it shall be deemed that a certain thesis has been fully proven, i.e. that a certain fact is very likely to exist (Triva, 1978:377)..

[26] Provisions of Articles 202 and 203 of the LRA-2019 and Article 216 § 5 of the LRA-2019.

[27] Land registry procedures include both a corrective procedure which refers to a cadastral municipality (exceptionally, to a part of a cadastral municipality) and a corrective procedure

attendants of a hearing to make observations on other people's applications and appeals (objections), and to accompany their assertions with evidence which can be presented right away because the decision-making related to the applications and appeals (objections) primarily rests on agreements of the parties and other stakeholders; thus, the court is obliged to provide all the attendants with the possibility to reach such agreements, which are then entered in the minutes. In regard to the registration of applications and appeals (objections) in the title deed and encumbrance sheet, the court shall, if possible, deliver a respective decision based on reached agreements if they are permitted and implementable. In case no agreement has been reached, the court shall adjudicate on the basis of the equity principle.[28] Adjudication based on the principle of equity entails the judge's discretionary right to flexibly apply a general legal standard to the parties who are deemed equal in the referring judicial proceedings (Kačer, Rahan, 2023: 236).[29]

At this point, it should be noted that such a possibility is considerably restricted in a sporadic corrective procedure.[30] In fact, in the event that the applicant bases his/her proposal for entry correction on a public or private document which implies the existence of the ownership rights that are supposed to be entered in a land registry file, but the respondent opposes such a proposal, the court shall apply substantive law standards or, in other words, act pursuant to the principle of legality. If the court decides in line

which refers to a particular land registry file (Golub, 2014: 24).

[28] The principle of equity (lat. *aequitas*) serves to make law as fair as possible. In some cases, a legal standard cannot regulate a legal relation in the fairest way. Thus, when applying a legal standard in some cases, a legal standard should be adapted to the principle of equity. Roman jurists believed that traces of equity postulates can be found in society, not only in the Roman one but also in other communities (*ius gentium*), as well as in deep-rooted customs, beliefs and views (Romac, 1989: 24).

[29] As a legal category, the principle of equity is a complex concept which primarily refers to equal treatment of parties, but also to logical, economically justified, moral and politically necessary action. In the event of an equity-based trial, decision-making based on equity implies a deviation from strict application of substantive rules since such application would be contrary to the general perception of justice and equity (Tamaš, 2009: 4).

[30] It is beyond any doubt that the development of legal transactions entails the need for application of general provisions and flexible legal rules and standards, i.e. norms imposing a general rule which can be interpreted differently in every particular case. Hence, courts are enabled to adapt a general standard to a concrete case and thus resolve the conflict in a fair way and in compliance with the law. However, one should be aware of the fact that such an approach, though necessary, may be abused and can imply negative consequences. Moreover, it may result in legal insecurity, particularly if courts exceed the powers conferred thereon and start to perform the legislative function (Osrečak, 2014: 54).

with the principle of equity and contrary to provisions of substantive law (*contra legem*) or beyond them (*praeter legem*), the respective judicial decision shall be illegal. Hence, the parties whose applications and appeals (objections) have been upheld neither entirely nor partly, as well as the parties whose entry or order of entry has been amended, supplemented or deleted, shall be entitled to submit an application for correction of the judicial decision,[31] which would result in the derogation of the competent land register court's decision made on the basis of the principle of equity (Golub, 2023: 17).

4. Proving the acquisition of ownership rights through usucapio (acquisitive prescription, adverse possession)

In order to ensure the principle of security in legal transactions and everyday life, there is often the need to harmonize the actual possession of real property or land with its legal status, and thus eliminate the respective discrepancy in public registries (land registries and cadastres) and transform the actual possession into a subjective right (Jakelić, 2024: 437).

Both in the Croatian legal literature and judicial practice, one can often hear the question whether the court can acknowledge, within the framework of a sporadic corrective procedure, the acquisition of ownership rights through *usucapio* (acquisitive prescription, adverse possession). More precisely, it is obvious that the parties face numerous obstacles from the area of procedural and substantive law when they initiate proceedings in which ownership rights are to be demonstrated on the basis of a declaratory action. For example, the parties frequently experience hardship when they seek the successors of the registered owners of real property. On such an occasion, they are forced to submit actions and applications through diplomatic channels and appoint temporary attorneys. Such procedures are expensive and long-lasting (Kačer, Rahan, 2023: 224). For that reason, the public concerned perceives a sporadic corrective procedure as an alternative to a civil procedure. Yet, simplified administration of justice in this non-contentious procedure may result in violation of registered ownership rights.

Furthermore, a decision on the opening of a sporadic corrective procedure has an informative character, meaning that irregular service does not pre-

[31] The court shall instruct those whose applications or appeals have been upheld neither entirely nor partially, as well as those whose entry or order of entry in the land registry has been amended, supplemented or deleted, to exercise their right to appeal in a civil procedure by means of an application for correction of the judicial decision (Article 203 § 5 of the LRA-2019).

vent further judicial action.[3233] Consequently, it may happen that the registered owner of real property or land has not even been informed about an opened sporadic corrective procedure (Kačer, Rahan, 2023: 225).[3435] The principle of orality, as a working method in court proceedings, and the right to be heard are not so important in a non-contentious procedure as they are in a civil procedure.[36]

In the Croatian judicial practice, there is a case in which the applicants based their application (proposal) for opening and conducting a sporadic corrective procedure on the assertion that they had obtained the ownership of real property by means of *usucapio* (acquisitive prescription, adverse possession). The applicants enclosed no document with the application, but they proposed a hearing of witnesses and an on-site inspection. The Municipal Court in Split dismissed the application. The applicant submitted an appeal against that judicial decision, but the County Court in Varaždin rejected the appeal and provided the explanation that the first instance court dismissed the application due to the fact that, in a sporadic corrective procedure, there

[32] Article 212 § 2 of the LRA-2019.

[33] A decision on opening a sporadic corrective procedure encompasses a notice which shall be promptly published *ex offo* by the court. The notice invites all the people who contest the correction of the land registry file and who hold that the land registry file should be supplemented, amended or additionally corrected, to submit their application and appeals (objections) to the court within a specified deadline. If there are no applications or appeals (objections), and the file and land registries suggest that the application or proposal is well-founded, the court can make a respective decision without a hearing. Applications or objections can be submitted within 30 days after publishing of the notice on the e-Notice Board. The notice shall be published on the e-Notice Board, the notice boards of the court, competent cadastral office, local self-government unit or in any other appropriate way at the expense of the applicant (Article 211 §§ 1 – 3 of the LRA-2019).

[34] Since the legislator has prescribed that an application (proposal) for opening a sporadic corrective procedure does not have to include the people who are supposed to be eliminated from the land registry file (respondents), it is clear that the purpose of such regulation refers to acceleration of the procedure and the possibility to conduct a sporadic corrective procedure even if the respondents are unknown, i.e. their residence is unknown. For instance, some land registry entries are more than 100 years old and it is likely that the registered owners are not only out of reach but also deceased (Bulka, 2020: 386).

[35] Hence, the registered owner of real property or land may be deleted from a land registry file, which can affect legal security, the guarantee of the right to property and the right to a fair trial (Bulka, Dešić, 2025: 269).

[36] During a hearing or decision-making based on written statements, the court, in a non-contentious procedure, does not have to check what other stakeholders think about every allegation or proposal (Zuglia, 1956: 38).

shall be no establishment of facts related to the acquisition of ownership rights through *usucapio* (acquisitive prescription, adverse possession) and that the applicant did not base his application on the documents that would surely indicate that he had the ownership rights which were not registered with the competent land registry but on the assertion that he had been in possession of the respective real property for quite a long time.[37]

However, the case-law also involves a ruling of the County Court in Varaždin,[38] revealing a completely different opinion on the same legal matter: "the position of the first-instance court that the facts related to *usucapio* cannot be processed in a land registry procedure but only in a civil procedure is wrong. Considering that the applicant, in the light of a sporadic corrective procedure, disposed of all means of proof, including witness testimonies, the first-instance court should have taken all presented evidences and established the facts which can support the merits of the application (proposal)" (Bulka, Dešić, 2025: 275, 276). For all those reasons, the applicant lodged an application for admission of judicial review.[39] The Supreme Court of the

[37] County Court in Varaždin, Gž Zk-694/2021-2 of 10 January 2022, https://www.iusinfo.hr/sudska-praksa/ZSRH2021VzGzZkB694A2.

[38] County Court in Varaždin, Permanent Office in Koprivnica, no. Gž Zk-214/2019-2 of 27 January 2020, https://www.iusinfo.hr/sudska-praksa/ZSRH2019GzZkB214A2.

[39] Pursuant to the 2019 and 2022 amendments to the Civil Procedure Act, aimed at new regulation of judicial review which has become a redress used for promotion of the role of the Supreme Court of the Republic of Croatia in ensuring uniform application of law, the decision-making regarding the admissibility of judicial review has been detached from making decisions on its substance. The so-called "second appeal by permission" is the only form of judicial review in a civil procedure in the Republic of Croatia. The Supreme Court of the Republic of Croatia shall permit review if it can encourage a decision on an issue that has been elaborated by lower courts and is highly relevant for reaching a final decision in the dispute, for uniform application of law and corresponding equality for all or for judicial practice development. The Supreme Court shall particularly permit review in the following cases: if the case revolves around a legal matter which has already been elaborated by a second instance court, but its ruling deviates from the judicial practice of the Supreme Court, if the case leans on a legal matter that has not appeared yet in the case-law of the Supreme Court, if the case-law of higher courts is not uniform, if the decisions of the Supreme Court on that matter are not mutually compatible or if the Supreme Court has already adopted a stance and the ruling of the second instance court is based on that stance, but taking account of the reasons presented in the first instance and appellate procedure and of the amendments in the legal system, resulting from new legislation, international treaties, and decisions and rulings of the Constitutional Court of the Republic of Croatia, European Court of Human Rights and Court of Justice of the European Union, the case-law should be reviewed (Pichler, Nedić, 2023: 332, 333).

Republic of Croatia[40] declared the review admissible and provided the following explanation: "the application of S. D. for admission of judicial review of the ruling of the County Court in Varaždin, Permanent Office in Koprivnica, no. Gž Zk-214/2019-2 of 27 January 2020, which confirmed the decision of the Municipal Court in Split, Permanent Office in Supetar, no. Z-4798/2017 of 4 February 2019, is admissible and the admissibility refers to the following question: "Can the acquisition of ownership rights through *usucapio* (acquisitive prescription, adverse possession) be acknowledged in a sporadic corrective procedure and can the applicant demonstrate his/her unregistered ownership by other evidence, except by means of documents, i.e. by witness testimonies, on-site inspection and similar?"[41] After his application had been declared admissible, the applicant submitted an application for judicial review to the Supreme Court of the Republic of Croatia, after which the latter responded in the following way: "In a sporadic corrective procedure, the applicant is not entitled to demonstrate his/her unregistered ownership by other evidence, except by means of documents, i.e. by witness testimonies, on-site inspection and similar."[42]

At this point, some conclusions about the opening of a sporadic corrective procedure and on the decision-making after respective application (proposal) submission can already be drawn. A sporadic corrective procedure is divided into two phases.

The first phase relates to the opening of a sporadic corrective procedure.[43] It requires a decision on possible verification of a justifiable reason for conducting a sporadic corrective procedure. On that occasion, the court is not supposed to deal with the merits of the application (proposal) and decide on possible correction of a land registry file. Possible existence of the justifiable reason is to be established on the basis of public documents which shall be enclosed with the application (proposal) and on the level of the present certainty. In this phase of the procedure, the application (proposal) shall not be based only on the alleged *usucapio* (acquisitive prescription, adverse possession) and accompanying witness testimonies and on-site inspections. In the

[40] Hereinafter, SCRC.

[41] SCRC, Revd-2769/2021-2 of 2 September 2021, https://www.iusinfo.hr/sudska-praksa/VSRH2021RevdB2769A2.

[42] SCRC, Rev-346/2023 of 13 June 2023, https://www.iusinfo.hr/sudska-praksa/VSRH2023RevB346A2.

[43] No appeal against a decision on opening a sporadic corrective procedure is permitted. On the other hand, a decision on dismissing an application for opening a sporadic corrective procedure can be objected (Article 213 §§ 1 and 3 of the LRA-2019.

subsequent phase, the applicant has the burden of proof to demonstrate his/her right to property. In order to state his/her case, he/she can use all the evidence, his/her right to be heard, witness testimonies and on-site inspections. In a non-contentious procedure, the court also has inquisitorial powers and can decide on the taking of evidence (e.g. hearing next-door neighbours)[44]. It can also invite a cadastral official in the capacity of a cadastral data expert and, if necessary, other expert witnesses (Bulka, Dešić, 2025: 277-279).

4.1. The issue of double lis pendens

The theory of procedural law reveals the inadmissibility of conducting two judicial proceedings initiated on the basis of one and the same application (proposal) (Triva, 1978: 319). In this regard, Croatian judicial practice had to handle the issue of simultaneously conducted civil procedure aimed at the establishment of ownership rights and a sporadic corrective procedure. In case a civil procedure involving an applicant for a sporadic corrective procedure and a registered owner of real property or land has already been initiated, there could be no justifiable reason for opening and conducting a sporadic corrective procedure since the applicant can by no means have a legal interest in two procedures with the same goal, i.e. ensuring the right to the same property. Thus, the application for a sporadic corrective procedure shall be rejected.[45]

5. Conclusion

The current condition of Croatian land registries justifies the legal purpose of a sporadic corrective procedure, which is harmonization of land registry files with the actual situation (Golub, 2023: 13). However, the public concerned perceives the concept of a sporadic corrective procedure as a tool for handling all inconsistencies in land registries. Such a perception has brought about the old dilemma: does the end justify the means? In this context, this dilemma primarily refers to possible violation of the rights of registered real property owners. Indeed, the purpose of a sporadic corrective procedure cannot be the circumvention of the regular procedure for registration of ownership rights.

[44] Good judicial policy tends to invite neighbours whose plot of land borders with the cadastral plot concerned to hearings (Bulka, 2020: 392).

[45] County Court in Varaždin, Gž Zk-694/2021-2 of 10 January 2022 and County Court in Varaždin, Permanent Office in Koprivnica, Gž Zk-633/2022-2 of 27 October 2022, https://www.iusinfo.hr/sudska-praksa/ZSRH2022VzGzZkB633A2

This concept has enabled the legislator to efficiently consolidate land registries, eradicate obsolete files and harmonize them with the actual situation. This paper suggests that the legislator's task does not imply smooth implementation.

The uniform case-law results from the discrepancy between the LRA-2019, the Regulation and their interpretation. In principle, an imperfect title deed may serve as a proof that someone should be entitled to unregistered ownership rights. Such a document demonstrating transfer or establishment of ownership rights does not have to be public. Yet, it shall not represent the only evidence in a procedure.

With respect to a sporadic corrective procedure, one of the acute case-law problems refers to the decision-making based on adjudication in line with the equity principle, which is still regarded as an unexplored area (Kačer, Rahan, 2023: 238). Moreover, if a court's decision made on the basis of this principle is illegal, the competent court shall derogate such a decision.

It is important to unambiguously elaborate why *usucapio* (acquisitive prescription, adverse possession) should not be indicated as a ground for the acquisition of ownership rights in a sporadic corrective procedure.[46] Namely, in order to acknowledge *usucapio*, two requirements shall be cumulatively met: possession in good faith and duration of continuous possession. Therefore, special attention should be paid to the right to be heard, which is not the case in a sporadic corrective procedure since the decision-making in this procedure does not require a hearing.

The conclusions presented in this paper are aimed at encouraging further research and seeking answers to the questions raised in regard to conducting a sporadic corrective procedure. For example, does a sporadic corrective procedure need to be conducted with respect to an entire land registry file, or can it refer to only one of the cadastral plots in a land registry file? When can a regular procedure for amending a land registry file, conducted before a competent cadastral body, replace a sporadic corrective procedure conducted before a land register court? What kind of effect on land registration has the fact that a sporadic corrective procedure has been opened? All in all, the suggestions provided in this paper may serve as guidelines for regulation of these issues *de lege ferenda*. In any case, a possible legislative initiative should be aimed at promoting legal security and protection of individual, property owners' and general interests.

[46] This is particularly relevant since *usucapio* has been indicated as a ground for the acquisition of ownership rights in 95% of cases involving a hearing and on-site inspection (Bulka, Dešić, 2025: 280).

References

Bulka Z. (2020). Pojedinačni ispravni postupak u svjetlu novoga Zakona o zemljišnim knjigama. *Zbornik Pravnog fakulteta Sveučilišta u Rijeci*. 41 (1). 379-398.

Bulka Z., Dešić, J. (2025). Dosjelost u kontekstu pojedinačnog ispravnog postupka – odjeci jedne revizijske odluke Vrhovnog suda Republike Hrvatske. *Zbornik Pravnog fakulteta Sveučilišta u Rijeci*. 46 (1). 261-282.

Đojinčević J. (2024). *Opravdani razlog za pojedinačni ispravni postupak*. Tradicionalno XXXIX savjetovanje Aktualnosti hrvatskog zakonodavstva i pravne prakse, Godišnjak 31, str. 421-428. Organizator: Zagreb

Gavella N., Josipović T., Gliha I., Belaj V., Stipković Z. (2007). *Stvarno pravo*. Zagreb: Narodne novine

Golub A. (2014). Pojedinačni zemljišnoknjižni ispravni postupak – mogućnost usklađivanja zemljišnoknjižnog i stvarnog stanja nekretnina. *Hrvatska pravna revija*. 23-33.

Golub A. (2023). *Pojedinačni zemljišnoknjižni ispravni postupak – pitanja i dvojbe u sudskoj praksi nakon 25 godina primjene*. Zagreb: Informator. 6803. 13-18.

Golub A. (2023*). Pojedinačni zemljišnoknjižni ispravni postupak*, Zagreb: Informator. 6802.

Golub A. (2008). *Utvrđivanje činjenica u pojedinačnom zemljišnoknjižnom ispravnom postupku.* Tradicionalno XXIII savjetovanje Aktualnosti hrvatskog zakonodavstva i pravne prakse. Godišnjak 15. Zagreb: Organizator

Jakelić D. (2024). *Još nešto o tužbama na utvrđenje prava vlasništva dosjelošću (dileme koje to ni(su))*. Godišnjak 31. Aktualnosti hrvatskog zakonodavstva i pravne prakse. Zagreb: Organizator

Jurin Bakotić V., Paić I., Martinović M. (2017). Pojedinačno sređivanje nesređenog zemljišnoknjižnog stanja kroz institut pojedinačnog ispravnog postupka. *Elektronički zbornik radova Veleučilišta u Šibeniku*. 11 (3-4). 63-72.

Kačer B., Rahan D. (2023). *O pojedinačnom zemljišnoknjižnom ispravnom postupku*. Zbornik radova 36. Susreta Kopaoničke škole prirodnog prava Slobodan Perović, Beograd, Tom II. 223-239.

Osrečak J. (2014). Poredbenopravni prikaz načela savjesnosti i poštenja. *Zagrebačka pravna revija*. 3 (1). 53-77.

Pichler D. (2022). *Novo zemljišnoknjižno uređenje*. Osijek: Sveučilište Josipa Jurja Strossmayera u Osijeku, Pravni fakultet Osijek

Pichler D., Nedić T. (2023). *Preventing Co-owners From Using Co-owned (Common) Property*. Proceedings of the Tenth International Scientific Conference Social Changes in the Global World. 1(10). 325-336.

Romac A. (1989). *Rječnik rimskog prava*. Zagreb: Informator

Ružička B. (2010). *Zemljišna knjiga. Povezivanje zemljišne knjige i knjige položenih ugovora i upis vlasništva posebnog dijela nekretnine*. Zagreb: Novi informator

Šago D. (2018). Uređivanje zemljišnoknjižnog stanja pojedinačnim ispravnim postupkom. *Zbornik Pravnog fakulteta Sveučilišta u Rijeci*. 39 (1). 575-597.

Tamaš V. (2009). Primena načela pravičnosti u pravnim shvatanjima i odlukama Vrhovnog suda Srbije. *Pravo – teorija i praksa*. 11-12 (26). 3-14.

Triva S., Belajec V., Dika M. (2004). *Građansko parnično procesno pravo*. Zagreb: Narodne novine

Triva S. (1978). *Građansko parnično procesno pravo*. Zagreb: Narodne novine

Zuglia S. (1956). *Vanparnični postupak*. Zagreb: Školska knjiga

Legal sources

Ustav Republike Hrvatske (Constitution of the Republic of Croatia), *Narodne novine,* br. 56/90, 135/97, 08/98, 113/00, 124/00, 28/01, 41/01, 55/01, 76/10, 85/10, 05/14.

Zakon o vlasništvu i drugim stvarnim pravima (Act on Ownership and Other Proprietary Rights), *Narodne novine,* br. 91/1996, 68/1998, 137/1999, 22/2000, 73/2000, 114/2001, 79/2006, 141/2006, 146/2008, 38/2009, 153/2009, 90/2010, 143/2012, 152/2014, 81/15, 94/17, 52/25.

Zakon o zemljišnim knjigama (Land Registry Act), *Narodne novine,* br. 91/96, 68/98, 137/99, 114/01, 100/04, 107/07, 152/08, 126/10, 55/13, 60/13, 108/17.

Zakon o zemljišnim knjigama (Land Registry Act), *Narodne novine,* br. 63/19, 128/22, 155/23, 127/24.

Zakon o izvanparničnom postupku (Non-Contentious Procedure Act), *Narodne novine,* br. 59/23.

Pravilnik o unutarnjem ustroju, vođenju zemljišnih knjiga i obavljanju drugih poslova u zemljišnoknjižnim odjelima sudova (Regulation on the Internal Organization, Maintenance of Land Registries and Performance of

other tasks in the Land Registry Departments of Courts), *Narodne novine,* br. 81/1997, 109/2002, 153/2002, 123/2002, 14/2005, 60/2010, 60/2010, 55/2013, 63/2019, 128/2022, 127/2024.

Case-law

Vrhovni sud Republike Hrvatske (Supreme Court of the Republic of Croatia), Revd-2769/2021-2 of 2 September 2021, https://www.iusinfo.hr/sudska-praksa/VSRH2021RevdB2769A2

Vrhovni sud Republike Hrvatske (Supreme Court of the Republic of Croatia), Rev-346/2023 of 13 June 2023, https://www.iusinfo.hr/sudska-praksa/VSRH2023RevB346A2

Županijski sud u Varaždinu (County Court in Varaždin), Gž Zk-694/2021-2 of 10 January 2022, https://www.iusinfo.hr/sudska-praksa/ZSRH2021VzGzZkB694A2

Županijski sud u Varaždinu, Stalna služba u Koprivnici (County Court in Varaždin, Permanent Office in Koprivnica), Gž Zk-633/2022-2 of 27 October 2022, https://www.iusinfo.hr/sudska-praksa/ZSRH2022VzGzZkB633A2

Županijski sud u Varaždinu, Stalna služba u Koprivnici (County Court in Varaždin, Permanent Office in Koprivnica), Gž Zk-214/2019-2 of 27 January 2020, https://www.iusinfo.hr/sudska-praksa/ZSRH2019GzZkB214A2

Др Даворин Пихлер,
Ванредни професор,
Правни факултет, Универзитет „J. J. Штросмајер"
у Осијеку,
Мр Марија Павошевић,
Асистенткиња, Студенткиња докторских
студија,
Правни факултет, Универзитет „J. J. Штросмајер"
у Осијеку,
Република Хрватска

ПРОБЛЕМАТИКА СПРОВОЂЕЊА ПОЈЕДИНАЧНОГ ЗЕМЉИШНОКЊИЖНОГ ИСПРАВНОГ ПОСТУПКА У РЕПУБЛИЦИ ХРВАТСКОЈ

Резиме

Институт појединачног исправног поступка у Закону о земљишним књигама, у Републици Хрватској, постоји као средство исправљања неправилности у уписима. Институт појединачног исправног поступка своју сврху остварује у ситуацијама када редовним поступком није могуће спровести земљишнокњижни упис, јер из разних разлога није могуће прибавити клаузулу интабуланди, било од књижног власника, било од његових правних следбеника. У правном поретку Републике Хрватске, институт појединачног исправног поступка постојао је и пре доношења „новог" Закона о земљишним књигама, али био је уређен само једним чланом закона. Ново уређење овог института омогућило је његову екстензивну примену у судској пракси. Због тога, рад ће проблематизовати одређена отворена питања у вези са спровођењем појединачног исправног поступка: питање заштите носиоца права на некретнини у односу на коју се упис права захтева, питање шта се може сматрати оправданим разлогом за покретање појединачног исправног поступка, те ко има правни интерес за покретањем појединачног исправног поступка? Које исправе о преносу или оснивању књижних права могу бити доказ у исправном поступку? Као посебан проблем јавља се могућност да суд у овим поступцима одлучује према правичности. Такође, у судској пракси у Републици Хрватској отворила се дилема у вези с могућношћу да се у појединачном исправном поступку може доказивати аквизиција права власништва одржајем. Због свега наведеног, у раду ће се покушати дати смернице за регулацију ових питања de lege ferenda на начин који ће задовољити опште, политичкоправне, али и приватноправне интересе носилаца земљишнокњижних права.

Кључне речи: *земљишне књиге, поступак, упис, власништво, одржај.*

Др Милица Вучковић,[*]
Ванредни професор,
Правни факултет, Универзитет у Нишу,
Република Србија

UDK: 347.28:347.9(4-672EU)

DOI: 10.5281/zenodo.17943270

БЕЗДРЖАВИНСКА ПРАВА ОБЕЗБЕЂЕЊА ПОТРАЖИВАЊА ВРЕДНОШЋУ ПОКРЕТНИХ СТВАРИ У ЕВРОПСКОМ ПРИВАТНОМ ПРАВУ[**]

Апстракт: *На глобалном плану, у деветнаестом веку је са индустријском револуцијом настала огромна потражња за кредитима у трговини и индустрији и показало се да класична права реалног обезбеђења не могу пратити развој кредитних односа и услова пословања на међународном тржишту. Државинска права обезбеђења вредношћу покретних ствари показала су се потпуно неефикасним због тога што везују уз повериоца ствари попут машина и опреме, робе, сировина и полупрерађевина, које су дужнику неопходне за пословање, стицање профита и лакшу и бржу отплату кредита. Не треба заборавити да покретне ствари имају веома значајну, ако не и незаменљиву улогу у финансирању малог и средњег предузетништва. Међутим, управо су реална права обезбеђења потраживања вредношћу покретних ствари повезана са бројним прекограничним проблемима у сфери трговине и финансијског пословања. Најозбиљнији од тих проблема су потешкоће у публиковању права, његовој супротстављивости трећим лицима и реализацији права обезбеђења, као и проблем заштите права обезбеђења у случају угрожавања или одузимања, односно губитка права. Проблеми потичу из дивергенције националних правила приватног права о обезбеђењу и извршењу потраживања и недовољно усклађених правила међународног приватног права. Због тога се у овом истраживању фокусирамо на најважније тачке дивергенције и могућности њиховог превазилажења.*

---

[*] milica@prafak.ni.ac.rs, ORCID ID 0000-0002-3818-9588.

[**] Рад је резултат истраживања на пројекту „Одговорност у правном и друштвеном контексту", који финансира Правни факултет Универзитета у Нишу, у периоду 2021–2025. године.

Кључне речи: *бездржавинска права обезбеђења потраживања, покретне ствари, европско приватно право, заложно право.*

1. Увод

У условима развијеног међународног трговинског промета бездржавинска права обезбеђења потраживања на покретним стварима постају све траженија, али правна регулатива на националном плану споро прати ту динамику, што отежава њихову примену на међународном нивоу. Додатна тешкоћа је у томе што се ради о разноврсним правним институтима, које је тешко повезати у јединствену целину и подредити јединственим правилима. Бржи и исплативији прекогранични економски промет или уопште само одвијање више од четвртине међународног економског пословања, нису дилеме које се постављају пред законодавце и пословне актере, већ су две важне области обухваћене императивом хармонизације права реалних обезбеђења.

Покретне ствари у најширем смислу су база производње, трговине, занатства, пружања услуга. Многе делатности су незамисливе без њих. Кредит је главна полуга савременог развоја. Давање у залогу у класичном смислу ствари на којима се заснива једна делатност у сврху добијања кредита за развој или чак покретање те делатности је Сизифов посао, зато што не води ничему. Да би идеја покретања или развијања делатности функционисала неопходно је да ствари остану у државини заложног дужника. То је релативно лако изводљиво унутар једног правног и економског система. Компликовано и скупо постаје када таква пословна идеја пређе границу једне државе и уђе у регионалне и међународне пословне токове. У чему се састоје те компликације и ти трошкови и како се носити са њима – предмет је овог истраживања.

2. Права реалног обезбеђења потраживања вредношћу покретних ствари у правима европскоконтиненталног круга

У француском праву не постоји опште и јединствено право обезбеђења потраживања путем бездржавинског залагања покретних ствари, већ су правно уређене различите, у већој или мањој мери, „специјалне залоге". Неке од њих су дизајниране са нарочитом сврхом да се подстакне развој различитих грана индустрије и трговине, или уопште трговине и индустрије. Најпре је било регулисано залагање трговачке радње или фонда трговачког удружења (*nantissement de fonds de commerce*), путем уговарања посредне државине, затим су уређени различити варанти (*warrants*), као што су земљораднички и хотелијер-

ски варант, залога на аутомобилу (*gage sur véhicule automobile*), залога на кинематографским добрима (*nantissement des cinématographique*), залога индустријског материјала и опреме (*nantissement de l'outillage et du matériel d'équipement*) (Bonomi, 1998: 497, Kieninger, 2004: 10, Лазић, 2009: 79). Примењује се и задржавање права својине, и то код свих врста добара, са дејством чак и у случају дужникове инсолвентности.[1]

У белгијском праву постоји један вид задржавања права својине (*statutory preference of the unpaid seller – privilége du vendeur*), где купац и продавац уговарају, према потребама конкретне ситуације, моменат преноса својине, који, међутим, нема ефекта према трећим савесним лицима. Много је поузданија, али са далеко ужом применом, регистарска залога трговачке радње или фонда трговачког предузећа (*Pand op de handelszaak – gage sur fonds de commerce*). Она се примењује још од 1919. године, али је намењена само банкама и другим финансијским установама (Bertrams, Verhagen, 1993: 268, Margellos, 1989: 128).

У Италији је регулисана бездржавинска залога, односно хипотека на регистрованом аутомобилу, која се може применити на све аутомобиле који су уписани у Јавни регистар аутомобила (*Pubblico Registro Automobilistico – P.R.A.*), који води Италијански ауто клуб, а састоји се у регистровању нотарске исправе која садржи споразум заложног дужника и заложног повериоца о залагању регистрованог аутомобила (Veneziano, 2000: 38). Овај вид залагања нема нарочито живу примену, због тога што се ради углавном о коришћеним аутомобилима. Када је реч о куповини нових аутомобила и других машина, много је чешће у примени задржавање права својине (Veneziano, 2000: 45).

Немачко право не предвиђа јединствен институт регистарске залоге, али зато регулише специјално регистарско заложно право за поједине ствари, као што су бродови, авиони, пољопривредни инвентар и прекоморски каблови, као и за имовинскоправне целине, попут имовине предузећа. Такође екстензивно уређује, кроз формалне изворе, законске текстове, и кроз судску праксу, задржавање права својине, фидуцијарни пренос својине ради обезбеђења и уступање потраживања ради обезбеђења (Лазић, 2009: 79, Хибер, Живковић, 2015: 173).

У Холандији се примењују задржавање права својине и регистарска залога (Nevè, 2000: 15).

Аустријско право је остало верно традиционалним концептима залагања покретних ствари преносом државине на заложног повериоца,

[1] Art. L. 611.1 – L.628.3. Code comm.

мада судска пракса толерише задржавање права својине, као и залагање преносом државине на треће лице, у блиском односу са заложним дужником (његов брачни друг или запослени) (Лазић, 2009: 78–79).

У хрватском праву најпре постоји регистрована залога код које је очувано начело специјалности заложног права у погледу објекта залагања. То су залагање покретних ствари о којима се воде јавни регистри (бродови и ваздухоплови), и за које, у погледу конститутивног и транслативног промета права на њима, важе правила као за хипотеку. На другом месту је залагање покретних ствари о којима се не воде јавни регистри и које се бездржавински залажу уписом у специјалне регистре, на основу нотарске исправе или судске одлуке. Поред тих форми, традиционалних у погледу начела специјалности, уведене су и неспецијалне или плутајуће залоге на скупу ствари смештених у одређеном складишту. Правно су допуштени и задржавање права својине и фидуцијарни пренос својине ради обезбеђења. На крају, као врло специфични облици бездржавинског залагања покретних ствари регулисани су обезбеђење на финансијским колатералима и обезбеђење залагањем складишнице за житарице (Ernst, 1994: 34–35).

У праву БиХ регулисана је само регистарска залога, Оквирним законом о залозима из 2004. године, док су у Црној Гори уређене и регистарска залога, Законом о залози као средству обезбјеђења потраживања из 2002. године, и фидуцијарни пренос својине ради обезбеђења, Законом о својинско-правним односима из 2004. године. Решења закона ових земаља у погледу регистарске залоге су суштински веома слична, док се веће разлике односе на регулисање начина стицања и поступка регистрације (Čulinović Herc, 1994: 12–13).

3. Права реалног обезбеђења потраживања вредношћу покретних ствари у праву Републике Србије

Почетак развоја бездржавинских права обезбеђења у Србији обележава доношење Закона о поморској и унутрашњој пловидби 1998. године, Закона о заложном праву на покретним стварима и правима уписаним у регистар из 2003. године и Закона о облигационим и основама својинско-правних односа у ваздушном саобраћају из 2011. године. Најважнији је Закон о заложном праву на покретним стварима и правима уписаним у регистар, који се у односу на сличне законе земаља региона сматра најпотпунијим у погледу регулисања објеката регистарске залоге, садржине заложноправног односа, реализације заложног права итд. Овим законом регулисано је бездржавинско зала-

гање покретних ствари без ограничења у погледу субјеката заложноправног односа (заложни поверилац и заложни дужник могу бити сва пословно способна физичка лица и правна лица), или у погледу предмета регистарске залоге (примена регистарске залоге није ограничена само на поједине категорије покретних ствари). Такође је предвиђено више начина намирења обезбеђеног потраживања, међу којима је од посебног значаја могућност вансудског намирења, преко којег се регистарска залога сврстава у ред најефикаснијих права обезбеђења у савременом праву. Фидуцијарно обезбеђење потраживања изазива подељена мишљења у нашој правној теорији и судској пракси, а законом није уређено, осим што је предвиђено Нацртом Законика о праву својине и другим стварним правима. Део судске праксе уговоре о фидуцијарном преносу својине у циљу обезбеђења сматра подврстом заложног уговора и ништавим, због повреде забране уговарања комисорне клаузуле. Већински став правне теорије је да их треба правно уредити (Лазић, 2009: 77–82).

4. Различитости и тачке дивергенције у бездржавинском залагању покретних ствари

Свака европска јурисдикција има свој систем права обезбеђења потраживања, која се разликују према више критеријума (зависно од врсте предмета над којим се обезбеђење конституише, врсте потраживања које се обезбеђује, да ли се обезбеђење конституише преносом државине, у којој сфери пословања се примењује итд.). Један од проблема је у томе што су многа од тих средстава обезбеђења институти стварног права, у ком влада начело *numerus clausus*, и где начело аутономије воље уступа пред императивним нормама којима су ова права уређена. Примењују се различити институти, при чему је у неким правима задржан принцип *numerus clausus*, док се у другим правима повукао пред начелом аутономије воље. Најзаступљеније средство обезбеђења које нема стварноправну природу је задржавање права својине, и оно је заједничко готово свим јурисдикцијама, док се бездржавинска заложна права прилично разликују (Hamwijk, 2014: 1–2). Различито је уређен и начин вршења својинских овлашћења дужника који је задржао заложену ствар или ствари у својој државини. Разликују се правила у погледу начина конституисања и начина публиковања средстава обезбеђења и различита су правила о примени или одступању од начела специјалности заложног права.

Национална права се разликују према томе да ли постоји јединствено правно решење за сва средства обезбеђења, или важе специјална пра-

вила за поједине врсте предмета обезбеђења, или поједине врсте облигационих односа, затим према врсти ствари на којој се може конституисати право обезбеђења, као и према томе да ли се право обезбеђења може конституисати само на постојећим стварима, или се може конституисати и на будућој ствари (Cohen, 1998: 177).

Значајну препреку хармонизацији права реалног обезбеђења представљају и дивергенције националних правних система у погледу стечајног поступка, затим разлике у степену уређености и функционисању органа управе, као и различити нивои усклађености у погледу примене права ЕУ од стране националних судова. Ово је важно не само због правне ситуације средства обезбеђења у случају инсолвентности заложног дужника, већ и због утврђивања реда првенства у складу са принципом prior tempore potior iure (Cohen, 1998, 176–177, Georgievski, 2014: 13–15, Lilić, 2014: 14–15). У вези са улогом степена уређености функционисања судства и управе и координисањем њиховог рада са радом нотарских служби и извршитеља, један од главних проблема остају неизвесност реализације заложног права и проблем заштите од губитка заложног права (Juutilainen, 2018: 2).

У правној теорији се указује на седам кључних проблема које треба превазићи хармонизацијом и евентуалном унификацијом: ниво формалности које се захтевају да би се конституисало средство обезбеђења, препознавање и признавање дејства бездржавинског средства обезбеђења, препознавање и признавање дејства флотантног обезбеђења, пожељност успостављања јединственог средства обезбеђења над свом покретном имовином дужника, неопходност јавне регистрације права обезбеђења да би се обезбедио приоритет у односу на друге повериоце и доступност ефикасних средстава реализације права обезбеђења (Buxbaum, 2003: 322). Седми проблем је најважнији и делимично обухвата све наведене, другим делом се са њима преплиће, а у трећем делу стоји као засебан проблем. То су трошкови конституисања и реализовања правних односа који се учвршћују и обезбеђују различитим средствима обезбеђења потраживања и у којима је садржан елемент иностраности. Ови трошкови се пре свега односе на велики интензитет прекограничног пословања и велики значај и улогу права обезбеђења у том пословању (Buxbaum, 2003: 322). Елемент иностраности захтева истраживање различитих правила и прилагођавање тим правилима, а додатан трошак је премештање предмета обезбеђења. Нарочито су високи трошкови усклађивања са правилима нереформисаних правних система (Buxbaum, 2003: 323). „Чак и када би стране у обезбеђеном правном односу унапред, са довољном извесношћу биле

упознате са материјалним правом применљивим у конкретној ситуацији, остају проблеми у вези са трансакционим трошковима. Постоји нарочита бојазан да би испуњавање предуслова постављених у страној јурисдикцији коштало и времена и новца. Све ово ствара разлоге за забринутост са тачке гледишта унутрашњег тржишта ЕУ. Штавише, многи перципирају ове проблеме као озбиљне препреке његовом правилном функционисању. По некима, идеја заједничког унутрашњег тржишта повлачи потребу да се створе једнаки услови конкурентности за предузећа из различитих држава чланица, укључујући и аспект средстава обезбеђења" (Juutilainen, 2018: 4).

5. Могућности хармонизације права реалног обезбеђења потраживања вредношћу покретних ствари

Разлози што се државе сусрећу са тешкоћама у регулисању, а даље и у хармонизовању регулативе о бездржавинским правима обезбеђења је у томе што услови за прибављање ових права морају бити рестриктивни, што повлачи нешто сложенију и детаљнију регулативу. Ови разлози, са своје стране, извиру из неких, могли бисмо рећи „природних" својстава бездржавинског залагања покретних ствари, повезаних са чињеницом да заложни дужник задржава заложене ствари у држави, користи их све време трајања заложноправног односа, чак, у већини случајева може њима и правно располагати. То даље повлачи неопходност високог нивоа публиковања ових права, како би се предупредиле евентуалне негативне последице по правну сигурност. Што се тиче фактичког располагања заложеним стварима, које по природи конкретизације начела аутономије воље у стварном праву, може бити и деструктивно, и самим тим шкодљиво по заложног повериоца, а консеквентно и по заложног дужника, правна регулатива се мора детаљно и систематично позабавити и овим сложеним проблемом. Коначно, ако дође до тренутка реализације заложног права, заложни поверилац мора прибавити државину заложених ствари, односно заложном дужнику те ствари морају бити одузете из државине да би се спровела принудна наплата потраживања. То додатно компликује и поскупљује процедуру реализације заложног инструмента, јер је потребно детаљније регулисање и укључивање већег броја процедуралних чинилаца. А како се у многим правима, када је реч о заложном праву уопште, примењује и вансудска реализација средства обезбеђења, формирају се двоструки путеви, са правом избора страна у правном односу, за који ће се определити. Непотребно је наглашавати дозу проблематичности ове чињенице у укупним тешкоћама око хармонизације бездржавинског залагања покретних ствари.

Постоје начелно два могућа правца за усклађивање националних правила о бездржавинском обезбеђењу потраживања вредношћу покретних ствари, која су се до сада показала најефикаснијим. Први је правац реформе материјалног права, дакле измене саме супстанце система норми којима се руководи право реалног обезбеђења кредита. Други је пут колизионих норми међународног приватног права. Потпуна унификација се сматра крајношћу, мада се сличан став исказује и поводом примене искључиво колизионих норми, док се као једна врста „умереног" решења појављује предлог једног „Европског права обезбеђења" (European Security Right – ESR), што подразумева увођење новог, супранационалног типа средства обезбеђења, које не би заменило, већ би допунило постојећа национална средства обезбеђења (Juutilainen, 2018: 6). Најбољи начин је комбинација ових метода (Juutilainen, 2018: 27).

Много зависи од унутрашњих националних и регионалних иницијатива за реформама права обезбеђења и од степена појединачне спремности да се превазиђу љубоморно чуване строго националне компоненте овог сектора приватног права. Следећи важан фактор јесу међународне и регионалне иницијативе, које су од велике помоћи једном када се превазиђе прва етапа.

Принципи Модел закона Европске банке за обнову и развој (у даљем тексту EBRD – *European Bank for Reconstruction and Development*)[2] указују на кључне области хармонизовања националних права која регулишу обезбеђење потраживања. Конкретан правни институт који служи обезбеђењу потраживања требало би да буде тако изграђен да у највећој могућој мери умањује ризик за кредиторе да неће успети да наплате своја доспела потраживања. Конституисање наведеног права обезбеђења треба да буде брзо, јефтино и једноставно, при чему би заложном дужнику требало омогућити коришћење заложене ствари, ради брже и једноставније отплате кредита, без ометања редовног пословања. Реализација заложног права, уколико до тога дође, требало би да буде брза и једноставна, као и да цена по којој се продаје ствар оптерећена заложним правом одговара тржишној вредности те ствари. У целости, трошкови конституисања заложног права, одржавања заложених објеката и реализације заложног права требало би да буду ниски. Банкротство или инсолвентност заложног дужника не би требало да утиче на реализацију заложног права. Право обезбеђења требало би да буде доступно за обезбеђење свих врста потраживања, свим

[2] European Bank for Reconstruction and Development, www.ebrd.com, преузето 1. 8. 2025.

потенцијалним заложним дужницима и заложним повериоцима, без обзира да ли су физичка или правна лица, уз могућност конституисања на свим врстама ствари, и уз могућност страна у правном односу да овај прилагођавају својим потребама колико год је то могуће. Требало би да постоји ефикасан систем публиковања права обезбеђења.

Draft Common Frame of Reference (Book IX DCFR) представља значајан корак на путу успешне хармонизације. Он предвиђа јединствено право обезбеђења уређено по узору на концепт америчког права (*Uniform Commercial Code*). DCFR оперише веома широким појмом покретних ствари, који се разликује од традиционалних концепата стварног права, и који одговара и начелном приступу Европске банке за обнову и развој, да треба креирати средства обезбеђења која се могу конституисати на највећем могућем броју објеката. Појам покретности којим се служи DCFR обухвата готово све познате врсте телесних и бестелесних покретних ствари (роба, права, *goodwill*, бродови, авиони, свемирске летелице, животиње, течности, гасови итд.) (Juutilainen, 2018: 4).

DCFR предлаже једно униформно средство обезбеђења које би се публиковало уписом у јединствени „Европски регистар" (Juutilainen, 2018: 7). Увођењем једног таквог система публиковања права обезбеђења на покретним стварима превазишла би се једна од великих препрека хармонизацији права у овој области. Разлог томе лежи у чињеници да се не воде сви европски правни системи принципом публицитета изван државинског ефекта. И даље има правних система који се не одричу државине као средства публиковања заложног права на покретним стварима, а када пословна пракса захтева недржавинско покретно обезбеђење, креирају специфичне методе ограничене јавности за средства обезбеђења вредношћу покретних ствари, које остају у државини заложног дужника, да би помоћу њих одржао континуитет пословања и брже и лакше отплатио дуг (Немачка, Данска, Аустрија), или се средство бездржавинског обезбеђења пријављује пореским властима, и то искључиво ради маркирања датума настанка обезбеђења (Juutilainen, 2018: 12). Позитиван моменат је свакако у настојању тих јурисдикција да реформишу овај важан аспект сваког правног института, чија је сврха да вредношћу покретних ствари обезбеди наплату потраживања, а без депосесије заложног дужника, без обзира колико је тешко одступити од традиционалних концепата стварног права. Томе у великој мери доприноси одлучан став у оквиру пројеката европског приватног права да се захтев публиковања права обезбеђења на покретним стварима путем регистрације уздигне на ниво једног од принципа европског приватног права. Важан узор је хибридно непосе-

сорно заложно право на покретним стварима регулисано у чл. 9 UCC (*Uniform Commercial Code*) (Juutilainen, 2018: 14). „По овом систему (креираном наведеним закоником, прим. аутора), уз минималне трошкове и за само неколико минута, колико је потребно да се обезбеди минимум неопходних података, заложни поверилац добија сигурно првенство средства обезбеђења потраживања, које може покрити кредите у износу од више милиона долара, обезбеђене милионима долара вредности садашњег и/или будућег колатерала, током веома дугог временског периода" (Juutilainen, 2018: 14).

Добар практични водич за регулисање и усклађивање права бездржавинског залагања покретних ствари представља UNCITRAL-ов Модел закон о обезбеђењу потраживања (*UNCITRAL Model Law on Secured Transactions*). У његових осам поглавља дати су предлози и смернице за регулисање обима примене бездржавинског обезбеђења, начина коституисања права обезбеђења, за регулисање ефеката права обезбеђења на права трећих лица, регулисање питања везаних за регистрацију и публиковање права обезбеђења, проблема утврђивања приоритета између више права поводом исте ствари, права и обавеза страна у правном односу, реализације заложног права и сукоба закона. Бројни водичи објављени уз овај Модел закон појашњавају његове главне карактеристике, уз илустрацију примерима свих права обезбеђења на које се он може применити.[3]

6. Закључак

Познато је да инструменти принудне наплате потраживања остају немоћни пред дужниковом платежном неспособношћу. Због тога је стварно право изумело реална средства обезбеђења потраживања, у складу са правилом *Plus cautionis in re est quam in persona* – боља је гаранција ствар него човек. Најзначајнији облици осигурања наплате потраживања вредношћу ствари су: фидуцијарно обезбеђење потраживања, заложно право на покретним стварима и заложно право на непокретним стварима. Класична средства обезбеђења потраживања, ручна залога и хипотека, представљају најстарија и кроз историју највише примењивана права реалног обезбеђења, која и данас имају врло широку примену. Ипак, са аспекта могућности залагања покретних ствари, ова стварна права показују недостатке. Хипотека се примењује само код непокретности, а код ручне залоге ствар прелази у државину

[3] UNCITRAL Practical Guide to the Model Law on Secured Transactions. https://www.un-ilibrary.org/content/books/9789210049795, преузето 3. 8. 2025.

повериоца, што је неповољно за дужника јер нема могућност да коришћењем те ствари убрза исплату дуга. За покретне ствари одавно већ не важи изрека *res mobiles res vilis* – покретне ствари, безвредне ствари. Зато савремена права настоје да изграде стварна средства обезбеђења на покретним стварима, која ће бити повољна за дужника, али и сигурна и довољно ефикасна за повериоца. Користе се бездржавинска права обезбеђења потраживања на покретним стварима, као што су различити облици тзв. „мобилијарне хипотеке" (хипотека на броду, на ваздухоплову и на моторном возилу, хипотека на фонду трговачког предузећа, регистарска залога и сл.) и фидуцијарни пренос својине ради обезбеђења.

Код одређених покретних ствари, као што су сировине, полупрерађевине, готови производи или роба намењена продаји на тржишту, опрема и машине за различите врсте производње, класично залагање, са преносом државине, показује се економски неисплативим. Државе се у бављењу тим проблемима инспиришу својим националним вредносним начелима, обичајима и традицијом, при чему су у неким правима креирани потпуно нови правни облици, док су у другим правним системима постојећи правни институти прилагођени бездржавинском залагању покретних ствари или скупова покретних ствари. У неким државама је креирано јединствено бездржавинско средство обезбеђења потраживања, применљиво на све врсте ствари погодних за залагање, без обзира на врсту потраживања, делатност заложног повериоца и заложног дужника, доступно под начелно једнаким условима и физичким и правним лицима (са специфичним правилима према томе да ли се ради о физичком лицу које залаже ствари или прибавља залогу ван привредне делатности, или о правним лицима која се баве привредном делатношћу). У другим државама се регулишу и примењују различита средства обезбеђења према широј економској области (пољопривреда, индустрија, трговина, занатство, индустријски дизајн, модна индустрија итд.), док су у трећој групи државе у којима се може наћи читава лепеза разних средстава обезбеђења у различитим сферама делатности (сточарство, продаја аутомобила, шумарство, рибарство, рударство, нафтна индустрија, банкарство, приватноправни односи појединаца итд.).

Хармонизација права обезбеђења треба да убрза и олакша међународни трговински промет. Због тога је нарочито значајна улога Европске банке за обнову и развој, која се може сматрати и главним иницијатором хармонизације права обезбеђења потраживања, која је још од 1992. године активна у најважнијим областима транзиционих промена

у Источној Европи. Њена помоћ и подстицаји, проистекли из непосредног искуства суочавања са потешкоћама и препрекама које произилазе из мањкавости стварног права транзиционих правних система, а посебно права обезбеђења потраживања, састоји се у саветодавном и техничком асистирању у реформама, и веома је драгоцена. Руководни принципи Модел закона дају потпуно уоквирену и стога незаменљиву базу за најефикасније уређење сфере права обезбеђења потраживања.

Европске државе имају задатак да превазиђу националне правне оквире и традиционалне системе и што је више могуће ускладе своје норме о реалним правима обезбеђења потраживања вредношћу покретних ствари. Некима је тај задатак јако тежак, због разноврсности и специјализованости права обезбеђења. Другима је релативно лак на плану стварног права, због тога што имају јединствен правни институт са широком и разуђеном применом, па им остају други проблеми, везани за сферу функционисања администрације и нотарског система, због публиковања права, или судског или система извршитеља, када је реч о поступку реализације залоге и стечајном поступку. Када је реч о праву Републике Србије, поглед на Закон о заложном праву на покретним стварима и правима уписаним у регистар и на праксу изграђену око њега указује на системску спремност за хармонизацију. Закључак је другачији ако се у слику укључи стање јавне управе и функционисање судства, иако је *eo ipso* охрабрујуће стање у нотарском систему и систему јавних извршитеља. Процесно и материјално право увек иду руку под руку. У укупној правној пракси Републике Србије, међутим, чини се присутним „раздор" између процесног и материјалног, норми о уређености једног института и његовог функционисања у пракси. Сваки пројекат усклађивања права Србије, на регионалном или на међународном плану, требало би да сагледа овај аспект реалности.

Литература

Bertrams, R. I. V. F.Verhagen, H. L. E. (1993). Goederenrechtelijke aspecten van de internationale cessie en verpanding van vorderingen op naam, *WPNR*. 15. 261–278.

Bonomi, A. (1998). La nécessité d'harmonisation du droit des garanties réelles mobilières dans le Marché unique euroéen. У: Werro, F. (ed.). *L'européanisation du droit privé. Vers un Code civil européen?* 497–518.

Buxbaum, H. (2003). Unification of the Law Governing Secured Transactions: Progress and Prospects for Reform. *Uniform Law Review.*8. 321–339.

Veneziano, A. (2000). *Le garanzie mobiliari non possessorie.* Milano: Lefebvre Giuffrè.

Georgievski, S. (2014). Judicial Harmonization: A Major Challenge for the South East European National Courts. У: Georgievski, S. Efremova, V. (ур.). *European Union Law Appliaction by the National Courts of the EU-Membership Aspirant Countries from South-East Europe.* 13–22.

Ernst, H. (2012). Underregulation, Overregulation and Misregulation of Security Interests in Croatian Law. У: Jessel-Holst, Ch. Meyer, T. Josipović, T. Petrić, S. Dabovska Anastasovska, J. Kostić Mandić, M. Povlakić, M. Radivojević, Z. Stanković, E. (ed. board). *New Perspectives of South East European Private Law – Proceedings*. 33–50.

Juutilainen, T. (2018). *Secured Credit in Europe, From Conflicts to Compatibility.* Oxford: Hart Publishing.

Kieninger, EM. (2004). Introduction: security rights in movable property within the common market and the approach of the study. У: Kieninger, EM (ed.). *Security Rights in Movable Property in European Private Law, The Common Core of European Private Law.* 6–37.

Cohen, N. B. (1998). Harmonizing the Law Governing Secured Credit. *Texas International Law Journal.* 173–176.

Лазић, М. (2009). *Права реалног обезбеђења*. Ниш: Пунта.

Лилић, С. (2014). Harmonizing Serbia's Administrative Laws With European Administrative Space Principles. У: Puto, E. Meškić, Z. Koprić, I. Ljubanović, B. Đerđa, D. Pavlovska Daneva, A. Efremova, V. Cerović, D. Lilić, S. Vučetić, D. (ed. board.). *EU Administrative Law and its Impact on the Process of Publica Administration Reform and Integration into the European Administrative Space of South East European Countries.* 13–19.

Nevè, P. L. (2000). Eigendomsvoorbehoud. *Nederlandse Vereniging voor Rechtsvergelijking.*60. 470–473.

Hamwijk, D. J. Y. (2014). *Publicity in Secured Transactions Law: Towards a European Public Notice Filling System for Non-Possessory Security Rights in Movable Assets?* LLD-thesis Universiteit van Amsterdam.

Herc Čulinović, E. (1994). Zalaganje pokretnih stvari bez gubitka posjeda. У: Simonetti, P (уред.). *Zbornik radova "Zaštita vjerovnika".* 12–27.

Хибер, Д. Живковић, М. (2015). *Обезбеђење и учвршћење потраживања.* Београд: Правни факултет Универзитет у Београду.

European Bank for Reconstruction and Development. *Model Law of Secured Transactions.* Преузето 1. 8. 2025. www.ebrd.com.

UNCITRAL. *Practical Guide to the Model Law on Secured Transactions.* Преузето 3. 8. 2025. https://www.un-ilibrary.org/content/books/9789210049795.

Code de commerce, https://www.legifrance.gouv.fr/codes/texte_lc/LEGITEXT000005634379

Prof. Milica Vučković, LL.D.,
Associate Professor,
Faculty of Law, University of Niš,
Republic of Serbia

NON-POSSESSORY REAL SECURITY RIGHTS OVER MOVABLES IN EUROPEAN PRIVATE LAW

Summary

Real security rights have a significant economic function, which is reflected in increasing chances for obtaining favorable loans, as one of the main drivers of global economy. For this reason, real security rights are the subject matter of interest and study in property law but also in international trade law and private international law. For a long time, movables were considered to be less suitable assets in terms of their capacity to strenghten and secure transactions. First, throughout the Roman law history, it was due to their originally lower value when compared to immovable property; second, it was due to their high mobility and difficulty in exercising the right of succession of new forms of non-possessory security rights over movables.

Non-possessory security rights over movables are today one of the most successful and the most important security rights, not only in the legal systems of national states but also in the field of international trade. However, the existing relevant national legal rules have caused difficulties in practical application of these rights at the international trade and global economy level. It has generated a strong need for uniform international rules on non-possessory real security rights over movables and for harmonization of national regulations of European states in this field. The subject matter of this research are the possibilities and particular aspects in the development of European private law on security rights, with specific reference to non-possessory security rights over movables.

Keywords: *non-possessory real security rights over movables, European private law, pledge.*

Jean-Baptiste Le Pape,[*]
Doctorant à l'université Toulouse Capitole, France

UDK: 347.453.3(44)
UDK: 351.778.542:365.642(44)

DOI: 10.5281/zenodo.17943369

CONFLITS ENTRE BAILLEURS ET LOCATAIRES

1. Introduction

En ouverture de sa conférence à l'Académie de législation de Toulouse, le 3 avril 2019, le professeur Louis Rozès a mis en confrontation les figures du bailleur et du locataire à travers l'écriture d'Honoré de Balzac dans son roman César Birotteau. On y voit le bailleur Molineux qui fait face à Gendrin, le preneur. Voici les deux personnages qui révèlent les antagonismes dont les juristes doivent aujourd'hui saisir les transformations: Molineux «écrivait lui-même ses quittances, et les envoyait à midi le jour de l'échéance; puis toute la cavalerie judiciaire allait aussitôt, avec la rapidité de ce que l'exécuteur des hautes œuvres appelle la mécanique. Molineux n'accordait ni terme, ni délai, son cœur avait un calus à l'endroit du loyer (…)» (Balzac, 1838: 178-179). En face, Gendrin, le locataire-dessinateur, «artiste profondément immoral, …, on lui demandait son loyer le quinze, tout en ne payant pas, l'artiste prétendait rester dans son appartement vide!» (Balzac, 1838: 178-179). À travers ces portraits qu'altèrent les dérives des comportements et l'esprit de chicane – «Molineux et Gendrin allaient plaider» (Balzac, 1838: 178-179) – mais qui restent d'une redoutable actualité, Louis Rozès montre les complexités juridiques qu'amplifient les pratiques contractuelles et les décisions de justice. La part du législateur sera alors de résoudre ces difficultés et de prévoir les adaptations à apporter dans une finalité à toujours relier aux biens propres des parties, et au-delà au bien commun, pour que soient établis de justes rapports entre le propriétaire du bien et le preneur. Des enjeux essentiels existent qu'ont suscités les crises et leurs injustices sociales, économiques et environnementales, mais aussi la surabondance et les attractivités d'après-guerre. La création des régimes des baux spéciaux les a appréhendés pour résoudre les embarras parfois extrêmes entre

[*] jb.lepape@gmail.com.

bailleur et preneur à travers la création de contrats de plus en plus nombreux. Et cette recherche d'un meilleur équilibre – entre évolution sociale et droit – a été poursuivie par le décret du 30 septembre 1953 réglant les rapports entre bailleurs et locataires puis par la loi du 6 juillet 1989 tendant à améliorer les rapports locatifs et aujourd'hui avec la réforme des contrats spéciaux qui est en cours. C'est maintenant au bail de droit commun prévu par le Code civil dès 1804 d'être rénové avec l'ensemble du droit des contrats spéciaux. Deux avant-projets se sont succédé. Le premier fut conçu par l'Association Henri Capitant sous la direction d'Alain Bénabent, avec comme «temps d'exercice collectif », (Farge, 2017), le colloque de Grenoble, le 17 novembre 2017; le second fut élaboré à la demande du ministère de la Justice par la commission que préside le professeur Stoffel-Munck. Une volonté nécessaire de simplification du droit positif irrigue ces projets de réforme. Mais cette œuvre qui cherche à clarifier et à harmoniser reste complexe à mener tant l'ensemble des contrats spéciaux apparaît enchevêtré, comparable dans son éparpillement qui le rend insaisissable à «une voie lactée», selon la formule du doyen Gérard Cornu. C'est cette difficulté qu'admet Martin Binder lorsqu'il se réfère au discours de Portalis et l'utilise pour la réforme actuelle: «Tout simplifier est une opération sur laquelle on a besoin de s'entendre. Tout prévoir est un but qu'il est impossible d'atteindre» (Portalis, 1801). Les avant-projets de réforme des contrats spéciaux, et en particulier le titre consacré au contrat de location, «font particulièrement écho à cette déclaration: la volonté de simplification est réelle (et bienvenue)» (Binder, 2023). Cette recherche de la mise en cohérence du droit des contrats s'intègre dans un cadre plus large avec la réforme du droit des obligations par l'ordonnance du 10 février 2016 portant réforme du droit des contrats du régime général et de la preuve des obligations, et avec l'ordonnance du 15 septembre 2021 portant réforme du droit des sûretés. D'autres projets n'ont pas abouti, mais ils ont entamé une réflexion indispensable, tel l'avant-projet de réforme du droit des biens préparé par l'Association Henri Capitant et présidé par le professeur Hugues Périnet-Marquet, déposé à la Chancellerie le 31 octobre 2008 et présenté lors d'un colloque à Paris le 28 novembre 2008. Mais «ce vent de réforme souffle toujours sur le Code civil» (Burgard, 2009) et reste souhaité par la doctrine, c'est le cas du droit de la responsabilité civile qui semble être devenu obsolète. Au-delà de ces tentatives de réforme et malgré l'impression, peut-être illusoire, de vitalité que donne la spécialisation contractuelle, la doctrine a pu observer un vieillissement accéléré du droit positif ou encore «un déclin du droit», avec le bouleversement de la hiérarchie des contrats spéciaux et l'apparition des contrats très spéciaux (baux spéciaux). À l'occasion de la réforme du droit commun des contrats, a été signalée cette nécessité de réformer le droit des contrats

spéciaux et du louage de choses dont le cœur ne se trouve plus dans les articles 1709 et suivants du Code civil. La doctrine l'a répété, le droit applicable «n'est plus dans le Code civil» (Mazeaud, 2017), il se situe ailleurs, dans la stratification contractuelle, dans la multiplication des sources européennes et internationales, surtout dans la jurisprudence. Le professeur Denis Mazeaud note cette dimension jurisprudentielle: «c'est pour une très large part la jurisprudence, la Cour de cassation, qui constitue le ferment de ce droit» (Mazeaud, 2017). Le Code civil n'est plus «l'écrin » – dans une reprise de l'expression du professeur Pascal Puig– du droit des contrats spéciaux, «ce qui, dans un système de droit codifié comme le droit français, est pour le moins incongru: état de fait regrettable si l'on croit aux vertus de la codification, que sont l'accessibilité, l'intelligibilité et surtout la prévisibilité de la règle de droit» (Mazeaud, 2017). Ici se trouve le nœud des crises du droit qui en exige la réforme, dans le sens ancien et strict du terme, *id est* de re-formation ou re-forme du droit dans sa forme originelle et son ordre premier (Carbasse, 2021: 195).

Tout d'abord le droit français est venu adoucir le règlement des conflits entre bailleurs et locataires ces dernières années.

2. Section 1: Adoucissement du règlement des conflits entre bailleurs et locataires

La loi de modernisation de la justice du XXIe siècle, n° 2016-1547 du 18 novembre 2016 a pour objectif d'ouvrir la justice à la société par la création d'un service d'accueil du justiciable dans 342 juridictions. De nouvelles actions ont pu être introduites. D'après les auteurs, les procédures participatives (articles 2062 et 2063 du Code civil) sont favorisées en particulier pour les litiges entre bailleurs et locataires: «Ce mode alternatif de résolution des différends en matière civile et commerciale (litiges entre bailleur et locataire, litiges liés à un contrat, litiges familiaux, …) permet aux parties de résoudre à l'amiable un conflit au moyen d'une "convention de procédure participative" avec l'assistance de leurs avocats» (Anil, 2016: 4). La réforme du droit commun des contrats a recherché tout d'abord une amélioration de la sécurité juridique par un renouvellement et une simplification du vocabulaire. Ensuite les travaux ont essayé de renforcer l'attractivité du droit français sur les plans politique, culturel et économique. L'ordonnance du 10 février 2016 ratifiée par la loi n° 2018-287 du 20 avril 2018 a produit quelques incidences sur le contrat de bail au moment de la formation, sur son contenu, lors de la révision ou en cas d'inexécution. Une première avancée s'appuie sur les avant-contrats, c'est-à-dire le pacte de préférence et la promesse unilatérale de contrat. Le pacte de préférence constitue la preuve,

qui n'est pas sans importance, de l'existence d'un contrat: «En matière de bail, on pourrait penser que cette efficacité n'est pas aussi cruciale que lorsqu'est en cause une vente. On objectera que si cette préférence a été sollicitée et obtenue au moyen du pacte, c'est bien la preuve que la conclusion espérée du bail constitue une opportunité importante pour le bénéficiaire» (Izac, 2017). Pour la promesse unilatérale de contrat, la sanction de la substitution dans le contrat en cas de violation au profit d'un tiers est possible si le tiers connaissait l'existence de cette promesse entre le bailleur et le preneur. Les règles générales applicables à la bonne foi et à l'obligation d'information ont aussi leur portée que démontre Laurent Izac: «Désormais c'est la nouvelle rédaction du Code civil qui impose explicitement la présence de la bonne foi aussi bien lors de la négociation que de la formation ou de l'exécution du contrat. De même, est instituée une obligation générale d'information», (Izac, 2017: 159-178) dont le défaut peut être sanctionné si l'une des parties détient une information qui est «déterminante du consentement de l'autre partie» (Izac, 2017: 159-178). Pour le contenu du contrat de bail, l'apport des articles 1170 et 1171 n'est pas négligeable, car l'interdiction des clauses privant de sa substance l'obligation essentielle du débiteur est d'ordre public. En voici le rappel: «Si par le passé la jurisprudence a pu considérer que certaines de ces dispositions pouvaient être écartées au motif qu'elles n'étaient pas d'ordre public, on peut aujourd'hui douter de la pérennité de cette solution» (Izac, 2017: 159-178). Cette évolution qui consacre l'interdiction de ces clauses a été mise en place par la jurisprudence Chronopost du 22 octobre 2016 de la chambre commerciale de la Cour de cassation (Cour de cassation 93-18.632). Par ailleurs, pour les baux organisant l'exploitation d'un immeuble, il est possible de réviser le contrat si l'une des parties souffre trop des conditions d'exécution initiales. La jurisprudence Canal de Crapone qui écartait l'imprévision (Cour de cassation DP 76. 1. 193.) est donc abandonnée: «l'imprévision a été introduite par l'ordonnance à l'article 1195 du Code civil. Elle permet, sous un certain nombre de conditions, d'infléchir le principe de l'intangibilité contractuelle afin de permettre à la partie qui vient à trop souffrir d'un contrat d'en obtenir la révision» (Izac, 2017: 159-178). Enfin des dispositions peuvent avoir de l'intérêt dans le nouveau régime de l'inexécution qui contient plusieurs dispositions susceptibles d'intéresser le droit du bail. La doctrine a énuméré quatre ordres de dispositions. Il s'agit tout d'abord de la résolution à l'initiative du créancier s'il est victime d'une inexécution grave pour qu'il rompe le contrat, l'article 1226 rejoint alors les mécanismes des clauses résolutoires et de la résolution judiciaire. Il y a aussi le mécanisme des travaux à frais avancés en matière de bail qui est conforté par le mécanisme de l'exécution forcée en nature de l'article 1221 du Code civil. Ensuite c'est l'action en réduction de prix: le preneur qui

souhaiterait obtenir une réduction du prix, par exemple pour un défaut de réparation, pourra avoir gain de cause au titre de l'action en réduction du prix du nouvel article 1223 du Code civil. Enfin, il s'agit de la nouvelle définition de la force majeure de l'article 1218 du Code civil à propos de l'acceptation des risques» (Izac, 2017: 159-178). La loi du 23 mars 2019 n° 2019-222 de programmation et de réforme de la justice avait pour objectif de simplifier les procédures et de recentrer le juge – d'après le ministère de la justice – sur sa fonction première du jugement. Parmi les avancées de la loi du 23 mars 2019 de programmation 2018-2022 se retrouve la suppression des tribunaux d'instance et de grande instance qui sont réunis en une seule institution le tribunal judiciaire, avec en son sein un nouveau juge des contentieux de la protection, spécialisé dans certaines matières : le contentieux du bail, la tutelle des majeurs…

Doit maintenant être traité le second point sur le règlement des divergences entre bailleurs et locataires par la réforme des garanties du bailleur (II).

3. Section 2: La réforme des garanties du bailleur

L'obligation de garantie des vices cachés: les hésitations doctrinales. «Malgré un fort débat des membres de la commission» (Cattalano, 2021: 74), la garantie des vices a été maintenue en 2022 dans l'avant-projet déposé à la Chancellerie en vue d'une «nécessaire harmonisation du vice au sein des contrats portant sur une chose» (Stoffel-Munck, 2022: 60). La garantie des vices est l'une des obligations traditionnelles du bailleur, déjà prévue en 1804 dans l'article 1721 du Code civil: «Il est dû garantie au preneur pour tous les vices ou défauts de la chose louée qui en empêchent l'usage, quand même le bailleur ne les aurait pas connus lors du bail. S'il résulte de ces vices ou défauts quelque perte pour le preneur, le bailleur est tenu de l'indemniser» (Article 1721, Code civil). Le bailleur est donc tenu d'indemniser le preneur en cas de défaut ou de non-conformité de la chose louée, que le vice soit antérieur ou non au contrat de bail. L'indemnisation doit intervenir dans tous les cas, même si le bailleur est de bonne foi. Quelques exemples de vices qui affectent le contrat de bail peuvent être cités qui en montrent toute la diversité: «infestations de rats, logements avec amiante, incendie lié à un défaut de construction. Cette garantie présente plusieurs différences avec celle de la vente». (Houssier, Laurent, Masson, Saulier, Viney, 2022: 460). L'offre Capitant consacre l'article 57 à cette garantie qui souhaite reprendre les apports de la jurisprudence en considérant que le loueur est tenu des vices postérieurs à la délivrance, «en raison de l'obligation de jouissance paisible qui pèse sur lui» (Houssier, 2022: 460). L'article s'inscrit dans la continuité jurisprudentielle: «Le loueur répond de tout vice, même postérieur à la

délivrance. Toutefois, il ne répond pas d'un vice que le locataire connaissait ou aurait dû connaître au moment de la conclusion du contrat ou de la réception sans réserve du bien loué. Trois articles précisent le régime du bail en 2022. Le projet a été approuvé dans le sens où il continue les efforts d'élargissement de l'obligation du bailleur en faveur du locataire, alors que l'ensemble du projet de réforme, en matière de bail, semble aller dans le sens contraire. Le texte de la commission Stoffel-Munck permet la garantie des vices apparents, ce qui n'était pas le cas dans l'article 1722 du Code civil ou dans l'article 57 de l'offre Capitant qui considérait que le bailleur ne devait pas répondre des vices que le locataire connaissait ou aurait dû connaître. Cette nouveauté est proposée par l'article 1726 alinéa 1 : «Sauf clause contraire, il garantit les vices apparents lors de la délivrance» (Avant-projet de réforme de la commission Stoffel Munck, article 1726). Une autre nouveauté de l'avant-projet de réforme est la proposition d'une définition du vice, reprise du futur article 1641 alinéa 2 prévu pour la vente, un usage inhabituel à l'utilisation de la chose peut être prévue dans le contrat: « La chose louée est viciée lorsqu'elle est impropre à l'usage habituellement attendu d'une chose semblable ou à celui dont les parties sont spécialement convenues» (Avant-projet de réforme de la commission Stoffel Munck, article 1726). En 1804, le bailleur est tenu d'une indemnisation, l'article 1726-2 de l'avant-projet 2022 propose désormais une réparation des biens en nature ou par un financement et une indemnisation du dommage subi par le locataire. La doctrine reste critique sur la rédaction de ces articles qui demeure perfectible: «On comprend bien que le vice est gênant pour le locataire s'il rend le bien impropre à l'usage attendu. Cependant, une chose peut être impropre à l'usage habituellement ou spécialement attendu sans nécessairement être viciée, simplement parce que l'usure ou l'usage normal en a diminué les utilités au point qu'elle ne peut plus servir normalement» (Michelin-Brachet, 2023). L'obligation de garantie des troubles de jouissance: une transposition de la garantie d'éviction. L'Association Henri Capitant a également réformé l'assurance d'une jouissance paisible pour le preneur par un rapprochement avec le régime de la garantie d'éviction. Et ce sont les termes de « garantie des troubles » qui ont été choisis. Dans les dispositions du Code civil, la garantie des troubles se retrouve à l'article 1719 3 : «D'en faire jouir paisiblement le preneur pendant la durée du bail» (Article 1719, Code civil). En revanche, l'article 1725 exclut la garantie des troubles qu'un tiers peut apporter par voies de fait: «Le bailleur n'est pas tenu de garantir le preneur du trouble que des tiers apportent par voies de fait à sa jouissance, sans prétendre d'ailleurs aucun droit sur la chose louée ; sauf au preneur à les poursuivre en son nom personnel» (Article 1725, Code civil). Philippe Delebecque explique l'étendue de la garantie des troubles, le bailleur engage sa responsabilité «contre les assignements des tiers qui

troublent la jouissance». (Collart Dutilleul, Delebecque, 2019: 446-447) Ces troubles peuvent être de deux natures: de droit, lorsqu'ils proviennent de la prétention d'un tiers à un titre sur le bien, tels ceux de propriété ou pour les servitudes; de fait, ici le bailleur n'est toutefois pas tenu des troubles de fait causés par des tiers qui ne revendiquent aucun droit sur le bien loué. Une divergence se fait sentir entre les deux avant-projets de réforme, tout d'abord à travers les termes utilisés de «garantie d'éviction» par l'Association Henri Capitant qui se rapproche ainsi du régime de la vente, et de «garantie des troubles» pour la commission Stoffel-Munck qui reste fidèle au vocabulaire du Code civil et de la doctrine. L'article 58 de la commission d'Alain Bénabent précise l'étendue temporelle de la garantie: «Le loueur doit au locataire la garantie d'éviction pendant toute l'exécution du contrat» (Article 58, Avant-projet de réforme de l'Association Henri Capitant). Cette formulation se veut générale afin d'assurer une reprise des solutions actuelles s'agissant de la garantie d'éviction. Comme à son habitude, la commission Stoffel-Munck propose un nombre d'articles plus conséquent et plus large, ce qui permet d'englober plus de situations. L'article 1727 met d'abord en place une garantie contre les faits personnels du bailleur: «Le bailleur ne saurait, par son fait personnel, troubler la jouissance de la chose par le locataire» (Article 1727, Avant-projet de réforme de la commission Stoffel Munck). Cet article a certainement été prévu pour rétablir le déséquilibre que provoque l'article 1753 du Code civil et ainsi éviter une concurrence déloyale: «Tel est par exemple le cas du fonds de commerce dans la location-gérance: le propriétaire pourrait-il ouvrir un commerce à proximité? Sans doute pas» (Stoffel-Munck, 2022). L'article 1728 assure ensuite le preneur contre les troubles de droit en utilisant l'expression large de «quiconque invoque un droit» (Article 1728, Avant-projet de réforme de la commision Stoffel-Munck), et lui garantit une protection plus large. L'article 1729 de ce texte de 2022 est une reprise de la règle posée par l'article 1725 du Code civil. Un second alinéa pose une exception dans le cas où le bailleur est en mesure légalement ou contractuellement de prévenir ou faire cesser le trouble, c'est ici une intégration qui se veut au plus près du foisonnement jurisprudentiel: «l'alinéa 2 a fait l'objet de nombreux débats en raison de la diversité des illustrations jurisprudentielles et de la difficulté de les enfermer dans des notions précise» (Stoffel-Munck, 2022: 61). Des complications pourraient toutefois apparaître, en particulier avec la limitation de l'obligation de jouissance aux cas énumérés par les articles 1719 et suivants de l'avant-projet: «En l'état de la rédaction de l'article 1719 de l'avant-projet, il existe un risque de voir l'obligation de jouissance (disposition chapeau) cantonnée aux seules déclinaisons prévues aux articles 1719 et suivants» (Binder, 2023).

Références

Association Henri Capitant. (2020). *Offre de réforme du droit des contrats spéciaux*. Paris: Dalloz, collection «Thèmes et Commentaires»

Bénabent, A. (2020). *Offre de réforme du droit des contrats spéciaux*. Paris: Dalloz, collection «Thèmes et Commentaires»

Binder, M. (2023). Avant-projet de réforme des contrats spéciaux (contrat de location) : un impact incertain sur certaines obligations du bailleur. *Revue Lamy Droit civil*. (213).

Burgard, M. (2009). *La réforme du droit des biens est enfin en marche, Petites affiches*. (148). 5.

Cattalano, G. (2021). *Les obligations communes aux contrats de «restitution»*. *Le mythe aux prises de la réalité*. Gantschnig, D., Kassoul, H. L'offre de réforme des contrats spéciaux. Réflexions libres à partir du projet de l'Association Henri Capitant. Paris: Dalloz, collection «Thèmes & Commentaires»

Collart Dutilleul, F., Delebecque, P. (2019). *Contrats civils et commerciaux*. Paris: Dalloz, collection «Précis»

Dargent, L. (2008). *Propositions de réforme du droit des biens*. Dalloz actualité

Farge, M. (2017). *Ouverture du colloque du 17 novembre 2017, discours du professeur Michel Farge.* De: https://www.youtube.com/watch?v=kJeraJCAI5o&t=625s

Fournier, A. (2023). *Les contrats portant sur une chose*. Cerqueira, G., Monteillet, V.: L'avant-projet du droit des contrats spéciaux. Paris: Société de législation comparée, collection «Méthodologie comparée du droit civil»

Guiomard, P. (2016). *Les nouveautés de la réforme du droit des obligations*. Dalloz actualité

Houssier, J., Laurent, J., Masson, J., Saulier, M., Viney, F. (2022). *Cours de droit civil*. Paris, Éditions IEJ de la Sorbonne, collection CRFPA

Izac, L. (2017). *«De quelques incidences de la réforme du droit des contrats sur le bail»*. *Droit et Ville.* n° 83.

Michelin-Brachet, H. (2023). *Les obligations du bailleur et du locataire dans l'avant-projet de réforme des contrats spéciaux: le changement dans la continuité*, Droit et Patrimoine, (336)

Ministère de la Justice. (2020). *Loi de programmation 2018-2022 et de réforme pour la justice, Rapport d'exécution établi au titre de l'année 2020*.

Périnet-Marquet P. (2008). *L'avant-projet de réforme du droit des biens-Document de travail*. Association Henri Capitant

Puig, P. (2020). *Contrats spéciaux*. Paris: Dalloz, collection «HyperCours»

Portalis, J.-E.-M. (1801). *Discours préliminaire du premier projet de Code civil*

Rédaction Lextenso. (2020). *Réorganisation juridictionnelle: entrée en vigueur du volet territorial de la loi de réforme pour la Justice.* Gazette du Palais. (1) 48.

Rozès, L. (2019). *«La location du logement », conférence du 3 avril 2019 à l'Académie de législation de Toulouse.* De: https://www.dailymotion.com/video/x764cd6

Stoffel-Munck, P. (2022). *Avant-projet commenté de réforme du droit des contrats spéciaux*

Wicker, G., Shulze, R., Mäsch G. (2021). *La réforme du droit de la responsabilité civile en France*. Société de législation comparée, collection «Droit comparé et européen»

Actes juridiques and jurisprudence

Avant-projet de réforme de l'Association Henri Capitant, article 58.

Avant-projet de la commission Stoffel-Munck, article 1726, alinéa 1.

Avant-projet de réforme de la commission Stoffel-Munck, Article 1727.

Avant-projet de la commission Stoffel-Munck, Article 1728.

Code civil, Article 1112-1.

Code civil, Article 1719 3.

Code civil, Article 1721.

Code civil, Article 1725.

Décret du 30 septembre 1953 réglant les rapports entre bailleurs et locataires en ce qui concerne le renouvellement des baux à loyer d'immeubles ou de locaux à usage commercial, industriel ou artisanal pour les baux commerciaux, No. 53-960, JORF, 1953.

Loi du 6 juillet 1989, tendant à améliorer les rapports locatifs et portant modification de la loi n° 86 1290 du 23 décembre 1986 pour les baux d'habitation et mixte d'habitation et professionnel, No. 53-960, JORF, 1989.

Ordonnance du 10 février 2016 portant réforme du droit des contrats, No. 2016-131, JORF, 2016.

Ordonnance du 15 septembre 2021 portant réforme du droit des sûretés, No. 2021-1192, JORF, 2021.

Cour de cassation [1996], 93-18.632.

Jean-Baptiste Le Pape,
PhD Candidate, Junior Researcher,
Université Toulouse Capitole, Toulouse,
Republic of France

CONFLICTS BETWEEN LANDLORDS AND TENANT

Summary

One of the aims of the Draft parliamentary bill for the reform of special contracts is to prevent and resolve conflicts between landlords (lessors) and tenants (lessees) in compliance with the law. There are many reasons for reforming the Code Civil provisions on subject-specific contracts. The first reason is continuity. By remaining faithful to the Code Civil of 1804, the preliminary Draft aims to continue the process of amending the Code Civil initiated by the Ordinance of 10 February 2016, by reforming inter alia the provisions on contract law. Secondly, given that the Draft is aimed at modernizing the somewhat outdated regime, the structure of the titles is adjusted in line with the new provisions, the entire content of different areas of law on special contracts are structured in a better way, and obsolete provisions are simply deleted. The third reason is the framers' desire to simplify positive law, which has been evident since the first Draft to Code Civil (1801). The reading and debate on the preliminary Draft reform bill on special contracts, and particularly the provisions on the lease contract, reaffirm the statement that simplification of Code Civil is both desirable and needed.

Keywords: *Code Civil, reform, special contracts, conflicts, lessors and lessees.*

Jean-Baptiste Le Pape,
Докторанд, Истраживач-приправник,
Универзитет Toulouse Capitole,
Република Француска

СПОРОВИ ИЗМЕЂУ СТАНОДАВАЦА И ЗАКУПАЦА

Резиме

Један од циљева Нацрта о изменама и допунама одредаба о посебним уговорима у оквиру француског Грађанског законика (Code Civil) је спречавање и решавање спорова између закуподаваца и закупаца у складу са законом. Много је разлога за реформу одредаба Законика о посебним уговорима. Први разлог је континуитет. Остајући доследан Грађанском законику из 1804. године, прелиминарни Нацрт има за циљ да настави процес ажурирања Грађанског законика започет Уредбом од 10. фебруара 2016. године, којом је између осталог извршена реформа уговорног права. Друго, с обзиром да постоји потреба за модернизацијом донекле застарелог режима, структура наслова (делова) усклађена је са новим одредбама Законика, целе одредбе о појединим посебним уговорима су боље систематизоване, док су застареле одредбе једноставно избрисане. Трећи разлог је тежња да се поједностави позитивно право, која је очигледна још од првог Нацрта грађанског законика (1801). Расправа о прелиминарном Нацрту реформи посебних уговора, а нарочито одредби о уговору о закупу, поново потврђује циљ да је поједностављивање Грађанског законика пожељно и неопходно.

Кључне речи: *Грађански законик, реформа, право посебних уговора, спорови, закуподавци и закупци.*

Мр Милана Ранковић,[*]
Сарадница у настави,
Правни факултет, Универзитет Црне Горе,
Република Црна Гора

UDK: 347.965.42:004.8
UDK: 347.918:004.8

DOI: 10.5281/zenodo.17943434

ПРИМЕНА ВЕШТАЧКЕ ИНТЕЛИГЕНЦИЈЕ У АЛТЕРНАТИВНИМ НАЧИНИМА РЕШАВАЊА СПОРОВА: ПЕРСПЕКТИВЕ И ИЗАЗОВИ[**]

Апстракт: *Вештачка интелигенција је утицала на све сфере друштва, па тако и на правосудни систем. Судски поступци су предмет критика због њихове дуготрајности, високих трошкова и формалности, док алтернативни начини решавања спорова нуде бржи, економичнији и флексибилнији процес који омогућава очување односа и поверљивости. Захваљујући способности да анализира велике количине података, препознаје обрасце и предлаже решења, вештачка интелигенција има потенцијал да значајно унапреди целокупан правосудни систем, а своју примену је већ пронашла у алтернативним начинима решавања спорова, с обзиром на то да су они, у односу на традиционалне судске поступке, значајно растерећенији процесних формалности. Системи вештачке интелигенције најчешће се користе у припремним радњама за вођење поступака, укључујући препознавање проблема, истраживање и анализу доказа, али би могли наћи место примени и у неким фазама поступка као што је на пример одређивање трећег неутралног лица и израда нацрта поравнања односно одлуке. Међутим, питање примене вештачке интелигенције у процесу доношења одлука је сложено и изазовно, пре свега због тога што изазива бројне етичке дилеме, али и због недостатка транспарентности алгоритама и могућих пристрасности у подацима на којима се темеље одлуке. У овом раду*

[*] milana.t@ucg.ac.me, milanatmc@gmail.com, ORCID ID 0009-0006-9332-6326.

[**] Рад је изложен на Међународној научној конференцији „Право и друштвени конфликти“организованој од стране Правног факултета Универзитета у Нишу 25. априла 2025.

се анализира потенцијал вештачке интелигенције, са посебним фокусом постојећи правни оквир и на могућности, ограничења и импликације у савременим поступцима алтернативног начина решавања спорова. Посебна пажња посвећена је правном оквиру, етичким изазовима и потенцијалним ризицима повезаним са применом ових технологија. Циљ истраживања је да пружи преглед тренутног стања и да испита перспективе развоја вештачке интелигенције у контексту унапређења ефикасности и правичности поступака АРС-а.

***Кључне речи**: вештачка интелигенција, алтернативно решавање спорова, преговарање, медијација, арбитражни поступак.*

1. Увод

Вештачка интелигенција (у даљем тексту „ВИ") је утицала на све сфере друштва, па и на начине решавања спорова, који се традиционално деле на судске и вансудске (алтернативне) начине решавања спорова. Судски поступци су често предмет критика због њихове дуготрајности и високих трошкова, што је подстакло развој алтернативног решавања спорова (Кнежевић, 2006: 123; Мојашевић, 2012: 583).

Алтернативно решавање спорова (у даљем тексту „АРС") у ширем смислу[1] обухвата различите начине неформалног (мирног) решавања спорова, од којих су најзаступљенији: директни преговори, поравнање, медијација (посредовање), мирење (концилијација), арбитража, минисуђење (mini-trial), мед-арб, недеља поравнања, рочиште за поравнање, рана неутрална процена случаја и др. (Михаиловић, 2007: 65-67). Захваљујући својој флексибилности, методе АРС-а представљају плодно тло за имплементацију иновативних решења заснованих на вештачкој интелигенцији. Овакав спој омогућава значајно унапређење и убрзање појединих фаза поступка, као што су анализа података, формулисање предлога решења и сл.

Правила која уређују методе АРС-а представљају правни оквир у склопу кога странке могу саме или уз помоћ трећег неутралног лица, постићи заједничко прихватљиво решење (Симоновић, 2007: 326). Са друге стране, арбитража се као начин решавања спорова разликује од осталих метода АРС-а по томе што она представља поступак у коме се правни спор решава обавезујућом одлуком арбитра, односно арбитра-

[1] У научној литератури се појам алтернативно решавање спорова употребљава и у ужем значењу, које не обухвата арбитражу, с обзиром на то да она представља алтернативу суђењу.

жног суда, која се може принудно извршити (Кнежевић, Павић, 2013: 21).

У овом раду се анализира потенцијал ВИ, уз нагласак на њене могућности, ограничења и импликације у поступцима АРС-а. Посебна пажња посвећена је постојећем правном оквиру и потенцијалним ризицима повезаним са применом ових технологија. Наиме, ове иновације су отвориле бројна питања која се тичу потенцијалних етичких дилема и изазова у вези са правом на правично суђење и у погледу прихватљивости одлука које предлаже или доноси алгоритам ВИ. Циљ истраживања је да пружи преглед тренутног стања и да испита перспективе развоја вештачке интелигенције у контексту унапређења ефикасности и правичности поступака АРС-а.

2. Појам вештачке интелигенције

Први познати покушај процене интелигенције машине потиче из 1950. године, када је британски математичар и научник Алан Тјуринг формулисао тест који је осмишљен како би пружио оперативну дефиницију интелигенције (Jovanović, 2024: 222; De Bruyne Vanleenhove, 2023: 2). Рачунар пролази овај тест ако човек-испитивач, након постављања питања, не може да утврди да ли одговори потичу од човека или од рачунара (Russell, Norvig, 2010: 2).

У почетку се употреба вештачке интелигенције у методама решавања спорова заснивала на rule-based системима који су захтевали од програмера да унапред предвиде и дефинишу сет правила са свим могућим улазима и излазима (inputs and outputs) који су релевантни за дати спор. Ови рани системи су били дизајнирани да помогну аутоматизацијом једноставних, понављајућих задатака, углавном у административне сврхе, као што су управљање предметима, електронско подношење захтева, анализа судске праксе и доказа, заказивање и расподела предмета (Hendrickx, 2025: 1).

Најпознатији методи решавања спорова из раних 2000. на платформама eBay и PayPal функционисали су на основу rule-based система. Улаз-излаз правила одражавала су начин на који човек ментално повезује чињенице са закључцима, у складу са правним нормама. ВИ је документовала своје резоновање у облику тзв. стабла одлучивања, прилагођавајући ток у зависности од нових или измењених чињеница и на крају је пружала визуелни доказ о томе како је дошла до свог закључка (Abbott, 2023: 687).

Технологије ВИ су доживеле праву експанзију у време пандемије COVID-19, наводећи правнике да искористе системе за онлајн решавање спорова (у даљем тексту „ОРС") који у одређеним случајевима могу, али не морају увек укључивати у себи и неки облик вештачке интелигенције. Ипак, појам ОРС треба разликовати од АРС уз помоћ вештачке интелигенције, о којима је овде реч. ОРС обухвата широки спектар начина решавања спорова (укључујући, али не ограничавајући се на омбудсмане, одборе за притужбе, преговоре, мирење, медијацију, поравнање, арбитражу и друге), као и могућност хибридних процеса који садрже и онлајн и офлајн елементе.[2]

Технолошки напредак је од тада подстакао развој и употребу све софистицираних апликација за вештачку интелигенцију и машинско учење, које користе велике количине података тзв. data-based learning.

Data-based learning свакодневно добија на значају због масовне производње података од стране комплексних база података тзв. Big Data. Појам Big Data обухвата агрегацију, анализу и повећање вредности огромних искористивих скупова података из неструктурисаних и структурисаних дигиталних информација (Kerrigan, 2022: 31). Они се најчешће ослањају на машинско учење (machine learning), као посебну поддисциплину рачунарских наука која се користи статистичким методама за прављење класификација и предвиђања и односи се на проучавање рачунарских алгоритама који се аутоматски побољшавају кроз искуство. У традиционалном програмирању алгоритми су кодирани као кораци са дефинисаним улазима и излазима (inputs and outputs). Алгоритми машинског учења граде модел заснован на узорцима података, тзв. подацима за обуку, како би доносили предвиђања или одлуке без експлицитног програмирања за то (Kerrigan, 2022: 32).

Међутим, јединствена дефиниција ВИ не постоји. Настојање да се постигне сагласност око дефиниције вештачке интелигенције представља одраз шире политичке расправе која се односи на изазове у вези са формулисањем и усаглашавањем одговарајућег правног оквира (Abbott, 2023: 686). У том контексту, могу се издвојити одређене дефиниције које доприносе бољем разумевању појмова у овом раду.

Комисија Уједињених нација за међународно трговинско право (УНЦИТРАЛ) дефинише вештачку интелигенцију као способност машине да показује или опонаша интелигентно људско понашање и као грану

[2] Чл. 2. УНЦИТРАЛ Техничких напомена о онлајн решавању спорова (UNCITRAL Technical Notes on Online Dispute Resolution) (2017). Преузето 19.7.2025. https://uncitral.un.org/sites/uncitral.un.org/files/media-documents/uncitral/en/v1700382_english_technical_notes_on_odr.pdf.

рачунарских наука која се бави овом способношћу. Систем ВИ је у суштини врста аутоматизованог, софтверског система који је програмиран да извршава унапред дефинисане задатке без људског учешћа. Као аутоматизовани системи, системи ВИ у суштини подразумевају производњу података (које се могу репродуковати у облику звука, слике или текста), који се генеришу обрадом података прикупљених из различитих извора података. Међутим, постоје две карактеристике које разликују системе ВИ од других аутоматизованих система. Прво, ВИ уместо да само извршава унапред дефинисане задатке, користи методе или технике које побољшавају извршавање тих задатака и омогућавају извршавање нових задатака у складу са унапред дефинисаним циљевима на начин који није унапред утврђен. Друга карактеристика је да системи ВИ имају способност да обрађују велике количине података из више извора (Big Data).[3]

Закон о вештачкој интелигенцији,[4] у чл. 3, ст. 1, тач. 1, дефинише систем вештачке интелигенције као систем дизајниран за рад са промењивим разинама аутономије, који након увођења може показати прилагодљивост и који, из улазних вредности које прима, закључује како генерисати излазне вредности као што су предвиђања, садржаји, препоруке или одлуке које могу утицати на физичка или виртуална окружења. Сличну дефиницију садржи и чл. 2 Оквирне конвенције Савета Европе о вештачкој интелигенцији и људским правима, демократији и владавини права.

3. Правни оквир

Популарност алтернативних метода решавања спорова се често приписује њиховој ефикасности, која је последица законодавне активности која се одвијала на међународном, регионалном и националном нивоу (Павић, 2014: 38).

Са друге стране, право се у области вештачке интелигенције још увек налази у фази развоја, па иако је очигледно да изазови које поставља вештачка интелигенција захтевају глобалну координацију, у тренутку писања овог рада не постоје обавезујућа правила која би се односила посебно на примену вештачке интелигенције у АРС-у. Ипак, одређене

[3] Чл. 10., 12. и 13. УНЦИТРАЛ таксономије правних питања у вези са дигиталном економијом (Taxonomy of legal issues related to the digital economy) (2023). Преузето 19.7.2025. https://uncitral.un.org/sites/uncitral.un.org/files/media-documents/uncitral/en/digitaleconomytaxonomy.pdf.

[4] Уредба 2024/1689/ЕУ којом се утврђују хармонизована правила о вештачкој интелигенцији (Закон о вештачкој интелигенцији).

међународне организације и институције формулисале су етичке смернице и необавезујуће препоруке у циљу регулисања употребе вештачке интелигенције у овој области.

Из тих разлога у наредном делу, биће представљен сажет преглед најзначајнијих правних извора у области АРС-а, а затим и вештачке интелигенције, уз напомену да исти није исцрпан, јер се ова област континуирано развија и унапређује, при чему нова сазнања и технолошки напредак свакодневно доприносе њиховом даљем усавршавању.

3.1. Међународни правни оквир

Најзначајнији међународни уговори у области АРС-а су: Њујоршка конвенција о признању и извршењу страних арбитражних одлука из 1958.,[5] Европска конвенција о међународној трговачкој арбитражи из 1961.,[6] Вашингтонска конвенција из 1965. (ИКСИД) и Сингапурска конвенција о медијацији из 2019.[7]

У овој области, од великог значаја је активност Комисије Уједињених нација за међународно трговинско право (УНЦИТРАЛ). Ту пре свега спадају Модел закон о међународној трговинској арбитражи (1985., измењен 2006.) и Модел закон о међународном трговинском мирењу и уговорима произашлим из мирења (2002., измењен 2018.), који представљају међународно признате стандарде за доношење и унапређивање националних закона у овим областима, а њихово прихватање од стране великог броја држава доприноси правној сигурности, предвидљивости и ефикаснијем решавању међународних трговинских спорова. Затим и УНЦИТРАЛ арбитражна правила из 2021.[8] и УНЦИТРАЛ

[5] Њујоршка конвенција о признању и извршењу страних арбитражних одлука из 1958. је најзначајнији извор међународног арбитражног права. Конвенцију су ратификовале 172 државе, које су се обавезале да ће међусобно признавати и извршавати стране арбитражне одлуке, уз минималне формалне услове.(Њујоршка) Конвенција о признању и извршењу иностраних арбитражних одлука (1958) Службени лист СФРЈ – Међународни уговори, број 11/1981.

[6] Европска конвенција има 31. државу потписницу, а сврстава се у међународне изворе права јер јој могу приступити и треће државе. Црна Гора и Србија су чланице Европске конвенције. Европска конвенција о међународној трговинској арбитражи (1961) Службени лист ФНРЈ – додатак, број 12/1963.

[7] Сингапурска конвенција има за циљ да осигура извршивост поравнања постигнутих медијацијом у међународним споровима. Конвенција Уједињених нација о међународним поравнањима постигнутим медијацијом (Сингапурска конвенција о медијацији) (2019).

[8] УНЦИТРАЛ арбитражна правила из 2021 која су намењена за ад хок арбитраже, су такође нашла добар пријем и у великом броју институција које су их усвојиле у нешто измењеном облику или предвиђају да се арбитража у склопу дате институције може

правила медијације из 2021., која представљају стандардизовани процесни оквир за алтернативно решавање спорова, који омогућава странама фер, ефикасан и неутралан поступак решавања спорова.

У оквиру УНЦИТРАЛ-а су 2017. усвојене Техничке напомене о решавању спорова путем интернета које имају за циљ да унапреде поступке онлајн решавања спорова, а заснивају се на принципима правичности, транспарентности, законитог поступка и одговорности.[9] Такође, УНЦИТРАЛ Правила убрзане арбитраже предвиђају да се употреба технологије у арбитражи заснивати на принципу поштеног поступка и да арбитри треба да пруже странкама „прилику да изразе своје ставове о употреби таквих технолошких средстава и размотре све околности случаја, укључујући да ли су таква технолошка средства на располагању странама".[10]

Први међународни уговор у области ВИ је Оквирна конвенција Савета Европе о вештачкој интелигенцији и људским правима, демократији и владавини права.[11] Конвенција има за циљ да осигура да активности система вештачке интелигенције буду у потпуности у складу са људским правима, демократијом и владавином права, а истовремено да буду погодне за технолошки напредак и иновације, као и да попуни правне празнине које могу настати услед брзог технолошког напретка. Такође, у области ВИ постоји значајан број инструмената меког права, на пример: Препоруке УНЕСКО-а о етици вештачке интелигенције (2021), Принципи ОЕЦД-а за вештачку интелигенцију (2019), Декларације и иницијативе групе седам (G7) и групе двадесет (G20), које су резултат састанака лидера, министара или радних група на тему вештачке интелигенције (ВИ); као и различите иницијативе у оквиру Уједињених нација (нпр. „AI for Good") и др.

спровести по Арбитражним правилима УНЦИТРАЛ-а, уместо по правилнику дате институције.

[9] UNCITRAL Technical Notes on Online Dispute Resolution (2017). Преузето 19.7.2025. https://uncitral.un.org/sites/uncitral.un.org/files/media-documents/uncitral/en/v1700382_english_technical_notes_on_odr.pdf.

[10] UNCITRAL Expedited Arbitration Rules (2021). Преузето 19.7.2025. https://uncitral.un.org/en/content/expedited-arbitration-rules.

[11] Конвенција је отворена за потписивање 5. септембра 2024., а у тренутку израде овог рада конвенцију су потписале: Андора, Грузија, Исланд, Лихтенштајн, Црна Гора, Норвешка, Република Молдавија, Сан Марино, Швајцарска, Украјина, Уједињено Краљевство, Канада, Европска унија, Израел, Јапан и Сједињене Америчке Државе. Преузето 19.7.2025. https://www.coe.int/en/web/artificial-intelligence/the-framework-convention-on-artificial-intelligence.

3.2. Европски правни оквир

Промовисање алтернативних начина решавања спорова је као један од приоритета Европске уније предвиђено у више стратешких докумената, почев од „Зелене књиге о алтернативном решавању спорова у грађанском и привредном праву из 2002" са циљем да се грађанима ЕУ олакша приступ правди (Симоновић, 2007: 327). Уследила је и законодавна активност у овој области, која је резултирала доношењем следећих аката: Директиве 2008/52/ЕЗ о одређеним аспектима медијације у грађанским и трговинским стварима, Директиве 2013/11/ЕУ о алтернативном решавању потрошачких спорова[12] и Уредбе (ЕУ) бр. 524/2013 о онлине решавању потрошачких спорова.

Уредба о онлине решавању спорова је донета ради успостављања европске платформе за онлине решавање спорова путем које потрошачи и трговци могу решавати своје спорове настале из уговора о промету робе и услуга који су закључени онлине, без обзира на то да ли су међународни или домаћи. Иако је платформа за ОРС у функцији од 2016., критикована је од стране Европске комисије да високи трошкови одржавања платформе не оправдавају ту разину успешности јер се отприлике око 200 предмета обради годишње, па је због тога донет Предлог да се ови акти ставе ван снаге[13] (Петрушић, 2020: 46).

ЕУ је доношењем Закона о вештачкој интелигенцији[14] прва на глобалном нивоу успоставила правни оквир којим се уређује употреба ВИ, која представља и један од приоритета друге дигиталне агенде за Европу 2020-2030.[15] Закон о вештачкој интелигенцији има за циљ да

[12] Европска комисија је 2023. године усвојила предлог директиве којом се мења неколико директива које се односе на права потрошача и алтернативно решавање спорова, који имају за циљ да се законодавни оквир за алтернативно решавање спорова прилагоди дигиталним тржиштима, да се олакша коришћење алтернативног решавања спорова у прекограничним споровима и да се поступак алтернативног решавања спорова поједностави. Види: Предлог Директиве европског Парламента и Већа о измјени Директиве 2013/11/ЕУ о алтернативном решавању потрошачких спорова, као и директива (ЕУ) 2015/2302, (ЕУ) 2019/2161 и (ЕУ) 2020/1828.

[13] Предлог Уредбе Европског Парламента и Већа о стављању изван снаге Уредбе (ЕУ) бр. 524/2013 и измени уредаба (ЕУ) 2017/2394 и (ЕУ) 2018/1724 у погледу укидања европске платформе за ОРС.

[14] Уредба 2024/1689/ЕУ којом се утврђују хармонизована правила о вештачкој интелигенцији (Закон о вештачкој интелигенцији).

[15] Друга дигитална агенда за Европу бави се променама које су донеле дигиталне технологије и улогом дигиталних услуга и тржишта, наглашавајући технолошке и геополитичке циљеве ЕУ. Приоритети су били квантно рачунарство, блокчејн стратегије, вештачка интелигенција, полупроводници semiconductors (Европски закон о чиповима), дигитални суверенитет, сајбер безбедност, 5G/6G, европски простори података и

обезбеди да употреба ВИ у Европи буде безбедна, транспарентна, са могућношћу праћења, недискриминаторна и еколошки прихватљива. Закон класификује примену ВИ према нивоу ризика на: минималан, ограничен, висок и неприхватљив.

Примена вештачке интелигенције у алтернативним начинима решавања спорова, односно тумачење и примена правних норми на конкретно чињенично стање се сматра се високо ризичном употребом, на основу чл. 6, ст. 2 и прилога 3, ст. 8, тач. а Закона о вештачкој интелигенцији.[16] Она подлеже следећим обавезним условима пре него системи буду доступни на тржишту: процена ризика и мере ублажавања; квалитетни скупови података; транспарентност и обезбеђивање информација корисницима; обавезан надзор од стране човека; тачност, отпорност и сајбер безбедност.

Значајан извор права у овој области је Директива о одговорности за производе,[17] која има за циљ да обезбеди да произвођачи система вештачке интелигенције одговарају за штету (имовинску и нарушавање приватности), укључујући и последице ажурирања софтвера. Примери обештећења на основу ове Директиве обухватају широк спектар ситуација, укључујући, између осталог, дискриминацију приликом запошљавања, као и здравствене последице проузроковане употребом медицинских уређаја који садрже ВИ.

На нивоу ЕУ донет је и Предлог директиве о одговорности за вештачку интелигенцију, која има за циљ да олакша терет доказивања оштећенима од стране вештачке интелигенције.[18]

глобални технолошки стандарди. Преузето 19.7.2025. https://www.europarl.europa.eu/factsheets/en/sheet/64/digital-agenda-for-europe.

[16] Чл. 6., ст. 2., прилог 3., ст. 8., тач. а Закона о вештачкој интелигенцији прописује да се системи вештачке интелигенције намењени за употребу од стране суда или у његово име ради помоћи суду у истраживању и тумачењу чињеница и закона и у примени закона на конкретан скуп чињеница, или за употребу на сличан начин у алтернативном решавању спорова сматрају високо ризичном употребом вештачке интелигенције.

[17] Директива 2024/2853/ЕУ Европског Парламента и Већа од 23. октобра 2024. о одговорности за неисправне производе и стављању изван снаге Директиве Већа 85/374/ЕЕЗ.

[18] Уколико предложена Директива буде усвојена, оштећени од стране система ВИ имаће корист од обориве претпоставке узрочности. Наиме, узрочна веза између неправилности система ВИ и настале штете претпоставља да програмер или корисник високоризичног ВИ система није испунио обавезе предвиђене Законом о вештачкој интелигенцији ЕУ и да је тај пропуст вероватно утицао на исход који је проузроковао штету, осим ако тужени не докаже супротно. Предлог Директиве Европског Парламента и Савета о прилагођавању правила о вануговорној грађанској одговорности на вештачку

С обзиром на то да употреба алгоритама покреће питање заштите личних података током њихове обраде, значајан извор права је и Општа уредба о заштити података,[19] која у чл. 22 даје лицима право да одбију да буду предмет одлуке засноване искључиво на аутоматској обради, осим ако то није законом прописано. У тим случајевима, ова лица имају право да захтевају да одлуку донесе човек.

Европска комисија за ефикасност правосуђа је 2018. донела Европску етичку повељу о употреби вештачке интелигенције у правосудним системима и њиховом окружењу, које се заснивају на пет етичких начела: поштовање људских права, забрану дискриминације (нарочито у погледу приступа правосуђу), принцип поузданости и сигурности, принцип транспарентности, непристрасности и поштења, као и принцип да корисници система у сваком тренутку имају контролу над системом.[20] Повеља наглашава да технолошке промене не смеју нарушити следећа права загарантована у свим грађанским, трговинским и управним поступцима: право на приступ суду; начело контрадикторности; једнакост страна у поступку; непристрасност и независност судија и право на правног заступника.

3.3. Национални правни оквири

Национални правни оквир АРС-а чине законски и подзаконски акти појединих држава. Ту спадају не само национални закони о арбитражи, односно закони о медијацији, већ одредбе о АРС-у могу бити садржане у посебним одредбама унутар других закона (То ће на пример бити случај када национални закони предвиђају обавезно упућивање странака на АРС пре покретања парничног поступка, у радним, потрошачким или породичним споровима, чиме се настоји растеретити правосуђе).

Може се рећи да је у области АРС-а дошло до хармонизације права на глобалном нивоу, с обзиром на то да се велики број националних закона широм света заснива на Модел законима УНЦИТРАЛ-а (Стани-

интелигенцију (Директива о одговорности за вештачку интелигенцију). COM/2022/496 final.

[19] Уредба 2016/679/ЕУ Европског парламента и Савета од 27. априла 2016. године о заштити физичких лица у вези са обрадом личних података и о слободном кретању таквих података и о стављању ван снаге Директиве 95/46/ЕЗ (Општа уредба о заштити података).

[20] Европска етичка повеља о употреби вештачке интелигенције у правосудним системима и њиховом окружењу. Преузето 18.7.2025. https://rm.coe.int/ethical-charter-en-for-publication-4-december-2018/16808f699c.

вуковић, 2013: 54). На националним законодавцима је да одлуче у којој мери ће прихватити Модел закон, узимајући у обзир специфичности и потребе домаћег правног система (Кнежевић, Павић, 2013: 40).

Са друге стране, национална права у области ВИ су и даље у развоју. Одређене државе су већ успоставиле нормативни оквир у овој области, при чему се Кина и Јужна Кореја истичу као примери који предњаче у регулаторном приступу.[21] Многе друге земље се одлучују за блаже, постепене приступе у виду смерница али нису још увек донеле законе о вештачкој интелигенцији, ту спадају: Велика Британија, САД, Сигапур итд.

3.4. Правилници институција за алтернативно решавање спорова

Правилници институција које се баве алтернативним решавањем спорова представљају правила којима се уређује начин на који се одвијају поступци. Свака институција има своје правилнике (или правила) којима се најчешће: уређује начин покретања, спровођења и окончања поступка; одређује надлежност институције; прописује начин именовања трећих неутралних страна; уређује подношење захтева, решавање процесних питања; регулишу накнаде и трошкове поступка и др. У наставку ћемо представити примере правилника који су у последње време измењени како би се прилагодили савременим технолошким достигнућима:

а) Арбитражна правила МТК (2021) и Правила медијације МТК (2014) дефинишу институционални оквир који има за циљ да обезбеди транспарентност, ефикасност и правичност у арбитражним поступцима и поступцима медијације који се воде пред Међународном трговинском комором. Због повећане употребе технологије у арбитражи, Арбитражна правила МТК су измењена 2021. тако да прописују подношење захтева за арбитражу и одговора електронским средствима комуникације[22] и могућност да арбитражни суд одлучи да се рочишта могу одржати на даљину након консултација са странама.[23]

[21] У Кини је у марту 2024. представљен је нацрт Закона о вештачкој интелигенцији; У Јужној Кореји је усвојен Основни закон о вештачкој интелигенцији у децембру 2024. године, који ступа на снагу од јануара 2026. AI Watch: Global regulatory tracker. Преузето 19.7.2025. https://www.whitecase.com/insight-our-thinking/ai-watch-global-regulatory-tracker-china.

[22] Чл. 4 и 5 ICC Rules of Arbitration (2021). Преузето 19.7.2025. https://iccwbo.org/dispute-resolution/dispute-resolution-services/arbitration/rules-procedure/2021-arbitration-rules/.

[23] Чл. 26, ст. 1 ICC Rules of Arbitration (2021). Преузето 19.7.2025. https://iccwbo.org/dispute-resolution/dispute-resolution-services/arbitration/rules-procedure/2021-arbitration-rules/

б) Правила арбитраже Сингапурског међународног арбитражног центра из 2025., омогућавају извођење доказа, саслушање сведока и странака на даљину, онлајн подношење докумената и предвиђају поједностављени поступак за спорове мале вредности. Правила предвиђају могућност да стране отпреме сву писану комуникацију на cloud-based платформу за управљање случајевима SIAC Gateway. Ова платформа за управљање предметима олакшава електронско подношење докумената, онлајн плаћања, безбедно складиштење докумената и управљање предметима у реалном времену.[24]

в) Поступци за решавање међународних спорова (укључујући медијацију и арбитражу) Америчког удружења за арбитражу из 2014. Америчко удружење за арбитражу - Међународни центар за решавање спорова је у мају 2025. донело Стандарде за употребу вештачке интелигенције у алтернативном решавању спорова.[25] Стандарди имају за циљ да оснаже институције, трећа неутрална лица, странке и њихове пуномоћнике да интегришу вештачку интелигенцију у свој рад и да промовишу окружење у коме вештачка интелигенција повећава, а не умањује, правичност, транспарентност и поверење у АРС. Они се заснивају на шест кључних принципа:

1) Етичност и фокус на човеку приликом употребе вештачке интелигенције подразумева да системи вештачке интелигенције треба да буду усклађени са етичким принципима, да обезбеде непристрасност и да поштују права свих учесника у поступку, уз очување људског надзора и контроле. Трећим неутралним лицима се саветује умерена употреба технологије, уз нагласак на самосталну оцену доказа и образложено одлучивање.

2) Приватност и безбедност подразумева да системи вештачке интелигенције требају испуњавати предвиђене безбедносне стандарде.

3) Тачност и поузданост подразумевају да се подаци који су добијени од вештачке интелигенције требају увек проверити у односу на поуздане изворе, доказе, списе и правну литературу, док са друге стране алати вештачке интелигенције треба јасно да наведу ситуације у којима постоје ограничења у пруженим подацима и када постоји потреба за људским надзором.

4) Објашњивост и транспарентност подразумевају да се функционисање система вештачке интелигенције може разумети од стране про-

[24] Чл. 4.2, 4.3., 6.1 SIAC Arbitration Rules (2025). Преузето 19.7.2025. https://siac.org.sg/siac-rules-2025.

[25] AAA Standards for AI in ADR. Преузето 19.7.2025.https://go.adr.org/rs/294-SFS-516/images/AAAi_Standards_for_AI_in_ADR.pdf?version=0.

сечног човека, да се може прегледати и довести у питање када је то потребно. Трећа неутрална лица треба увек да обавесте стране уколико употребљавају ВИ у конкретном поступку и да самостално процене вредност резултата које је генерисала вештачка интелигенција, односно да их испитају како би се отклонила могућност нетачних навода, пристрасности или сумњивих извора.

5) Одговорност подразумева да арбитражне институције требају пажљиво да одаберу системе ВИ које ће употребљавати, као и њихове произвођаче. Са друге стране, трећа неутрална лица треба да буду адекватно едукована о етичким и практичним аспектима употребе вештачке интелигенције, како би избегли компромитовање квалитета поступка и осигурали да технологија не замени критичко испитивање доказа и аргумената.

6) Прилагодљивост подразумева да институције за АРС треба да успоставе и примењују стандарде за праћење и процену система вештачке интелигенције које употребљавају као и да спроводе континуирану обуку у области.

4. Утицај вештачке интелигенције на алтернативне начине решавања спорова

Сви учесници у поступку АРС-а могу у свом раду на неки начин употребљавати ВИ. Институције одржавају платформе за управљање предметима у којима ВИ има растућу улогу. Институције могу кроз своје правилнике и смернице охрабрити странке у поступку да употребљавају ВИ уз поштовање етичких стандарда. Трећа неутрална лица користе алате вештачке интелигенције како би ефикасније обавила поверени посао, уз поштовање етичких стандарда. Странке и њихови пуномоћници користе алате вештачке интелигенције како би поједноставили и убрзали процесе као што су преглед и анализа докумената и доказа, развој стратегије заступања, предвиђање исхода спора и др.

Утицај вештачке интелигенције на АРС зависи од технологије која се користи, задатака који се поверавају и нивоа контроле од стране човека.

У погледу задатака који се поверавају, може се разликовати употреба у административне, процедуралне и практичне сврхе. Употреба ВИ у административне сврхе би на пример обухватала поступке аутоматизације финансијског управљања поступком (тј. обрачун трошкова поступка и наплату), израду промотивних материјала и сл. Процеду-

ралнa употреба се односи на израду правила и смерница које описују прихватљиву и неприхватљиву употребу вештачке интелигенције у институцијама за АРС. Ипак, најзначајнији су случајеви практичне примене ВИ у поступцима АРС-а у циљу ефикаснијег и економичнијег решавања спора и они имају потенцијал да заувек измене начин на који посматрамо АРС.

Утицај вештачке интелигенције одређен је и начином на који учесници у поступку користе ту технологију и нивоом контроле од стране човека, због чега је подела у овом раду извршена на асистивне и аутоматизоване технологије ВИ.

4.1. Асистивне технологије

Асистивне технологије ВИ (тзв. дигитални асистенти) помажу, информишу и дају препоруке учесницима у поступку. Ове технологије могу убрзати и побољшати исходе поступка отклањањем административних и процесних препрека и пружањем информација које су потребне како би се донеле тачне и информисане одлуке (Abbott, 2023: 689). Употреба ових технологија у АРС-у начелно се сматра прихватљивом, јер оне представљају само подршку у обављању активности и пружају ефикасна решења, док надзор и контролу над поступком задржава човек, што представља њихову битну карактеристику. Асистивне технологије ВИ су већ нашле примену у скоро свим фазама поступка.

Прво, ове технологије могу помоћи у припреми предмета, правном истраживању (претраживању прописа, литературе, праксе), прегледу и анализи докумената (класификацији и сумирању доказа) и процени исхода спора и тиме помоћи странкама, односно њиховим пуномоћницима у формулисању аргументације и поднесака (Abbott, 2023: 689). Због способности рада на различитим језицима, истраживања спроведена од стране вештачке интелигенције се сматрају подробнијим (Jovanović, 2024: 228).

Навешћемо неколико примера ових технологија. CoCounsel је први у свету дигитални асистент који је обучен да уз помоћ OpenAI-а анализира документа и обавља друге задатке за адвокате. На сличан начин, адвокатска канцеларија Allen & Overy употребљава вештачку интелигенцију ”Harvey”[26] која помаже адвокатима приликом анализе уговора, утврђивања усклађености са прописима, истраживањима, а може се користити и за предвиђање исхода спора.

[26] Allen & Overy. Преузето 19.7.2025. https://www.aoshearman.com/en/news/ao-announces-exclusive-launch-partnership-with-harvey.

Међутим, приликом употребе ВИ ради процене исхода спора потребна је доза опреза. Наиме, поступци АРС-а су поверљиви, па количина података која се објављује након ових поступака често неће бити довољна за ефикасну обуку модела вештачке интелигенције. ВИ функционише тако што пореди нови случај са хиљадама претходних случајева (који су унети као подаци на којима је модел ВИ трениран), узимајући у обзир факторе као што су врста спора, судска пракса, релевантни прописи и др. (Jovanović, 2024: 229). Стога су прецизније прогнозе исхода спора могуће у контексту судских поступака, будући да се на основу јавно доступних судских одлука може прикупити и обрадити знатно обимнији корпус података.

Пример ВИ која се користи за предвиђање исхода спора је Case Law Anaytics[27] која се користи у Француској и која предвиђа могуће исходе спора кроз анализу постојеће судске праксе уз помоћ алгоритма машинског учења. ВИ симулира процес судског одлучивања како би представила могуће одлуке које могу бити донете у датом предмету (Van Der Haegen, 2023: 76).

Друго, ВИ се може користити као помоћ у доношењу стратешких одлука као што је одабир трећег неутралног лица уз помоћ апликација за обраду података (data-analytics). Ради се о једном специфичном истраживачком задатку који подразумева рангирање одређеног круга лица према скупу унапред одабраних критеријума (Jovanović, 2024: 228). Вештачка интелигенција би могла ове задатке да обави брже и са већом објективношћу у односу са човека, а странкама би било остављено да изаберу кандидате према ранг листи сачињеној од ВИ. Са тим у вези, у арбитражним поступцима се ВИ може поверити одлучивање о броју арбитара с обзиром на сложеност предмета, вредност предмета спора и интерес странака да арбитражни поступак буде ефикасан и економичан.[28]

Треће, ВИ се може користити у току самог поступка као помоћ у задацима који захтевају велики рад, као што су израда хронологија поступка, израда записника, олакшавање извођења доказа и сл. Ту би спадали разни типизирани и понављајући задаци код којих, због коли-

[27] *Case Law Anaytics AI*. Преузето 19.7.2025. https://www.lexisnexis.com/fr-fr/produits/case-law-analytics

[28] Приликом одлучивања о броју арбитара алгоритми ВИ би требало да узму у обзир велики број параметара, као што је нпр. вредност предмета спора (поједини правилници сталних арбитражних институција полазе од претпоставке о корелацији између вредности предмета спора и сложености предмета, а као предност овог система се наводи предвидљивост), процена околности спора (због способности ВИ да обрађује велику количину података) чињеница и евентуалне пристрасности.

чине података које треба обрадити или броја понављања одређене радње, постоји ризик од превида или грешке онда када их обавља човек.

У поступцима медијације тзв. четботови постају све више укључени у саме преговоре. Ови генеративни алати ВИ могу постављати питања усмерена на идентификацију основних интереса странака, предлагати понуде и предвиђати вероватноћу да ће такве понуде бити прихваћене. Медијатори могу одлучити да упореде сопствене листе питања са онима које генерише технологија вештачке интелигенције како би се уверили да нису ништа пропустили. Пример ове врсте технологија представља софтвер за медијацију NextLevel,[29] који се може користити као асистент који допуњава и убрзава могућности медијатора.

4.2. Аутоматизоване технологије

Аутоматизоване технологије ВИ могу делимично или потпуно аутоматизовати задатке, а у одређеним случајевима, чак и заменити трећа неутрална лица (Abbott, 2023: 689). Ове технологије се могу користити не само за израду поднесака и других писмена, већ и за комуникацију, за организацију службених путовања, а могу и аутоматизовати преговоре, поравнања, написати одлуку и сл.

Ова врста ВИ се може употребљавати за аутоматско генерисање процесних аката или њихових делова. Примера ради, због способности да у реалном времену преведе тонски запис у текстуални, ВИ би могла да се користи за сачињавање записника (Jovanović, 2024: 231), и (уколико је потребно) његово превођење на језик поступка, чиме би се уштедело значајно време и ресурси. При чињеници да записник прегледају, контролишу и потписују трећа неутрална лица и странке тј. њихови пуномоћници, уз људски надзор се може уклонити могућност од евентуалних грешака.

Даље, ВИ се може употребљавати и за сачињавање неких процесних аката који не захтевају оцену доказа и немају креативни карактер. Нпр. сачињавање Задатка арбитражног суда (Terms of reference) или позива за усмену расправу. Прикладним се сматра употреба ВИ од трећих неутралних страна у оним стварима у којима се уместо дискреционог просуђивања, захтева тачност и математичка прецизност. ВИ се може користити како би помогла при процени и обрачуну износа материјалне штете, трошкова поступка и камате која ће бити досуђена, јер је овај задатак првенствено математички и захтева прецизност.

[29] *NextLevel* Mediation AI. Преузето 19.7.2025. https://nextlevelmediation.com/.

Међутим, у тренутку писања овог рада ВИ која би обављала улогу арбитра или медијатора, односно машине и алгоритми који имају могућност независног одлучивања и могућност да решавају комплексне правне проблеме налик људима, не постоје (Ongenae, 2023: 103). Наиме, ВИ нема способност да препозна убедљивост неког аргумента и не може вршити оцену доказа, већ ова улога треба остати резервисана за човека (Jovanović, 2024: 236).

Додељивање функције одлучиоца вештачкој интелигенцији би захтевало измене постојећег правног оквира који физичка лица подразумева под трећим неутралним лицима (Jovanović, 2024: 237). Са тим у вези, недавно је у Предлогу Закона о арбитражи Француске из 2025 заузет јасан став да арбитри морају бити физичка лица, чиме је употреба правних лица или система вештачке интелигенције искључена.[30]

Навешћемо неколико од примера аутоматизованих технологија. У споровима о накнади штете у којима је спорна искључиво висина потраживања, примењује се тзв. систем „слепог надметања" (blind bidding). Свака страна на дигиталној платформи самостално уноси минимални, односно максимални износ који је сматра прихватљивим за поравнање. Алгоритам затим испитује да ли постоји преклапање понуда и, ако услов буде испуњен, а уз уважавање осталих релевантних параметара, аутоматски генерише предлог поравнања. Прихватање или одбијање тог предлога остаје искључиво воља странака. Уколико преклапање не постоји или странке одбију понуђено поравнање, предмет се преусмерава на даљи поступак (Jovanović, 2024: 233).

Други пример је платформа Modria[31] која представља најуспешнију платформу за онлајн решавање спорова на свету, која убрзава време доношења решења кроз једноставан процес анализе проблема путем технологије, омогућава онлајн преговоре између странака и ако је потребно приступ медијатору. Иако платформа може да обрађује све врсте предмета, најчешће се решавају потрошачки спорови и спорови мале вредности, спорови у вези насталог дуга и сл. (Petrušić, 2020: 44). Оснивачи ове платформе су креирали ОРС системе на eBay-у и PayPal-у који обрађују 60 милиона предмета годишње, од којих је 90% решено аутоматизацијом.

Затим, British Columbia's Civil Resolution Tribunal је ВИ која самостално обавља пријем предмета, управља поступком и комуницира са стра-

[30] Предлог Закона о арбитражи Француске 2025. Преузето 19.7.2025. https://www.justice.gouv.fr/sites/default/files/2025-03/rapport_2025_arbitrage.pdf.

[31] Modria AI Platform. Преузето 19.7.2025. https://www.tylertech.com/Portals/0/OpenContent/Files/4080/Modria-Brochure.pdf.

нама и пружа странама у спору платформу за преговарање. Уколико странке у спору не могу постићи договор путем платформе ВИ, онда ће се именовати човек као трећа неутрална страна који ће надгледати поступак (Abbott, 2023: 691). Други примери била би платформа за преговоре SmartSettle[32] која може самостално написати споразум између страна у спору и предложити решење медијатору. Медијатор може искористити решење које му је понудио систем ВИ или предложити друго решење (Abbott, 2023: 691).

Закључујемо да иако већ постоје системи ВИ који имају могућност да реше одређене типизиране спорове и да унапреде ефикасност алтернативних метода решавања спорова (пружајући странама подршку у бржем и лакшем постизању споразума), не би требало прецењивати њихов актуелни капацитет и увек би требало да постоји нека врста надзора од стране човека.

5. Изазови и перспективе развоја

5.1. Предности и изазови

Заговорници примене технологија ВИ у АРС-у наводе да способности ВИ да анализира велике количине података у кратком времену и да идентификује детаље који би можда људском оку промакли, значајно доприносе економичности и ефикасности поступка. ВИ може значајно помоћи трећим неутралним лицима приликом обављања рутинских задатака, како би се могли фокусирати на креативне задатке који захтевају оцену доказа и људско просуђивање.

С обзиром на то да ВИ функционише по унапред утврђеним параметрима и да се предлози одлука заснивају на обрасцима из одлука које су донете у сличним стварима на којима је модел трениран, може се рећи да она доприноси конзистентности и предвидљивости одлука. У стварима у којима се захтева математичка прецизност, а не тумачење права, употреба ВИ смањује могућност за људским грешкама.

Међутим, потенцијалне користи ВИ су угрожене озбиљним изазовима у вези са тачношћу, квалитетом података, пристрасношћу, поверљивошћу, транспарентношћу, недостатком смерница и етичким разматрањима као и потенцијалним ризицима по правичност поступка.

Прво, информације пружене од вештачке интелигенције могу бити нетачне. То се може догодити зато што софтвер није ажуриран са најно-

[32] SmartSettle AI Platform. Преузето 19.7.2025. https://www.smartsettle.com/.

вијим верзијама прописа, па ни „савети" које је пружила ВИ неће бити у складу са важећим правом. Такође, системи ВИ могу бити неприкладни за сложено и софистицирано правно писање и могу се у аргументацији позивати на непостојеће случајеве, односно „халуцинирати".[33]

Друго, ВИ недостаје способност да самостално провери резултате које је генерисала, односно да уочи грешке и да их исправи.

Треће, за успех поступка медијације пресудна је улога медијатора који је централна фигура у овом поступку. Његов задатак је да странке тактички усмерава ка постизању споразума, па целокупан поступак медијације зависи од његових вештина и техника (Кнежевић, 2007: 520). Задатак медијатора је да створи окружење у коме учесници могу да изразе своје емоције на конструктиван начин, тако да се често наводи да је вештина управљања емоцијама (као што су бес, фрустрација и страх) кључна за успешан поступак медијације. ВИ нема могућност да препозна људске емоције, које могу бити честе у процесу медијације, па би због тога улога медијатора требала остати резервисана за човека.

Четврто, присуство било какве пристрасности може учинити да добијени подаци не буду ваљани. Због начина на који функционише (на основу образаца које установи на основу претходно унетих података) може се догодити дискриминација на основу расе, пола, сексуалне оријентације и др.[34]

На петом месту су ризици везани за транспарентност. Системи ВИ се често карактеришу као „црне кутије" које не пружају довољно објашњења како су дошли до одређене информације, због чега се ни сам поступак није могуће проверити (Scherer, 2019: 22). Уколико алгоритми нису транспарентни странкама се ускраћује могућност да се изјасне о резултатима поступка, односно могућност да се изјасне о свим изнетим доказима и који могу утицати на исход поступка. Постоји и забринутост да системи ВИ могу потенцијално угрозити поверљивост поступка.

[33] Виши суд у Великој Британији је наложио адвокатима да предузму хитне мере како би спречили злоупотребу вештачке интелигенције након што су судовима предочене десетине лажних цитата из судске праксе који су били или потпуно фиктивни или су садржали измишљене одломке. Види: The Ayinde case [2025] EWHC 1383 (Admin).

[34] Због дискриминације према особама црне боје коже је критикована вештачка интелигенција COMPAS, да само зато што су особе афричког порекла статистички више пута биле ухапшене, оне су имале два пута веће шансе да буду и оптужене, јер је таква била статистика у подацима на којима је систем ВИ трениран. Види: State v. Loomis Case No. 2015AP157-CR [2015].

У коначном, постоје значајни ризици по правичност поступка. Превелико ослањање на вештачку интелигенцију би могло да наруши основне принципе, пре свега правичност поступка, једнакост странака, а у арбитражном поступку и одговорност за доношење одлука. Пресуде се могу очекивати без обзира на то у ком стадијуму поступка је кориштена ВИ.

Како би се ове препреке превазишле потребно је успоставити правни оквир који би регулисао употребу ВИ у АРС-у, а нарочито етичке обавезе и обавезе транспарентности, правичности, поверљивости.

5.2. Перспективе развоја

Очекује се да ће у наредних пет година употреба вештачке интелигенције у АРС-у значајно порасти. Истраживање спроведено од стране Квин Мери Универзитета у Лондону о употреби ВИ у арбитражи је показало да већина испитаника (90%) очекује да ће користити ВИ за истраживање, анализу података и преглед докумената. Испитаници углавном одобравају употребу ВИ у циљу помоћи при административним и процедуралним задацима. Насупрот томе, постоји снажан отпор према њеној употреби у задацима који захтевају тумачење права и доношење одлука. Главни мотиви за њену употребу су уштеда времена (54%) и смањење трошкова (44%). Међутим, испитаници су изразили забринутост због грешака и пристрасности ВИ (51%), ризика по поверљивост (47%), недостатка искуства (44%) и регулаторних празнина (38%).[35]

Због тога би се могло рећи да у блиској будућности није реално очекивати потпуну аутоматизацију поступака АРС-а, с обзиром на постојеће техничке и правне препреке.

Проблеми техничке природе тичу се саме природе података у АРС-у, који су начелно поверљиви и нису подобни за тренирање модела ВИ. Са друге стране, постојећи правни оквир се заснива на претпоставци да је треће неутрално лице човек (Ongenae, 2023: 113).[36] Нпр. питања непристрасности и независности, нису подобна да се могу сходно тумачити и

[35] Queen Mary University of London. White & Case. International Arbitration Survey – The path forward: Realities and opportunities in arbitration 2025. Преузето 18.7.2025. https://www.qmul.ac.uk/arbitration/media/arbitration/docs/White-Case-QMUL-2025-International-Arbitration-Survey-report.pdf.

[36] Нпр. УНЦИТРАЛ Модел закон о арбитражи, када говори о арбитру користи реч „он тј. она"и наводи да арбитар може бити било које лице, без обзира на држављанство. Даље, поступак се прекида када дође до смрти арбитра. Такође, и формални услови који се тичу доношења арбитражне одлуке се заснивају на претпоставци да су арбитри људи.

применити на ВИ. Такође, ограничења у погледу потпуно аутоматизованог доношења одлука у Европској унији проистичу и из члана 22. Опште уредбе о заштити података, која појединцима гарантује право да не буду предмет одлука које се заснивају искључиво на аутоматизованој обради података, осим уколико је таква обрада изричито дозвољена законом.

Свакако, може се очекивати да ће одлуке донете на аутоматизован начин бити оспораване од незадовољне странке, а с обзиром на то да ВИ не пружа објашњења како је дошла до своје одлуке, у арбитражним поступцима може се поставити питање да ли таква одлука, односно њено образложење, може задовољити стандарде правичног поступка (Hendrickx, 2025: 1-23).

Због наведеног, чак иако се потпуно аутоматизовани поступци АРС-а, без људског надзора, буду развили у будућности, то ће највероватније бити изван постојећег правног оквира. Права револуција решавања спорова не може произаћи из прилагођавања постојећем систему. Могуће је да ће се аутоматизовано одлучивање развити у засебну методу решавања спорова независну од метода које тренутно познајемо (Ongenae, 2023: 122). Решавање спорова од стране ВИ би можда било могуће замислити за типске спорове мале вредности у којима се у великом броју случајева чињенична и правна питања поклапају, али ипак ће бити потребно да се странама остави могућност правног лека о којем би пресудну реч требао да има човек.

6. Закључак

У циљу повећања генералне ефикасности система решавања спорова, већ дужи низ година се ради на промоцији АРС-а (Pavić, Đorđević, 2014: 245). Паралелно са тим, убрзан развој ВИ је отворио нове могућности за унапређење решавања спорова, како у погледу њихове учинковитости, тако и у погледу правичности и транспарентности.

Вештачка интелигенција представља еволуцију у алтернативном решавању спорова јер олакшава приступ правди, повећава ефикасност и конзистентност судских одлука. Она представља инструмент који треба да пружи подршку у процесу доношења одлука, али не и да замени критички суд човека.

У овом истраживању разматрана је употреба вештачке интелигенције у алтернативним начинима решавања спорова, са посебним акцентом на постојећи правни оквир, као и на њене могућности и ограничења.

Посебна пажња посвећена је потенцијалним етичким и правним ризицима које намеће примена ових технологија. Циљ рада је да пружи преглед тренутног стања и да испита перспективе развоја вештачке интелигенције у контексту унапређења ефикасности и правичности поступака АРС-а.

Из свега наведеног произилази да је потребно је успоставити правни и институционални оквир за употребу вештачке интелигенције у алтернативном решавању спорова и успоставити јасна правила која алгоритми вештачке интелигенције морају испуњавати у погледу етичности, забране дискриминације, непристрасности, поузданости, безбедности, транспарентности, тачности и правичности.

Литература

Abbott, R. Elliott, B. (2023). Putting the Artificial Intelligence in Alternative Dispute Resolution: How AI Rules Will Become ADR Rules. AI and its Regulation, Amicus Curiae. 2/4/3.

Bruyne, J. Vanleenhove, C. (2023). Artificial Intelligence and the Law. Belgium: Intersentia

Hendrickx, V. (2025). Rethinking the judicial duty to state reasons in the age of automation?. Cambridge Forum on AI: Law and Governance

Jovanović, M. (2024). Uloga veštačke inteligencije u međunarodnoj trgovinskoj arbitraži. Univerzitet u Beogradu – Pravni fakultet „Problemi stvaranja, tumačenja i primene prava", u okviru istraživačke grupe „Veštačka inteligencija: izazovi u poslovnom pravu"

Kerrigan, C. (2022). Artificial Intelligence Law and Regulation. Cheltenham: Edward Elgar

Pavić, V. Đorđević, M. (2014). Novine u pravnom okviru za ADR u Srbiji. Harmonius Journal of Legal and Social Studies in South East Europe Beograd

Petrušić, N. (2020). Syberjustice: Potencijali i izazovi vansudskog rešavanja sporova online. Pravni fakultet Univerziteta u Banja Luci, Zbornik radova Međunarodni naučni skup „Izazovi i perspektive razvoja pravnih sistema u XXI vijeku". 1.

Van Der Haegen, M. (2023). Quantitative Legal Prediction: the Future of Dispute Resolution?, in Bruyne, J. Vanleenhove, C. (eds.). Artificial Intelligence and the Law. Belgium: Intersentia

Ongenae, K (2023). AI Arbitrators…'Does Not Compute', in Bruyne, J. Vanleenhove, C. (eds.). Artificial Intelligence and the Law. Belgium: Intersentia

Russell, S.J. Norvig, P. (2010). Artificial Intelligence A Modern Approach. New Jersey: Pearson

Scherer, M. (2019). Artificial Intelligence and Legal Decision-Making: The Wide Open? Study on the Example of International Arbitration. Queen Mary University of London, School of Law Legal Studies. 318.

Кнежевић, М. (2007). Улога посредника у закључењу споразума у поступку посредовања. Зборник радова Правног факултета у Новом Саду. 3.

Кнежевић, Г. (2006). Право и Промене: АДР – Промена у праву. Анали Правног факултета у Београду. 2 (LIV).

Кнежевић, Г. Павић, В. (2013). Арбитража и АДР. Београд: Правни факултет Универзитета у Београду

Михаиловић, Г. (2007). Коментар закона о посредовању – медијацији. Београд: ЈП Службени гласник

Мојашевић, А. (2012). Економска анализа алтернативног решавања грађанскоправних спорова доктроска дисертација. Београд: Правни факултет Универзитета у Београду

Петрушић, Н. (1999). Спорови у правним односима и медијација. Зборник радова Правног факултета у Нишу. 198.

Симоновић, И. (2007). Алтернативно решавање спорова у домену грађанскоправних односа – Искуства Словенија, Хрватске и Босне и Херцеговине. Зборник радова Правног факултета у Нишу. 47.

Станивуковић, М. (2013). Међународна арбитража. Београд: ЈП Службени гласник

Прописи

(Њујоршка) Конвенција о признању и извршењу иностраних арбитражних одлука (1958) Службени лист СФРЈ – Међународни уговори, број 11/1981.

AAA Standards for AI in ADR. Преузето 19.7.2025. https://go.adr.org/rs/294-SFS-516/images/AAAi_Standards_for_AI_in_ADR.pdf?version=0

ICC Mediation Rules (2021). Преузето 19.7.2025. https://iccwbo.org/

dispute-resolution/dispute-resolution-services/adr/mediation/mediation-rules/

ICC Rules of Arbitration (2021). Преузето 19.7.2025. https://iccwbo.org/dispute-resolution/dispute-resolution-services/arbitration/rules-procedure/2021-arbitration-rules/

Директива 2008/52/ЕЗ о одређеним аспектима медијације у грађанским и трговинским стварима

Директива 2013/11/ЕУ о алтернативном решавању потрошачких спорова

Директива 2024/2853/ЕУ Европског Парламента и Већа од 23. октобра 2024. о одговорности за неисправне производе и стављању изван снаге Директиве Већа 85/374/ЕЕЗ

Европска етичка повеља о употреби вештачке интелигенције у правосудним системима и њиховом окружењу. Преузето 18.7.2025. https://rm.coe.int/ethical-charter-en-for-publication-4-december-2018/16808f699c

Европска конвенција о међународној трговинској арбитражи (1961) Службени лист ФНРЈ – додатак, број 12/1963.

Зелена књига о алтернативном решавању спорова у грађанском и привредном праву (2002). CELEX : 52002DC0196.

Конвенција Уједињених нација о међународним поравнањима постигнутим медијацијом (Сингапурска конвенција о медијацији) (2019).

Конвенција о решавању инвестиционих спорова између држава и држављана других држава (1965) – Службени гласник РС – додатак број 2/2006.

Оквирна конвенција Савета Европе о вештачкој интелигенцији и људским правима, демократији и владавини права (2024).

Предлог Директиве европског Парламента и Већа о измјени Директиве 2013/11/ЕУ о алтернативном решавању потрошачких спорова, као и директива (ЕУ) 2015/2302, (ЕУ) 2019/2161 и (ЕУ) 2020/1828.

Предлог Директиве Европског Парламента и Савета о прилагођавању правила о вануговорној грађанској одговорности на вештачку интелигенцију (Директива о одговорности за вештачку интелигенцију). COM/2022/496 final.

Предлог Закона о арбитражи Француске 2025. Преузето 19.7.2025.

https://www.justice.gouv.fr/sites/default/files/2025-03/rapport_2025_arbitrage.pdf

SIAC Arbitration Rules (2025). Преузето 19.7.2025. https://siac.org.sg/siac-rules-2025

УНЦИТРАЛ Модел закон о међународној трговинској арбитражи (1985., измењен 2006)

УНЦИТРАЛ Модел закон о међународној трговинској медијацији и међународним споразумима о поравнању који су резултат медијације (2018)

Уредба 2013/524/ЕУ о онлине решавању потрошачких спорова

Уредба 2016/679/ЕУ Европског парламента и Савета од 27. априла 2016. године о заштити физичких лица у вези са обрадом личних података и о слободном кретању таквих података и о стављању ван снаге Директиве 95/46/ЕЗ (Општа уредба о заштити података)

Уредба 2024/1689/ЕУ којом се утврђују хармонизована правила о вештачкој интелигенцији (Закон о вештачкој интелигенцији)

Судска пракса

Ayinde case [2025] EWHC 1383.

State v. Loomis, Case No. 2015AP157-CR.

Остали извори

AI Watch: Global regulatory tracker. Преузето 19.7.2025. https://www.whitecase.com/insight-our-thinking/ai-watch-global-regulatory-tracker-china.

Allen & Overy Harvey AI. Преузето 19.7.2025. https://www.aoshearman.com/en/news/ao-announces-exclusive-launch-partnership-with-harvey

Case Law Anaytics AI. Преузето 19.7.2025. https://www.lexisnexis.com/fr-fr/produits/case-law-analytics

Modria AI Platform. Преузето 19.7.2025. https://www.tylertech.com/Portals/0/OpenContent/Files/4080/Modria-Brochure.pdf

NextLevel Mediation AI. Преузето 19.7.2025. https://nextlevelmediation.com/

Queen Mary University of London. White & Case. International Arbitration Survey – The path forward: Realities and opportunities in arbitration 2025.

Преузето 18.7.2025.
https://www.qmul.ac.uk/arbitration/media/arbitration/docs/White-Case-QMUL-2025-International-Arbitration-Survey-report.pdf

SmartSettle AI Platform. Преузето 19.7.2025. https://www.smartsettle.com/

Taxonomy of legal issues related to the digital economy (2023). Преузето 19.7.2025. https://uncitral.un.org/sites/uncitral.un.org/files/media-documents/uncitral/en/digitaleconomytaxonomy.pdf

Milana Ranković, LL.B.,
Teaching Associate,
Faculty of Law, University of Montenegro,
Republic of Montenegro

INTEGRATING ARTIFICIAL INTELLIGENCE INTO ALTERNATIVE DISPUTE RESOLUTION: PERSPECTIVES AND CHALLENGES

Summary

Artificial Intelligence (AI) has transformed all spheres of society, including the judicial system. Court proceedings are often criticized for their length, high costs and formality, while alternative dispute resolution methods offer a faster, cheaper, cost-effective and more flexible process that allows for confidentiality, preserving relationships, expert decision-making, and easier enforceability of decisions. Due to the capacity to analyze large amounts of data, recognize patterns and propose solutions, artificial intelligence has the potential to significantly improve the entire judicial system. It has already found its application in alternative dispute resolution methods, particularly considering that they are significantly less burdened by procedural formalities than traditional court proceedings.

AI systems are often used in preparatory activities for conducting the proceedings, including problem identification, legal research and analysis of evidence, but they could also find application in some stages of the ADR proceedings, such as the appointment of a third neutral party (a mediator or an arbitrator) and drafting an arbitration tribunal decisions. However, the application of AI in the decision-making processes is a complex and challenging issue, primarily because it raises numerous ethical dilemmas, transparency issues and possible biases in the data on which decisions are based.

This paper analyzes the potentials of artificial intelligence, with specific reference to the applicable legal framework, possibilities, limitations and implication of using AI in ADR contexts. In particular, the paper focuses on the ethical challenges, potential risks associated with the application of these technologies in ADR proceedings. The research aims to provide a comprehensive overview of the current state of affairs and perspectives in the development of artificial intelligence in the context of improving the efficiency and fairness of ADR procedures.

Keywords: *Artificial Intelligence, alternative dispute resolution, negotiation, mediation, arbitration.*

Анастасија Кокерић,*
Сарадник у настави,
Правни факултет, Универзитет у Приштини
са привременим седиштем у Косовској Митровици,
Република Србија

UDK: 342.744-056.26/.29-053.2(497.11)
UDK: 342.726-056.26/.29-053.2(497.11)

DOI: 10.5281/zenodo.17943518

*ПРАВО НА ОБРАЗОВАЊЕ ДЕЦЕ СА ИНВАЛИДИТЕТОМ***

Апстракт: *Право на образовање, као једно од основних и најважнијих права детета, представља лично апсолутно субјективно право. Образовање има велики значај за живот и развој сваког детета, али истовремено и за развој друштва. Дуго времена, деца са инвалидитетом су била жртве дискриминације у образовном систему, без могућности за учењем и равноправним учешћем у заједници. Разноврсна достигнућа у науци допринела су уласку деце са инвалидитетом у систем редовног образовања, који уважава њихове посебне образовно–васпитне потребе. Конвенција УН о правима детета и Конвенција УН о правима особа са инвалидитетом истичу значај развоја инклузивног образовања на свим нивоима, као важног корака који доприноси обезбеђивању једнаких могућности за сву децу. Међутим, тешкоће на које деца са инвалидитетом наилазе током образовања су бројне, те да би инклузивно образовање достигло свој пуни развој, потребно је да држава предузме системске мере које ће обезбедити квалитетну подршку и отклонити све препреке за његово спровођење.*

Кључне речи: *право на образовање, деца са инвалидитетом, право на једнакост, инклузивно образовање.*

---

* anastasija.kokeric@pr.ac.rs, ORCID ID 0009-0004-1686-9154.

** Рад представља резултат истраживања које финансира Министарство науке, технолошког развоја и иновација по Уговору са Правним факултетом Универзитета у Пришини са привременим седиштем у Косовској Митровици, евиденциони број 451-03-137/2025-03/200254 од 04.02.2025. г. Рад је изложен на Међународној научној конференцији „Право и друштвени конфликти", одржаној 25. и 26. априла 2025. године на Правном факултету Универзитета у Нишу.

1. Увод

Сведоци смо да у свакодневном животу долази до разноврсних дискриминаторних ситуација, које се заснивају на инвалидитету, полу, вери, етничком пореклу или сексуалној оријентацији. Највећу помоћ државе у реализацији и заштити својих права изискују деца, као најосетљивија друштвена група, с обзиром на то да не могу самостално да се старају о остваривању сопствених права. Деца из маргинализованих група жртве су свакодневне дискриминације која се огледа у ограниченом приступу образовном и здравственом систему, као и неадекватној социјалној подршци. Ауторка у раду посебан акценат ставља на права деце са инвалидитетом у образовању, те кроз анализу међународних, европских и националних прописа сагледава њихов правни положај. Положај деце са инвалидитетом уско је повезан са социјалним, економским и културним факторима који владају у једном друштву, и зависи од могућности које средина у којој живе обезбеђује за њихов развој и превазилажење постојећих различитости. Економски проблеми у корелацији са породичним, образовним и осталим потешкоћама проузрокују осиромашење целокупне егзистенције детета са инвалидитетом, чиме је оно *de facto* спречено да равноправно учествује у свим аспектима живота. Према томе, иако правно не постоји дистинкција између здраве деце и деце са инвалидитетом, свесно или несвесно долази до њихове дискриминације, како унутар породице (однос родитеља према детету са инвалидитетом креће се од амбиваленције до одбијања, осећаја кривице, бола, самосажаљења), тако и у оквиру друштва као целине (Јовић Прлаиновић, 2015: 194).

2. Дефинисање појма „особе са инвалидитетом” и њихов положај

Особе са инвалидитетом представљају особе са урођеном или стеченом физичком, сензорном, интелектуалном или емоционалном онеспособљеношћу које због друштвених или других баријера немају могућности, или имају ограничене могућности да се укључе у активности друштва на истом нивоу са другима, независно од тога да ли могу да остварују наведене активности уз примену техничких помагала или служби подршке.[1]

Светска здравствена организација је 2000. г. усвојила дефиницију појма оштећења и инвалидитета: „Оштећење је сваки губитак или

[1] Чл. 3, ст. 1 Закона о спречавању дискриминације особа са инвалидитетом, *Сл. гласик РС*, 33/2006 и 13/2016.

абнормалност психолошке, физиолошке или анатомске структуре или функције. Инвалидност је губитак или ограничење активности које онемогућава да се учествује у друштву на истом нивоу са другима и то због социјалних препрека и баријера у животном окружењу."[2]

У ранијој пракси за особу са инвалидитетом коришћени су изрази „инвалид" или „хендикепиран", који су били прилично увредљиви, јер нису посматрали особу као цело људско биће, већ само једну од њених карактеристика. Такође, споран је и термин „дете са посебним потребама", с обзиром на то да свака особа има исте потребе, само их остварује на различите начине. Неретко се може чути да се користе изрази који су настали на основу дијагнозе коју лице има, као нпр. „церебралац", „слепац", „ретард", „аутистичар". Њихова примена је неумесна и указује на генерализацију потреба једне групе људи, док су се многи од ових назива усталили у свакодневном говору приликом увредљивог описа особа широке популације. Термин „особа са инвалидитетом" је много погоднији, јер се на првом месту истиче да је то особа, а да је инвалидитет само једна од њених многобројних карактеристика (Повереник за заштиту равноправности, 2013: 77).

Кроз историју, у разним деловима света, став према особама са инвалидитетом је био негативан, праћен друштвеним страховима, нетолеранцијом и предрасудама. У зависности од епохе и друштвених вредности, особе са инвалидитетом су биле подвргнуте нехуманом третману, који се огледао у злостављању, мучењу, изгладњавању, спаљивању, чедоморству.[3] Но, иако су оваква понашања у великој мери превазиђена током двадесетог века, и данас, у многим земљама особе са инвалидитетом изложене су суровом третману. Међутим, у појединим културама, тачније у Африци, веровало се да су бебе рођене са инвалидитетом резултат натприродних сила и да доносе срећу. Заправо, одрасле особе са инвалидитетом често су биле биране за највише државне службенике.

[2] World Health Organization, преузето: 6. 8. 2025. https://www.who.int/.

[3] У старој Грчкој деца са инвалидитетом често су напуштана у дивљини, док су у Римском царству третирана као „дворске луде", а у периоду ренесансе бивала изложена чедоморству. Током деветнаестог века деца са инвалидитетом била су жртве дехуманизације у европским сиротиштима и азилима. Оснивале су се институције попут „Института за идиоте" у Масачусетсу, у којима су се особе са инвалидитетом везивале због недостатка особља. Током двадесетог века долази до развоја еугенике и принудне стерилизације, посебно у нацистичкој Немачкој. Деца са инвалидитетом суочавала су се са институционализацијом, искључивањем из редовних школа и злостављањем, што је довело до стигматизације и дискриминације ове друштвене групе (Dineshan, Geetha, 2023).

Такође, сматрало се да деца са инвалидитетом задовољавају зле духове, што је заузврат штитило друге од несреће (Marini, 2017: 3). Захваљујући напорима међународних организација, које су радиле на успостављању механизама погодних за решавање питања инвалидитета, током друге половине двадесетог века долази до еволуције концепта људских права особа са инвалидитетом. Први корак ка развоју права особа са инвалидитетом био је усвајање Декларације о правима ментално заосталих особа од стране УН 1971. г., која ће касније послужити као основ за доношење докумената који ће тежити интеграцији особа са инвалидитетом у друштво. У декларацији се наводи да ментално ометене особе уживају иста права као и сва друга лица, укључујући право на одговарајућу медицинску негу, образовање, рехабилитацију, економску сигурност, квалификованог старатеља, заштиту од експлоатације, злостављања и понижавајућег третмана.[4] Затим, 1975. г. усвојена је Декларација УН о правима особа са инвалидитетом, која је допринела међународној и националној заштити права особа са инвалидитетом. Декларација прописује да особе са инвалидитетом имају право на поштовање свог достојанства, остваривање основних права на равноправном нивоу као и њихови суграђани истог узраста, што пре свега обухвата право на пристојан живот. Понављају се одређена права из 1971. г., односно, право на медицински третман, образовање, стручно оспособљавање, заштиту од дискриминације и експлоатације. Такође, особама са инвалидитетом признаје се право на политичка и грађанска права, живот са својом породицом или хранитељима, као и право на правну помоћ.[5] Осим наведних, један од најважнијих корака који је допринео развоју права особа са инвалидитетом био је усвајање Стандардних правила о изједначавању могућности за особе са инвалидитетом под окриљем УН 1993. г.[6] Важност овог документа, иако није био правно обавезујућ, огледа се у томе што се њиме по први пут систематски објашњава које активности државе треба да предузму како би се особама са инвалидитетом омогућила интеграција у све аспекте друштвеног живота. Вишегодишњи напори да се права особа са инвалидитетом систематизују и правно уобличе у јединствени каталог резултирали су усвајањем Конвенције о правима особа са инвалидитетом од

[4] Declaration on the Rights of Mentally Retarded Persons, преузето: 10. 8. 2025, https://www.ohchr.org/sites/default/files/res2856.pdf.

[5] Declaration on the Rights of Disabled Persons, преузето: 10. 8. 2025, https://www.ohchr.org/sites/default/files/res3447.pdf.

[6] Standard Rules on the Equalization of Opportunities for Persons with Disabilities, преузето: 10. 8. 2025, https://www.ohchr.org/en/instruments-mechanisms/instruments/standard-rules-equalization-opportunities-persons-disabilities.

стране УН 2006. г. Конвенција гарантује једнако уживање свих људских права и основних слобода особама са инвалидитетом, као и поштовање њиховог урођеног достојанства. Основни принципи на којима се темељи Конвенција, а који представљају путоказ на основу кога државе потписнице предузимају мере за заштиту права особа са инвалидитетом су: поштовање урођеног достојанства и индивидуална самосталност, забрана дискриминације, ефикасно укључивање у друштво, поштовање разлика и прихватање особа са инвалидитетом као дела људске разноликости и човечанства, једнаке могућности, доступност, равноправност жена и мушкараца, и уважавање развојних способности деце са инвалидитетом и очување њиховог идентитета.[7]

3. Право на образовање деце са инвалидитетом

Право на образовање представља једно од основних и најважнијих права детета. Образовање је изузетно битно за живот и развој сваког детета, али истовремено и за развој друштва. У ширем смислу, право детета на образовање обухвата право на приступ информацијама из средстава јавног информисања, а у ужем смислу подразумева право на основно образовање и право на достојанство током похађања школе. Образовање је основни инструмент који омогућава појединцу да има корисну улогу у друштву, да оснажи разумевање и толеранцију између свих нација. Право на образовање има за циљ да све људе постави у равноправан друштвени положај како би истински могли да уживају сва људска права, те у овом погледу није допуштена никаква врста дискриминације (Јовић, 2009: 50–52).

Историјски посматрано, право на образовање деце са инвалидитетом напредовало је кроз неколико фаза, од потпуног искључивања и институционализације, до инклузивног образовања које се данас обезбеђује деци са инвалидитетом. Први заговорник идеје о образовању деце са инвалидитетом, био је чешки педагог Коменски, који је истицао да се њихова урођена спорост и недостатак интелигенције могу превазићи образовањем. Деца са инвалидитетом похађала су специјалне школе, јер је владало схватање да се њихове потребе не могу задовољити у редовним школама. Оснивање специјалних школа започето је средином осамнаестог века, најпре у виду добротворних установа за децу са оштећеним видом, слухом и тешкоћама у учењу.[8] Међутим, образовање

[7] Чл. 1 и 3 Закона о потврђивању Конвенције о правима особа са инвалидитетом, *Сл. гласник РС – Међународни уговори*, 42/2009.

[8] Прва специјална школа „Институт за слепу омладину" основана је 1785. године у

деце са инвалидитетом је и даље било запостављено, а истиче се да је један од главних разлога тај што су специјалне школе углавном финансирали волонтери или су их водиле цркве, те су могле да приме мали број деце (Vildanovich, 2025: 75–77). Током времена, велики изазов у области образовања био је обезбедити приступ редовном образовању свој деци, без дискриминације, односно одустајање од традиционалне сегрегације деце са инвалидитетом.

3.1. Право на образовање деце са инвалидитетом у међународном систему заштите људских права

Положај деце са инвалидитетом у међународном праву доживљава преображај усвајањем Конвенције УН о правима детета 1989. г. Наиме, Конвенција прописује да су државе чланице у обавези да сваком детету под њиховом јурисдикцијом омогуће уживање свих права која су њоме гарантована, без дискриминације, укључујући и онеспособљеност. Према томе, државе чланице су дужне да ментално заосталом или физички инвалидном детету обезбеде пун и достојан живот, на начин на који се уважава његово достојанство, поспешује самосталност и олакшава активно учешће у заједници. Дете са инвалидитетом има право на ефикасан приступ образовању, које треба бити реализовано тако да допринесе свеобухватној друштвеној интеграцији и личном развоју детета. Уколико је могуће, а уважавајући посебне потребе детета са инвалидитетом, као и узимајући у обзир финансијска средства родитеља или других лица која се старају о детету, дете има право на бесплатну посебну помоћ током школовања, која је осмишљена тако да олакша и омогући потпуније укључивање у заједницу.[9]

У домену образовања детета са инвалидитетом највећи утицај имали су УНЕСКО-ва Изјава из Саламанке и Оквир за акцију о посебним образовним потребама из 1994. г., који су представљали основ за развој инклузивног образовања, доношење закона и образовних политика које промовишу укључивање сваког детета у редован систем образовања. Изјава из Саламанке прокламује да свако дете има право на образовање и прилику да постигне и одржи прихватљив ниво учења. Будући да свако дете има јединствене особине, интересовања, вештине

Паризу, захваљујући научнику Валентину Хају (National Institute for Blind Youth, преузето: 12. 8. 2025, https://museelouisbraille.com/en/institut-des-jeunes-aveugles.

[9] Чл. 2 и 23 Закона о ратификацији Конвенције Уједињених нација о правима детета, *Сл. лист СФРЈ – Међународни уговори*, 15/90 и *Сл. лист СРЈ – Међународни уговори*, 4/96 и 2/97.

и потребе за учењем, образовни програми треба да буду конципирани тако да узимају у обзир разноврсност свих карактеристика и потреба. Дете са посебним образовним потребама треба да похађа редовну школу, а школа је у обавези да свој план и програм прилагоди задовољењу тих потреба. Редовне школе са инклузивном оријентацијом представљају најделотворније оружје против дискриминације, утичу на стварање подржавајуће заједнице и омогућавају образовање за сву децу.[10]

Конвенција о правима особа са инвалидитетом у чл. 24 подробније образлаже право на образовање деце са инвалидитетом. Наиме, да би се деци са инвалидитетом обезбедило уживање права на образовање без дискриминације, државе чланице су дужне да им омогуће инклузивни систем образовања на свим нивоима у циљу пуног развоја људског потенцијала и осећања достојанства, као и поштовања људских права и различитости међу људима, развоја личности, талената, когнитивних и физичких способности, и учествовања у слободном друштву. У спровођењу овог права државе чланице ће се побринути да деца са инвалидитетом не буду искључена из система општег образовања због инвалидитета, односно да не буду искључена из обавезног основног или средњег образовања. Осим тога, треба им пружити прилику за учење нових животних вештина које доприносе потпунијем учешћу у образовању и једнакој интеграцији у заједници. У том случају, потребно је да државе чланице спроводе одговарајуће активности које имају за циљ да омогуће учење знаковног језика, Брајевог писма, алтернативног писма, коришћење увеличавајућих и алтерантивних средстава комуникације, као и вештина оријентације и кретања, уз подршку лица са сличним проблемима. Школовање деце која су слепа, глува, или и слепа и глува, треба организовати на адекватним језицима, начинима и средствима комуникације, као и у срединама које у потпуности подржавају академски и друштвени развој. Да би се право на образовање деце са инвалидитетом реализовало на најуспешнији начин, потребно је запослити наставнике, укључујући и наставнике са инвалидитетом који су оспособљени за знаковни језик и Брајево писмо, као и омогућити обуку кадру који ради на свим нивоима образовања.[11]

[10] The Salamanca Statement and Framework for Action on Special Needs Education, преузето: 15. 8. 2025. https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000098427.

[11] Чл. 24 Закона о ратификацији Конвенције о правима особа са инвалидитетом.

3.2. Право на образовање деце са инвалидитетом у европском систему заштите људских права

На европском нивоу, Савет Европе и Европска унија кроз своје институције, конвенције и програме имају кључну улогу у формирању политика заштите права детета.

Протокол који допуњује Европску конвенцију о људским правима и основним слободама усвојену од стране СЕ 1950. г., прописује да нико не може бити лишен права на образовање.[12] Европска социјална повеља из 1996. г., истиче да особе са инвалидитетом, без обзира на узраст и природу инвалидитета, имају право на образовање и професионално оспособљавање. Значајан корак ка промени негативног става према деци са инвалидитетом представља усвајање Препоруке СЕ бр. Р (92) 6 о кохерентној политици за особе са инвалидитетом 1992. г. У Препоруци се наводи да деца са инвалидитетом, независно од природе и степена инвалидитета, имају право на бесплатно образовање у складу са њиховим потребама и жељама, које доприноси развоју, стицању социјалних вештина и економској независности. Такође, истиче се важност похађања наставе од најранијег узраста, као и предузимања медицинско-образовних мера у предшколском узрасту, које имају за циљ да олакшају детету стицање знања у каснијем узрасту. Увек када је то могуће, деци са инвалидитетом треба пружити образовање у редовној школи, јер контакт између деце са и без инвалидитета пружа снажан подстицај за интеграцију обе категорије деце. Уколико се не обезбеде адекватни системи подршке смањује се њихова прилика за равноправност.[13] СЕ је 2016. г. усвојио Стратегију о правима особа са инвалидитетом за период 2017–2023. г., чији је циљ успостављање једнакости, достојанства и једнаких могућности за особе са инвалидитетом, што подразумева обезбеђивање независности, слободе избора и активног учешћа у друштву. У Стратегији се наводи да деца са инвалидитетом имају право на квалитетно образовање, што укључује приступ информацијама и програмима образовања, као и догађајима о људским правима и њиховој примени. Ови програми морају бити доступни стручњацима у области образовања, како би се осигурало да су оспособљени да на равноправан и инклузиван начин испуњавају своје дужности (Council of Europe, 2017: 15–16).

[12] Ar. 2. Protocol to the Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms as amended by Protocol No. 11, преузето: 15. 8. 2025. https://rm.coe.int/168006377c.

[13] Part V Recommendation No. R (92) 6 on a Coherent policy for the people with disabilities, преузето: 16. 8. 2025, https://rm.coe.int/09000016804ce0f8.

Најважнији правни инструмент ЕУ у области људских права је Повеља о основним правима из 2000. г. која прокламује право особа са инвалидитетом да имају користи од мера које су осмишљене да им обезбеде независност, социјалну и професионалну интеграцију, и учешће у животу заједнице. Поред тога, гарантује право на образовање и приступ стручном усавршавању.[14] ЕУ је усвојила 2017. г. Европски стуб социјалних права, стратешки документ, који се темељи на двадесет принципа. Они представљају компас ка снажној социјалној Европи – праведној, инклузивној и пуној могућности. Европска комисија је за сваки принцип развила акциони план, који утврђује конкретне мере које треба предузети ради ефикаснијег спровођења истог.[15] Први принцип истиче да свако има право на квалитетно и инклузивно образовање, обуку и целоживотно учење, како би стекао вештине које му омогућавају да у потпуности учествује у заједници. Затим, један од принципа је – инклузија особа са инвалидитетом,[16] у оквиру којег је усвојена Стратегија о правима особа са инвалидитетом за период 2021–2030, чији је примарни задатак борба против дискриминације и обезбеђивање квалитетнијег живота особама са инвалидитетом. У Стратегији се наглашава да деца са инвалидитетом имају право на приступ инклузивном образовању, да учествују у свим нивоима и облицима образовања, обухватајући и рано образовање и васпитање, под једнаким условима као остали (European Commission, 2021: 17–19).

4. Право на образовање деце са инвалидитетом у националном законодавству

Устав РС прокламује да сва лица имају право на образовање, те је забрањена свака врста дискриминације, посредна или непосредна, на основу физичког или психичког инвалидитета.[17] У нашем праву, према Закону о основама система образовања и васпитања, систем образовања и васпитања подразумева предшколско васпитање и образовање, основно и средње образовање и васпитање, и образовање одраслих.[18]

[14] Ar. 14, 26. Charter of Fundamental Rights of the European Union, преузето: 16. 8. 2025, https://www.europarl.europa.eu/charter/pdf/text_en.pdf.

[15] The European Pillar of Social Rights, преузето. 16. 8. 2025, https://commission.europa.eu/system/files/2017-11/social-summit-european-pillar-social-rights-booklet_en.pdf.

[16] Principe 1, 17. European Pillar of Social Rights.

[17] Чл. 21 и 71 Устава Републике Србије, *Сл. гласник РС,* 98/2006 И 115/2021.

[18] Чл. 3 Закона о основама система образовања и васпитања – ЗОСОВ, *Сл. гласник РС,* 88/2017, 27/2018 – др. закон, 10/2019, 27/2018-др.закон, 6/2020, 129/2021, 92/2023 и 19/2025.

Право на обавезно основно и средње образовање је бесплатно, док држава само успешним и надареним ученицима слабог материјалног стања обезбеђује приступ високошколском образовању бесплатно.[19] Важно је нагласити да дете са сметњама у развоју и инвалидитетом остварује право на образовање и васпитање које је прилагођено његовим образовно-васпитним потребама у систему образовања, уз појединачну или групну додатну подршку у настави и учењу, или у посебној васпитној групи или школи.[20] Кључно стратешко опредељење у образовању и васпитању деце са инвалидитетом, сметњама у развоју и тешкоћама у учењу је инклузивни приступ у образовању који гарантује остваривање њихових права и доприноси социјалној инклузији.[21] Инклузивни приступ у образовању подрзумева укључивање свих ученика у редовне школе и разреде, на начин да се удовољи свим њиховим индивидуалним образовним потребама, без обзира на потешкоћу, таленат, социо-економску ситуацију или порекло (Стипић, 2011: 79). Међутим, дете са сметњама у развоју и инвалидитетом може да похађа и школу за образовање и васпитање ученика са сметњама у развоју, када је то по мишљењу интерресорне комисије[22] за процену потреба за пружањем додатне образовне, здравствене или социјалне подршке у његовом најбољем интересу, а уз претходну сагласност родитеља, односно законског заступника.

Уколико је детету са сметњама у развоју и инвалидитетом (телесне, моторичке, чулне, интелектуалне или сметње из спектра аутизма), и тешкоћама у учењу (због карактеристичних сметњи у учењу или проблема у понашању и емоционалном развоју) неопходна додатна подршка у образовању и васпитању, образовне установе уклањају физичке и комуникацијске баријере, и обезбеђују израду, доношење и реализацију индивидуалног образовног плана (ИОП). ИОП представља посебан акт чији је основни задатак постизање оптималног развоја детета и образовно-васпитних резултата који су у складу са утврђеним циље-

[19] Чл. 71 Устава РС.

[20] Чл. 3 ЗОСОВ.

[21] Правилник о националном оквиру васпитања и образовања, *Сл. гласник РС*, 98/2017.

[22] Основна улога интерресорне комисије је процена типа додатне подршке која је потребна детету, као и начина на који она може бити обезбеђена. Комисију као радно тело формира орган јединице локалне самоуправе надлежан за послове друштвених делатности. Комисија има четири стална члана (педијатар, представник центра за социјални рад, дефектолог и психолог), и једног повременог члана, а он је лице које добро познаје дете и утврђује се за сваког појединачно (чл. 77 ЗОСОВ).

вима и принципима, односно прилагођавање наставе потребама ученика.[23] Сачињава се према образовним потребама детета, и може бити: ИОП 1 – утемељен на прилагођавању програма наставе и учења који има за циљ пружање подршке, кориговање и обогаћивање простора и услова у којима се учи, метода рада, уџбеника и наставних средстава током образовно-васпитног процеса, односно активности у васпитној групи, њихов распоред и лица која пружају подршку и ИОП 2 – промењени програм наставе и учења, у којем се осим садржаја из претходног плана, организује прилагођавање образовно-васпитних исхода и садржаја за један, два или више предмета. ИОП 1 може донети предшколска установа, а основна и средња школа ИОП 1 и ИОП 2.[24]

4.2. Предшколско васпитање и образовање

У предшколску установу уписују се деца узраста од шест месеци до поласка у основну школу, на захтев родитеља или другог законског заступника, а приоритет уписа имају деца из осетљивих друштвених група.[25]

Уколико је детету са сметњама у развоју и инвалидитетом потребна додатна подршка у васпитању и образовању, предшколска установа обезбеђује отклањање физичких и комуникацијских препрека, и, ако је потребно, израђује и спроводи ИОП 1. Такође, предшколска установа коју похађа дете са сметњама у развоју и инвалидитетом процењује потребу за обезбеђивањем додатне образовне, здравствене или социјалне подршке. Иницијативу за покретање поступка процене потребе за додатном подршком покреће родитељ, односно други законски заступник детета или предшколска установа уз сагласност родитеља/другог законског заступника.

Деца са инвалидитетом могу да похађају или редовне предшколске групе или развојне групе. У једној васпитној групи може највише бити

[23] Чл. 2 Правилника о ближим упутствима за утврђивање права на индивидуални образовни план, његову примену и вредновање, *Сл. гласник* РС, 74/2018; чл. 76, ст. 1 и 3 ЗОСОВ.

[24] Постоји и ИОП 3 који подразумева проширен и продубљен програм наставе и учења, а примењује се за ученике са изузетним способностима.
Чл. 7 Правилника о ближим упутствима за утврђивање права на индивидуални образовни план, његову примену и вредновање.

[25] Чл. 2 и 13, ст. 2 Закона о предшколском васпитању и образовању – ЗПВО, *Сл. гласник РС*, 18/2010, 101/2017, 113/2017 – др. закон, 95/2018 – др. закон, 10/2019, 86/2019 – др. закон, 157/2020 – др. закон, 123/2021 – др. закон и 129/2021; чл. 17, ст. 1 ЗОСОВ.

двоје деце са сметњама у развоју и инвалидитетом, али се укупан број деце умањује за три по једном детету са додатном подршком. У развојну групу дете се уписује једино уз мишљење интерресорне комисије, а уз сагласност родитеља или законског заступника, и за њега се осмишљава свакодневна интеракција и учешће у активности васпитних група. Током похађања предшколског програма прати се напредак детета, а на основу предлога тима за инклузивно образовање, дете може прећи из развојне у васпитну групу. У случају да дете са сметњама у развоју и инвалидитетом прелази у другу предшколску установу или основну школу, у сарадњи са родитељем или законским заступником детета, успоставља се партнерство са установом у коју дете прелази и припремају се заједничке активности које треба да допринесу ефикасном преласку и обезбеђивању континуитета у образовању и васпитању. Када се деца налазе на болничком лечењу, предшколска установа спроводи реализацију програма васпитно-образовног рада у адекватним здравственим установама.[26]

4.3. Основно образовање и васпитање

На основу Закона о основном образовању и васпитању, учеником са сметњама у развоју сматра се дете са интелектуалним, сензорним и моторичким сметњама, тешкоћама у учењу, говорно-језичким сметњама, проблемом у понашању, емоционалним тешкоћама, сметњама у развоју које се испољавају у неколико области. Због тога, дете наилази на бројне препреке у задовољењу основних потреба, те му је потребна најпотпунија подршка. По правилу, дете са сметњама у развоју и инвалидитетом стиче основно образовање и васпитање у редовној школи, заједно са осталим ученицима. Уколико је неопходно, ученик са сметњама у развоју и инвалидитетом има право на ИОП.[27] У једном одељењу могу бити највише два ученика са сметњама у развоју и инвалидитетом. Број ученика у једном одељењу смањује се за два по ученику који стиче основно образовање и васпитање према ИОП-у 1, а за три по ученику који основно образовање и васпитање стиче у складу са ИОП-ом 2.[28]

Дете које је навршило најмање шест и по, а највише седам и по година, уписује се у први разред основне школе. Уколико је потребно, детету се може одложити упис за годину дана од стране школе, ако је то у њего-

[26] Чл. 20, ст. 1, чл. 34 ЗПВО.

[27] Чл. 10 Закона о основном образовању и васпитању – ЗООВ, *Сл. гласник РС*, 55/2013, 101/2017, 10/2019, 27/2018-др. закон, 129/2021, 92/2023 и 19/2025.

[28] Чл. 31, ст. 2, 4, 5 ЗООВ.

вом најбољем интересу, а по мишљењу интерресорне комисије које мора бити поткрепљено доказима о потреби одлагања. Приликом поступка испитивања детета уписаног у школу, школа може да утврди потребу за доношењем ИОП-а или потребу за пружањем додатне подршке у образовању. Уколико дете старије од седам година због болести или других разлога није уписало први разред, може да се упише у први или одговарајући разред на основу претходне провере знања.[29]

Када је то у најбољем интересу детета, основно образовање може стицати у школи за ученике са сметњама у развоју и инвалидитетом. Школу за образовање ученика са сметњама у развоју и инвалидитетом могу да похађају деца без обзира на врсту сметње. У школи за образовање ученика са сметњама у развоју и инвалидитетом одељење може да има до десет ученика. Када одељење чине ученици са сметњама које се испољавају истовремено у неколико области, одељење истог разреда може да има до шест ученика. У школи за образовање ученика са сметњама у развоју и инвалидитетом, настава у другом циклусу може да се организује као разредна настава, у складу са школским програмом.[30]

Да би се побољшало инклузивно образовање, школа за образовање ученика са инвалидитетом и сметњама у развоју, као и школа која има одељење за ученике са сметњама у развоју, пружају подршку школи у систему редовног образовања и васпитања. Школа у систему редовног образовања и васпитања може ангажовати васпитача, наставника или стручног сарадника, који је запослен у школи за образовање ученика са сметњама у развоју и инвалидитетом, а њихово ангажовање врши се на основу мишљења интерресорне комисије. Ученик са сметњама у развоју и инвалидитетом остварује право на бесплатан превоз, независно од удаљености места становања од школе.[31]

4.4. Средње образовање и васпитање

Ученици који су стекли основно образовање и васпитање остварују право на упис у први разред средње школе. Деца са сметњама у развоју и инвалидитетом уписују средњу школу под повољнијим условима, и то у складу са поступком који пропише министар.[32] Ученик са сметњама у развоју и инвалидитетом уписује се у школу по завршетку при-

[29] Чл. 55, ст. 3, 4, 9, 15 ЗООВ.

[30] Чл. 10, ст. 2, чл. 18, ст. 1, чл. 31, ст. 13 ЗООВ.

[31] Чл. 18, ст. 2–4, чл. 69, ст. 4 ЗООВ.

[32] Чл. 19, ст. 1 и 3 ЗОСОВ.

јемног испита, у складу са својим моторичким и чулним способностима, односно условима које захтева његов тип инвалидитета, као и потребама за пружањем подршке у вези са садржајем и начином спровођења испита.[33] Ученицима са сметњама у развоју и инвалидитетом, као и са тешкоћама у учењу којима је потребна додатна подршка у образовању и васпитању, школа омогућава уклањање физичких и комуникацијских препрека, и уколико је потребно доноси ИОП. Овакав третман има за циљ да допринесе укључивању ученика у редован образовно-васпитни рад, осамостаљивању у вршњачком колективу, напредовању у образовању и припреми за рад након школовања. Да би се реализација додатне подршке спровела на најбољи начин, директор, наставник, стручни сарадник, васпитач, педагошки и андрагошки асистент и родитељ могу добити посебну стручну помоћ у аспекту инклузивног образовања и васпитања. У једном одељењу може бити до 28 ученика, а само два ученика са сметњама у развоју. Број ученика у једном одељењу умањује се за два по ученику који средње образовање и васпитање стиче по ИОП-у 1, односно за три по ученику који средње образовање стиче у складу са ИОП-ом 2. За ученике који се налазе на дужем кућном или болничком лечењу, школа може да организује посебан облик образовно-васпитног рада. Уколико ученик због већих здравствених проблема или хроничних болести не може да похађа наставу дуже од три недеље, иста ће се организовати у кућним условима или у здравственој установи.[34]

Дете може похађати школу за ученике са сметњама у развоју и инвалидитетом, али само на основу мишљења интерресорне комисије и уз сагласност родитеља или другог законског заступника. У одељењу или васпитној групи ученика у школама за ученике са сметњама у развоју и инвалидитетом може бити од 6 до 12 ученика, а за практичну наставу до шест ученика.[35]

5. Закључак

Обезбеђивање приступа квалитетном образовању свој деци, без дискриминације, доприноси остваривању једнакости, социјалној инклу-

[33] Чл. 6, ст. 1 Правилника о упису ученика у средњу школу, *Сл. гласник РС*, 23/2023, 34/2023, 26/2024, 77/2024, 101/2024, 41/2025 и 44/2025.

[34] Чл. 12, 29 и чл. 27, ст. 1–2 Закона о средњем образовању и васпитању – ЗСОВ, *Сл.гласник РС*, 55/2013, 101/2017, 27/2018 – др.закон, 6/2020, 52/2021, 129/2021, 129/2021 – др. закон и 92/2023.

[35] Чл. 34 и чл. 29, ст. 4 ЗСОВ.

зији и побољшању укупног друштвеног развоја. Инклузија подразумева процес укључивања особа са посебним образовним потреба у друштво, са циљем да им се омогући равноправно учешће у свим сегментима живота. У свом најширем смислу, она није само политика, већ и друштвена вредност која сваком детету даје прилику за достојанствен живот и пуни развој потенцијала. На основу истраживања и резултата до којих је дошла током писања овог рада, ауторка закључује да у Србији инклузија остаје најчешће само „слово на папиру". Иако се инклузивно образовање у нашој земљи спроводи од 2009. г., пракса показује да је пут укључивања деце са сметњама у развоју и инвалидитетом у редован образовни систем и даље изазован и сложен. Премда су деца са посебним образовним потребама формално уписана у школе и вртиће, у пракси им није обезбеђена адекватна подршка. Недостатак системских капацитета доводи до тога да њихове индивидуалне образовне потребе углавном остају незадовољене. Школе немају одговарајући стручни кадар, осим тога не постоје јасно дефинисане смернице на основу којих се може одредити која деца би требала да похађају редовну школу (један од критеријума је ниво интелигенције). Наставници и васпитачи, упркос доброј вољи, најчешће немају довољно стручног знања и практичних вештина да прилагоде наставне садржаје и методе рада. Тешкоће са којима се деца суочавају су различите и многобројне, од неприлагођених прилаза школама, недостатка асистивне технологије, неразумевања, чврстог става одређених наставника да дете не треба да похађа редовну школу, недостатка педагошких асистената и медицинског особља у школама. Деца неретко не добијају редовно прилагођене задатке, што додатно продубљује осећај искључености и стигматизације. Неретко се дешава да се деца која похађају редовне школе враћају у школе за образовање ученика са сметњама у развоју, и то најчешће у петом разреду, када већ има много пропуста у њиховом образовању. Да би инклузија заиста заживела, неопходно је обезбедити континуирану и професионалну подршку наставницима и васпитачима. Свакој образовној установи морају бити доступни стручњаци – олигофренолози и дефектолози – који би активно учествовали у процесу рада са децом са посебним образовним потребама. Њихово присуство не би требало да буде повремено или формално, већ трајно и интегрисано у васпитно-образовни процес. Данас се настоји да ресурсни центри пружају подршку редовним школама, тако што учествују у обучавању наставника, личних пратилаца, као и у пружању подршке породици. Примери добре праксе показују да је уз њихову адекватну подршку могућа транзиција ученика из школе за образовање ученика са сметњама у развоју у редовну школу. Прави

смисао инклузије није само у томе да дете буде физички присутно у учионици или групи, већ да му буде омогућен равноправан приступ знању, развоју и друштвеном животу. Само тако можемо говорити о истинској инклузији која пружа шансу за једнаке могућности и достојанствен живот сваком детету.[36]

Литература

Vildanovich, G, S. (2025). History of Education for People with Disabilities in the World, *American Journal of Science on Integration and Human Development*. 3. United States. 75–80.

Dineshan, A. Balasubramanian, G. (2023). *Concept of „Disability" – From the Historical Trajectory.* [Electronic version]. преузето: 10. 8. 2025.

Јовић Прлаиновић, О. (2015). Право на једнакост деце са посебним потребама–право на образовање, *Правни систем и заштита од дискриминације*. Косовска Митровица: Правни факултет. 193–205.

Јовић, О. (2009). *Права детета – између идеје и стварности,* Београд: Задужбина Андрејевић

Marini, I. (2017). The History of Treatment Toward People With Disabilities, *Psychosocial Aspects of Disability* (s.e.). United States: Springer Publishing Company. 1–32.

Повереник за заштиту равноправности. (2013). *Посебан извештај о дискриминацији особа са инвалидитетом у Србији.* Београд: Повереник за заштиту равноправности

Стипић, М. (2011). *Инклузивно образовање шанса за изградњу бољег друштва, Инклузивно образовање: од педагошке концепције до праксе*. Нови Сад: Филозофски факултет. 79–89.

World Health Organization, https://www.who.int/, преузето: 6. 8. 2025.

Прописи

Устав Републике Србије, *Сл. гласник РС,* бр. 98/2006 И 115/2021.

Закон о спречавању дискриминације особа са инвалидитетом, *Сл. гласик РС*, бр. 33/2006 и 13/2016.

Закона о потврђивању Конвенције о правима особа са инвалидитетом, *Сл. гласник РС – Међународни уговори*, бр. 42/2009.

[36] Закључак формиран на основу разговора са Анђелом Мирковић (дефектолог и олигофренолог) и Милуном Мијачићем (дефектолог); август 2025.

Закон о ратификацији Конвенције Уједињених нација о правима детета, *Сл. лист СФРЈ – Међународни уговори*, бр. 15/90 и *Сл. лист СРЈ – Међународни уговори*, бр. 4/96 и 2/97.

Закон о основама система образовања и васпитања, *Сл. гласник РС,* бр. 88/2017, 27/2018 – др. закон, 10/2019, 27/2018 – др. закон, 6/2020, 129/2021, 92/2023 и 19/2025.

Закон о предшколском васпитању и образовању, *Сл. гласник РС*, бр. 18/2010, 101/2017, 113/2017 – др. закон, 95/2018 – др. закон, 10/2019, 86/2019 – др. закон, 157/2020 – др. закон, 123/2021 – др. закон и 129/2021.

Закон о основном образовању и васпитању, *Сл. гласник РС*, бр. 55/2013, 101/2017, 10/2019, 27/2018 – др. закон, 129/2021, 92/2023 и 19/2025.

Закона о средњем образовању и васпитању – ЗСОВ, *Сл. гласник РС*, бр. 55/2013, 101/2017, 27/2018 – др. закон, 6/2020, 52/2021, 129/2021, 129/2021 – др. закон и 92/2023.

Правилник о националном оквиру васпитања и образовања, *Сл. гласник РС*, бр. 98/2017.

Правилник о ближим упутствима за утврђивање права на индивидуално образовни план, његову примену и вредновање, *Сл. гласник* РС, бр. 74/2018.

Правилник о упису ученика у средњу школу, *Сл. гласник РС*, бр. 23/2023, 34/2023, 26/2024, 77/2024, 101/2024, 41/2025 и 44/2025.

Recommendation No. R (92) 6 on a Coherent policy for the people with disabilities, https://rm.coe.int/09000016804ce0f8, преузето: 16. 8. 2025.

The European Pillar of Social Rights, https://commission.europa.eu/system/files/2017-11/social-summit-european-pillar-social-rights-booklet_en.pdf, преузето: 16. 8. 2025.

Charter of Fundamental Rights of the European Union, https://www.europarl.europa.eu/charter/pdf/text_en.pdf, преузето: 16. 8. 2025.

Human rights: a reality for all – Council of Europe Disability Strategy 2017–2023, https://rm.coe.int/16806fe7d4, преузето: 15. 8. 2025.

Strategy for the Rights of Persons with Disabilities 2021–2030, European Commission,https://www.un.org/development/desa/disabilities/wpcontent/uploads/sites/15/2021/04/European-Strategy-2021-2030_EN.pdf. преузето: 15. 8. 2025.

Protocol to the Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms as amended by Protocol No. 11, преузето: 15. 8. 2025. https://rm.coe.int/168006377c

The Salamanca Statement and Framework for Action on Special Needs Education, https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000098427, преузето: 15. 8. 2025.

Declaration on the Rights of Mentally Retarded Persons, https://www.ohchr.org/sites/default/files/res2856.pdf, преузето: 10. 8. 2025.

Declaration on the Rights of Disabled Persons, https://www.ohchr.org/sites/default/files/res3447.pdf, преузето: 10. 8. 2025.

Standard Rules on the Equalization of Opportunities for Persons with Disabilities, https://www.ohchr.org/en/instruments-mechanisms/instruments/standard-rules-equalization-opportunities-persons-disabilities, преузето: 10. 8. 2025.

Anastasija Kokeric, LL.B.,
Teaching Associate,
Faculty of Law, University of Pristina,
Temporary Head Office in Kosovska Mitrovica,
Republic of Serbia

THE RIGHT TO EDUCATION FOR CHILDREN WITH DISABILITIES

Summary

The right to education, as one of the fundamental and most important rights of the child, is a personal absolute subjective right. Education plays a significant role in the life and development of every child, as well as in the development of society as a whole. For a long time, children with disabilities have been victims of discrimination within the education system, without opportunities for learning and equal participation in the community. Various scientific achievements have contributed to the inclusion of children with disabilities in the regular education system, which respects their special educational needs. The UN Convention on the Rights of the Child and the UN Convention on the Rights of Persons with Disabilities emphasize the importance of developing inclusive education at all levels as an important step toward ensuring equal opportunities for all children. Yet, during their education, children with disabilities encounter numerous difficulties. In order to ensure full development and successful implementation of inclusive education, the state needs to institute systemic measures to provide quality support and remove all obstacles to its implementation.

Keywords*: right to education, children with disabilities, right to equality, inclusive education.*

СЕСИЈА ЗА КРИВИЧНО ПРАВО

CRIMINAL LAW SESSION

Prof. Olga Koshevaliska, LL.D.,[*]
Full Professor,
Faculty of Law, "Goce Delčev" University in Štip,
Roze Surlovska Ristevska,[**]
PhD student, Department of Criminal Law,
Faculty of Law, "Goce Delčev" University in Štip,
Republic of North Macedonia

UDK: 343.26(=214.58)(495.6)
UDK: 316.647.82(=214.58)
UDK: 342.7

DOI: 10.5281/zenodo.17949443

ROMA AND INSTITUTIONAL DISCRIMINATION: A STUDY OF PRISON SENTANCES

Abstract: *On 5 April 2018, the European Center for Roma Rights reported that four individuals of Roma origin, A. Redzhepov (21), Y. Erdal (25), S. Mustafova (46), and B. Demir (39), died in Macedonian prisons in 2017 due to inadequate medical care and lack of proper supervision by prison staff. Redzhepov and Erdal died from overdoses of methadone and benzodiazepam, despite not being part of the methadone therapy program. Demir died from poisoning after being administered an incorrect dose of 'Prazin' tablets by medical staff. Mustafova's death occurred after her pre-existing medical conditions had been ignored and dismissed as faked, as a result of which the staff withheld the necessary medical care. However, the autopsy revealed a high dose of benzodiazepine in her body. As illustrated in this article, discrimination against Roma people in prisons all too often results in death. This raises serious concerns about the treatment and conditions Roma face in detention and the degree of discrimination they are subjected to. As one of the most marginalized social groups, the Roma people face alarming levels of deprivation and inequality in nearly all aspects of life, driven by deeply rooted stereotypes and prejudice. In an attempt to provide a realistic depiction of the current situation and draw relevant conclusions, this paper analyzes different forms of discrimination against Roma in penitentiary institutions in North Macedonia and across Europe. The authors call for greater awareness and actionable solutions aimed at improving the treatment and rights of Roma prisoners, and fostering a more just and equitable prison system.*

Keywords: *discrimination, Roma, prison, racism, antigypsyism, prisoner rights.*

[*] olga.kosevaliska@ugd.edu.mk, ORCID ID 0000-0001-5288-8492.
[**] roze.3074@student.ugd.edu.mk, ORCID ID 0009-0004-4378-3778.

Prejudice is a burden that confuses the past,threatens the future, and renders the present inaccessible.

– Maya Angelou

1. Introduction

The Roma community in North Macedonia faces persistent and systemic discrimination across multiple sectors, with particularly severe consequences in the criminal justice system. Despite constituting only 2.53% of the national population, Roma individuals are significantly overrepresented in the country's prisons. This overrepresentation is not merely a reflection of social disadvantage but is deeply rooted in institutional antigypsyism, a specific form of racism that normalizes inequality and exclusion of Roma in state systems, including law enforcement, judiciary, and corrections.

This paper examines the intersection of ethnic discrimination and incarceration, with a particular focus on how institutional practices within North Macedonia's penitentiary system undermine the goals of resocialization and rehabilitation for Roma prisoners. Drawing on legal analysis, international human rights standards, and empirical data (including testimonies and case studies), the research highlights systemic failures, including poor prison conditions, unequal treatment, and deaths in custody. It also offers evidence-based recommendations to address the structural drivers of this inequality. By analyzing the treatment of Roma within the prison system, the paper contributes to a broader understanding of how institutional discrimination operates in post-socialist societies and underscores the urgent need for comprehensive justice and penal reform.

Methodology

This study employs a qualitative, interdisciplinary approach combining legal doctrinal analysis, critical discourse analysis, and secondary data examination to investigate the manifestations of antigypsyism within the North Macedonian penitentiary system and its implications for Roma overrepresentation.

Primary data were not directly collected due to the limited access to penitentiary institutions and official prison records. Instead, this research relies on the secondary sources:

- Legal texts: national penal law, prison regulations, and anti-discrimination laws;

- International and regional human rights instruments: relevant treaties and monitoring reports, including documents from the European Court of Human Rights (ECtHR), the Council of Europe's European Committee for the Prevention of Torture (CPT), and United Nations human rights bodies;

- NGO and civil society reports: publications by Roma organizations, such as the European Roma Rights Centre (ERRC), documenting prison conditions and discriminatory practices;

- Statistical data: official statistics on prison populations and ethnic composition sourced from North Macedonian government releases and international databases (e.g., Eurostat); and

- Media and investigative reports: journalistic accounts providing contextual evidence of antigypsyism within law enforcement and judicial processes.

Despite the reliance on secondary data as a result of lack of direct access to prison authorities, the triangulation of diverse sources and methodologies strengthens the validity of the findings and allows for a robust critique of institutional antigypsyism within the North Macedonian penal system.

2. Conceptual definition of discrimination with special reference to antigypsyism

"Ground of discrimination" is a quality, property, characteristic or circumstance in which a person or group of persons is; it can be race, skin color, religion, ethnicity, national or social origin, property status, membership in trade union, political belief or opinion, as well as any other circumstance due to which that person or group of persons is denied, injured or made difficult to enjoy a right for that reason alone (Popovska, Dimova, Velkovska, Georievski, Kocevski, 2014: 11).

Discrimination is such behavior by state institutions, employers or any natural person which is aimed at or has the consequence of injuring or hindering the enjoyment of rights of a person or a certain group of persons only because of some of their characteristics, qualities, or characteristics in any area of life. In cases of reported alleged discrimination, the intention of discrimination should not be established as it is irrelevant.

Discrimination implies putting a certain group of people in a less favourable position in a certain situation, as a result of stereotypes and prejudices.

Although many equate the principles of equality and non-discrimination, in essence they differ in one important aspect: the principle of non-discrimination is a narrower concept and refers, above all, to certain vulnerable groups in society. This means that states have a different obligation, positive and/or negative, to act in accordance with the principles of equality and the prohibition of discrimination. The positive obligation implies that the states should proclaim equality between citizens and non-discrimination (primarily in their constitutions), while the negative obligation entails determining a sanction by the state in case of violation of the principles of equality and non-discrimination (Institute for Human Rights, 2020: 7).

Antigypsyism is a special form of racism directed against those stigmatized in the social worldview as "Gypsies", "tsigane", "ţigan", "Zigeuner", "tatars", "zingari" or other related terms, which are essentially based on assumptions that they belong to an inferior and deviant group, for which reasons dominating and oppressing them is justified (Rostas, 2019: 11). According to Rostas, the manifestations of antigypsyism are visible through these mechanisms:

- The passivity of state institutions in protecting the rights of the Roma, often violating the European Convention on Human Rights in terms of the doctrine of positive obligations of the state;
- Lack of information about Roma in regular educational programs;
- Denial of equal protection of Roma before the law;
- Ignorance of the Roma history of oppression;
- Lack of gender sensitivity and intersectionality;
- Selective enforcement of laws and policies (Rostas, 2019: 18).

2.1. Analysis of institutional discrimination against Roma in North Macedonia

Social and institutional discrimination, marginalization, unequal treatment and unequal access to justice, as well as violation of the basic human rights are still current topics in the Republic of North Macedonia, especially when it comes to members of the Roma ethnic community. Roma still face ample problems, such as: lack of personal documents/citizenship, limited access to goods and services, education and employment, health and housing, as well as early or forced marriages. The main reason for the difficult access to edu-

cation, health, social rights and other legal benefits is that some Roma families do not respect the legal deadlines for the registration of newborns, so they are left without adequate personal documents. Roma children are most often exploited for forced labor, commonly in the form of forced begging and human trafficking (Open Society Foundations, 2014: 55).

Roma also face unequal treatment in civil and criminal proceedings, especially when they are in the position of a victim of crime, a suspect or a convicted offender. They are frequent victims of domestic violence but it has been established that such incidents are not reported; in addition, there is no database that would allow monitoring the impact of campaigns and assessing whether the convicted perpetrators have repeated the same or a similar crime, whether the number of victims is decreasing, etc. (European Roma Rights Centre, 2023).

The rights of prisoners and the conditions in the penitentiaries are below human dignity and the established minimum standards, which generally project a dramatically bad image of the Macedonian penitentiary system. Overcrowding, poor hygienic conditions, insufficient medical staff, placing minors in the same rooms with adult prisoners, and torture of prisoners by the prison police are just some of the problems that exist in these institutions (European Roma Rights Centre, 2023: 29).

The submitted complaints about the bad conduct of the police continue to raise serious issues pertaining to the established presence of police impunity and substandard conditions in prisons (especially in Idrizovo and Skopje), police stations, social care and psychiatric institutions (European Commission, 2016), and the need to establish an independent supervision mechanism within the Ministry of Internal Affairs. The Ombudsman statistics on the ethnicity of petitioners shows that only 4.54% were members of the Roma ethnic community. A total of three Roma submitted petitions against the police for overstepping their police powers, sixteen Roma submitted petitions on issues the field of justice, four Roma submitted petition regarding the conditions in penal and correctional institutions, and one Roma submitted a petition for other issues (Ombudsman of the Republic of Macedonia, 2016).

Of particular concern is the occurrence of deaths in prisons, where the largest percentage of deceased prisoners are from the Roma ethnic community.

2.2. The Prison Sentence: Concept and Analysis

According to Prof. Kambovski, the punishment is an enforceable retribution for the committed crime, that is, it is intentionally inflicted on the perpetra-

tor of the committed crime and within the framework of criminal culpability (Kambovski, 2006: 625). This definition covers the four elements of punishment:

- it constitutes a legal sanction or consequence for the committed criminal act;
- it is a deliberate evil, depriving or restricting some essential freedoms and rights;
- it represents a targeted evil, through retribution calculated on the achievement of certain socially useful goals; and
- it indicates the culpability for that crime, that is, only a perpetrator who has been declared guilty can be punished within the framework of his guilt in the specific crime.

The penalty of deprivation of liberty has the most significant place in the system of criminal sanctions. It is a criminal law measure which has been provided for the largest number of criminal acts since its introduction until today, and it is presented as the main instrument for the protection of society from criminality, ensuring justice in punishment, education, re-education or correction of persons against which it has been pronounced. The wide possibilities of its pronouncement and its frequent application in judicial practice are usually justified from the aspect of the possibilities for the most complete attainment of polyvalent criminal policy goals. In that context, it unites the largest number of characteristics that a criminal sanction should satisfy. It is easily individualized in line with the personal characteristics of the perpetrator, the gravity of the crime, and it can be imposed in different durations. It is revocable; its personal character is more prominent than in other punishments; the public does not object to its imposition, etc. (Sulejmanov, 2005: 453; Jovanov, 2023).

The prison sentence is served in closed or open wards. The legal framework of prison sentences, regulated by the 1997 Criminal Justice Act of the Republic of Macedonia, also includes the international standards on the treatment of convicted persons which rest on the Standard Minimum Rules for the Treatment of Prisoners (United Nations, 1955), adopted at the 1st UN Congress on crime prevention. The development of international norms and standards has reached the level of complex international regulation of all aspects of the prison system: spatial facilities, health and hygiene standards, registration, categorization of convicted persons, work treatment, food, sports, etc. (Kambovski, 2006: 672). The European prison rules, adopted by

the Committee of Ministers of the Council of Europe in 1987, are also relevant for the Macedonian penitentiary system.[1]

2.3. The impact of prison stays through the prism of resocialization

As the main goal of the execution of the prison sentence, the Act on the Execution of Criminal Sanctions defines resocialization; in addition to re-education, this term includes social adaptation of the convicted person, that is, preparation for socially acceptable behavior out of prison (Arnaudovski, 1988: 182).

Resocialization is an ongoing and evolving process through which individuals (either adults or minors) who have exhibited behavior that deviates from commonly accepted social norms are influenced and guided. This process involves various forms of treatment aimed at helping them reintegrate into society and adopt ways of living, working, and behaving that align with established values and standards. Resocialization is achieved by applying different forms of treatment; it is a multidimensional process which cannot be reduced only to committing or not committing a new crime, but can be understood as a unique process of measures and activities aimed at achieving positive changes in the social behavior of the convicted person (Arnaudovski, Gruevska Drakulevski, 2013: 274).

The terms socialization and resocialization imply the process of enabling and adapting the convicted person to accept the system of values in the social environment and norms of conduct of the wider social community because, by committing the crime, the convicted person showed that he/she was not properly socialized, adapted and directed (Milutinovic, 1977: 86-87).

The Guidelines for determining the types and methods of treatment of convicted persons (Ministry of Justice MK, 2011)[2] envisage the application of modern forms of institutional treatment, including both general and specific treatment measures (Art. 14).

The general measures applicable in regular programs are as follows (Art. 15):

---

[1] The European Prison Rules apply to persons who are detained by order of a court or deprived of liberty on the basis of a judgment.

[2] Ministry of Justice MK (2011). Guidelines for determining the types and methods of treatment of convicted persons, https://pravda.gov.mk/Upload/Documents/Upatstvo%20za%20opredeluvanje%20na%20vidovite%20na%20%20tretman%20na%20osudenite%20lica.pdf

• convicted persons work, which is carried out by instructors and other trained persons whose professional impact and influence contribute to the achievement of the specific goals defined in the individual program for the treatment of the convicted person: changing negative attitudes towards work, developing and encouraging interest for work, respect for general discipline at work, cooperation with other convicted persons in the work group, as well as cooperation with other experts in the implementation of treatment (Art. 19);

• education of convicted persons: the type and degree of education depends on the number and structure of convicted persons who need an educational process, taking into account their psychophysical properties, potentials and interests in acquiring education within the facilities of the institution, as well as the previously acquired degree of education (Art. 22);

• education of convicted persons by occupation (based on individual needs): in line with the individual treatment program, the convicted person can receive training for a specific occupation, advance his/her vocational skills, or be retrained for another occupation (Art. 24);

• moral and ethical education has a positive effect on (re)structuring the personality of the convicted offender, strengthening personal responsibility, ensuring active involvement in accomplishing the goals set the individual treatment program and reintegration in the society after release from the institution (Art. 27);

• convicted persons' self-organization helps them resolve problems related to the common living conditions and work-related issues, develop a sense of responsibility for their actions and encourage them to actively participate in the implementation of the individual treatment program (Art. 28); and

• leisure activities, sports and recreation of convicted persons include ITC, dramatic, musical, artistic, literary, visual and other creative activities, various sports, reading books and newspapers, listening to the radio and watching television programs, attending theater and cinema performances, publication of newspapers and bulletins, attending lectures, attending music concerts and other activities (Art. 29).

In addition to general treatment measures, the Guidelines for determining the types and methods of treatment of convicted persons also envisage spe-

cific treatment measures which may be applied to separate categories of convicted persons (Art. 30):

- treatment of convicted persons who abuse drugs and other psychotropic substances;
- treatment of convicted persons who abuse alcohol;
- treatment of convicted sexual offenders;
- treatment of violent convicted persons in prison;
- treatment of persons convicted of crimes with elements of violence;
- treatment of younger adult convicted persons;
- treatment of children;
- treatment of convicted women;
- treatment of persons sentenced to long-term sentences and life imprisonment;
- treatment of radicalized convicted persons;
- treatment of convicted persons with a high and very high security risk, and
- medical-psychological treatment of convicted persons (for a period of time or for the entire period of the execution of the imposed sentence).

The success of resocialization depends, above all, on the level of training of employees and their motivation for work. It is also necessary to pay special attention when choosing personnel to work in penal institutions; in addition to formal job requirements, they must also have predispositions to work in such conditions, which can be confirmed by testing candidates during employment (Jovanov, 2023: 10).

However, the duty of society does not end with the release of the convicted person from prison. There is a need for state or private agencies capable of accepting prisoners and ensuring their further rehabilitation and effective care aimed at reducing prejudice. This United Nations rule was adopted in 1955 in a document entitled "United Nations Standards of Minimum Rules for the Treatment of Prisoners" (United Nations, 1955). The post-penal period often begins with supervision of the person, especially in cases where

a conditional sentence (with probation) or parole with protective supervision is applied. Post-penal treatments consist of effective supervision and assistance programs involving material/financial, psychological and social support and treatments.

3. The position of Roma in prisons and the impact of discrimination on resocialization

The terms "Roma", "Gypsies" or "Travelers" entail a "complex and multifaceted" (Council of Europe, 2025) conglomerate of multi-ethnic identities, united more by a common experience of discrimination and anti-Gypsyism than by cultural affinity. Roma identity is not defined by their use of language, and it is crucial to note that they experience discrimination in prisons apart from ethnic and cultural differences. Part of the Roma may not speak Roma at all but they still retain different identities that can create social divisions in the context of the general prison population. There are also cases in which Roma in prisons did not identify themselves as Roma in order to avoid constant discrimination. One report from Ireland showed that some Roma individuals avoided opportunities for education and training due to fear of discrimination and harassment (Irish Penal Reform Trust, 2014: 19).

When compared to the percentage of Roma in the general population in Europe, Roma people constitute a drastically large percentage of the prison population. In Bulgaria, where estimates of the national Roma population range from 4.9 to 10 %, the percentage of Roma prisoners in Bulgarian prisons is 50%. In Hungary, despite representing about 7% of the overall Hungarian national population, Roma are estimated to make up about 40% of the total prison population (Children of Prisoners Europe/COPE, 2020).

The percentage of Roma representation in prisons is often significantly higher even in places where their number in the national population is negligible. The increased likelihood of racial profiling, higher rates of poverty, and lack of eligibility for alternatives to incarceration before, during, and after sentencing are cited as reasons for overrepresentation (COPE, 2020).

According to the data from the 2002 population census in North Macedonia, the Roma represent 2.66% (53,879) of the total population in the country (which counts 2,022,547 inhabitants). Located in urban areas, most Roma citizens live in Skopje, Prilep, Kumanovo, Bitola, Tetovo, Gostivar, Shtip and Kočani; according to the government data, "members of this nationality have been identified in more than 50 municipalities" (Ministry of Labor and Social Policy, 2014). The official results of the last census published on 30 March 2022 show that, despite the fact that the total population of the country has

decreased by 9.2% in the last two decades and currently stands at 1,836,713 inhabitants, the ethnic composition of the population has not significant changed from 2002 onwards. Roma represent 2.53% (46,433) of the total population and their representation in prisons is very high The research of the the Center for Legal Research and Analysis and the Association of Roma Lawyers (2018) shows that conditions in prisons in North Macedonia are below minimum standards. Overcrowding, poor hygiene conditions, insufficient medical staff, mixing of minors with adult prisoners, and abuse of authority by prison guards are just some of the many problems in these facilities. Concurrently, an alarming number of Roma respondents covered by the research reported mistreatment by the prison police and inadequate access to health care (Center for Legal Research and Analysis and Association of Roma Lawyers, 2018). Strikingly, only one respondent reported having access to education and training services, while none reported having access to rehabilitation or support services while serving a prison sentence. Namely, all Roma respondents described the catastrophic effect of the time spent in detention on them and on their families (Center for Legal Research and Analysis and Association of Roma Lawyers, 2018). Some of the respondents' statements recorded during the research are as follows:

- "After the son died [in prison], we all got sick. I don't feel well. The two [sons] were married [before going to prison] and their families are falling apart." - (interview with Roma respondent no. 2)

- "Going to prison ruined our lives. We have families and small children. There is no one to help the families." - (interview with respondent Roma no. 3)

- "I became mentally ill from the prison sentence. I get annoyed easily." - (interview with respondent Roma no. 5)

- "After the death of my brother [in prison], my mother was very broken and died the following year." - (interview with Roma respondent no. 7).

3.1. Analysis of deaths in North Macedonian prisons

In the Macedonian penitentiary system, there are more and more cases of death of convicted persons, and the fact that the majority of the deceased prisoners are Roma is worrying. On 30 July 2010, the 19-year-old Roma (publicly identified as R.A.) started serving his three-month prison sentence in Gevgelija. After entering prison, he was placed in a room with six beds, where he was alone. As a drug user, R.A. was prescribed and received a daily

dose of methadone therapy. The methadone was to be kept under lock and out of his reach. On the morning of 1 August 2010, less than 48 hours after the start of his sentence, he was taken to hospital; by the time he reached the hospital, he had already fallen into a coma and had bruises on his head. An autopsy concluded that he died of pneumonia, exacerbated by high levels of methadone and barbiturates that suppressed his breathing, leading to organ failure. The level of methadone in his blood was seven times higher than it should be. The government of Macedonia agreed to pay the family a compensation of 9,000 euros (European Roma Rights Centre, 2017).

In 2017, patterns of similar deaths began to emerge. In March 2017, twenty-one-year-old Roma Andrias Redzepov died in the Skopje prison. His family was told that his death was caused by a combination of methadone and diazepam, but the family members were never shown the autopsy reports; there was also evidence that he was subjected to severe police violence in the hours before his death. In the same month, a 25-year-old member of the Roma ethnic community, father of two children, died in Shtip prison. The media reported that he didn't get enough food and that he was mistreated by prison guards and doctors. At the time of his death, he was taking medication given to him by the prison doctor (European Roma Rights Centre, 2017).

In June 2017, a 45-year-old Roma woman from Strumica was found dead in "Idrizovo" prison in Skopje. The family of the deceased woman claims that her death was the result of torture and beating by the prison guards and, subsequently, inadequate treatment by the prison doctors. Prison authorities denied the family's claims, saying the woman had serious health problems (European Roma Rights Centre, 2017).

3.2. Proposals and measures to improve the situation of Roma in North Macedonian prisons

Considering the negative results obtained from the presented research, several directions may be proposed to improve the situation in the hope of better results in the future:

- ensure better training of prison guards for the use of appropriate and necessary force during their employment and during service;
- raise prisoners' awareness about how to file lawsuits, appeals and complaints about ill-treatment;
- establish and maintain appropriate protocols in order to reduce cases of abuse;

- draw up written guidelines for dealing with prisoners from vulnerable groups, including clear policies for housing people who are at greater risk of violence among the prison population;

- conduct further investigations, ideally at national level, into all cases of excessive use of force or ill-treatment to determine whether the penalties imposed in these cases are proportionate to the gravity of the alleged offences.

One of the defense attorneys explained that the reason for the overrepresentation of Roma in the justice system is the lack of rehabilitation and support measures for criminal offenders in the Criminal Procedure Act: "The main question is 'where are the key preventive measures?' That is the biggest problem. Greater commitment is needed to work with these people. Not on a short-term basis or on a case-by-case basis, but on a systematic basis, to provide quality support to these people and their families." (interview with defense attorney #3) (European Roma Rights Centre, 2017).

In 2015, the UN Commission against Torture expressed serious concern about the overcrowding and inhumane treatment of prisoners and called for an immediate end to the unlawful use of force against them (UN Committee against torture, 2015). In 2021, the UN Committee against Torture reported that, during their visit regarding police violence, they again received "a large number of allegations of physical abuse of criminal suspects by police officers (slapping, boxing, kicking and hitting with batons or other objects) in the context of arrest after the specific person was overpowered or taken to the police station, in order to force a confession of the crime" (Council of Europe, 2021).

4. Conclusion

The issue of discrimination against Roma citizens, particularly antigypsyism, remains deeply embedded within various institutional structures in North Macedonia, and its effects are most acutely felt by the Roma community. This research has highlighted how systemic discrimination permeates not only public life but also the prison system, where Roma individuals face compounded marginalization. The analysis of institutional practices reveals persistent inequalities that hinder the fair treatment and reintegration of Roma prisoners. The concept of prison as a tool for resocialization is undermined when the experience is marked by neglect, violence, and unequal treatment. Moreover, the troubling number of deaths in custody further underscores the urgent need for structural reforms. Addressing these issues requires not only legal and policy interventions but also a shift in societal attitudes.

To address these challenges, this paper has proposed several targeted measures and reforms aimed at improving the conditions of Roma in prisons. These include increasing transparency and accountability within the prison system, implementing anti-discrimination training for prison staff, ensuring equal access to rehabilitation and educational programs, and enhancing supervision mechanisms to monitor the treatment of minority prisoners. Policy changes must be accompanied by a genuine commitment of state institutions to uphold human rights standards and to dismantle long-standing biases that contribute to institutionalized racism.

In conclusion, the plight of Roma in North Macedonian prisons is a reflection of wider social injustices that extend beyond the prison gates. Addressing these issues requires more than piecemeal reforms; it necessitates a comprehensive, intersectional approach that tackles both the symptoms and root causes of antigypsyism. Only through sustained political will, community engagement, and systemic reform can meaningful change be achieved. The Roma community, like all others, deserves dignity, equality, and full legal protection, both inside and outside prison walls.

References

Irish Penal Reform Trust. (2014). Travellers in the Irish prison system: A qualitative study, Irish Penal Reform Trust, Dublin, Ireland, https://www.iprt.ie/site/assets/files/6339/iprt_travellers_report_web.pdf

Arnaudovski Lj. (1988). Penologija (Penology). Skopje: Faculty of Law Justinian I

Arnaudovski Lj., Gruevska Drakulevski A. (2013). Penologija (Penology, Part 1). Skopje: Faculty of Law Justinian I

Center for Legal Research and Analysis and Association of Roma Lawyers. (2018). Do the Roma enjoy guaranteed rights? The need to establish equality in the actions of judicial and police authorities. Retrieved from https://cpia.mk/wp-content/uploads/2021/10/Do-Roma-Enjoy-the-Guaranteed-Rights.pdf

Children of Prisoners Europe/COPE. (2020). Roma and Travellers in prison: Linguistic discrimination and literacy issues in European prisons, COPE, Paris, France, https://childrenofprisoners.eu/wp-content/uploads/2022/11/Roma-linguistic-policies-in-prisons-Briefing.pdf

Committee against Torture at UN. (2015). Concluding observations on the third periodic report of the former Yugoslav Republic of Macedonia, 5 June

2015, Retrieved from https://documents-dds ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/G15/114/89/PDF/G1511489.pdf?OpenElement

Council of Europe. (2021). The Committee against Torture at the Council of Europe published its report from the visit to North Macedonia in 2020, 20 June 2021, retrieved from https://www.coe.int/hr/web/cpt/-/council-of-europe-anti-torture-committee-publishes-report-on-its-2020-visit-to-north-macedonia

Council of Europe. (2025). Factsheets on Roma Culture. Romani Project at the University of Graz, Austria, Retrieved from https://www.coe.int/en/web/roma-and-travellers/factsheets-on-romani-culture

European Center for Roma Rights. (2018). Ромските семејства тужат за затворските смртни случаи во Македонија (Roma families sue for prison deaths in Macedonia), 5 April 2018, retrieved from https://www.errc.org/uploads/upload_en/file/macedonia-pr-romskite-semejstva-tuzat-zatvorskite-5-april-2018.pdf

European Commission. (2016). The annual report on the progress of the Republic of Macedonia in 2016. Retrieved from https://goo.gl/Qmy9pK

European Roma Rights Centre. (2017). Victory for Roma: Macedonia Agrees to Pay Compensation for Roma Prison Death, 15 June 2017, retrieved from https://www.errc.org/press-releases/victory-for-roma-macedonia-agrees-to-pay-compensation-for-roma-prison-death

European Roma Rights Centre. (2023). New Research Points to Institutional Racism Against Roma in North Macedonia's Criminal Justice System, 14 02 2013, retrieved from https://www.errc.org/press-releases/new-research-points-to-institutional-racism-against-roma-in-north-macedonias-criminal-justice-system

Institute for Human Rights. (2020). Дискриминација во Република Северна Македонија: правна регулација, предизвици и перцепција на дискриминаторските основи, Скопје (Discrimination in the Republic of North Macedonia: legal regulation, challenges and perception of discriminatory grounds, Skopje)

Jovanov I. (2023). Индивидуализација на казната затвор и проучување на личноста на деликвентот во функција на негова правилна ресоцијализација (Individualization of the prison sentence and study of the delinquent's personality for the purpose of their proper resocialization). Macedonian Journal of Criminal law and Criminology, http://maclc.mk/Upload/Documents/IJ.pdf

Kambovski V. (2006). Казнено Право (Criminal Law: General Section). Stip

Marušić S. J. (2022). North Macedonia Census Reveals Big Drop in Population, Balkaninsight - Balkan Network for Investigative Journalism, 30. March 2020, retrieved from https://balkaninsight.com/2022/03/30/north-macedonia-census-reveals-big-drop-in-population/

Milutinovic M. (1977). Penologija (Penology), Beograd: Savremena administracija

Ministry of Labor and Social Policy. (2014). Strategy for the Roma in the Republic of Macedonia 2014-2020, retrieved from https://www.rcc.int/romaintegration2020/files/admin/docs/a4b7a7abd52eaa6a5b369f18f180cc12.pdf

Министерство за правда. (2011). Упатство упатстваоза определување на видовите и начините за определување на видовите и начините за определување на видовите и начинитена третман на осудените лица третман на осудените лица (Guidelines for determining the types and methods of treatment of convicted persons), Dec. 2011, Ministry of Justice, Skopje, retrieved from https://pravda.gov.mk/Upload/Documents/Upatstvo%20za%20opredeluvanje%20na%20vidovite%20na%20%20tretman%20na%20osudenite%20lica.pdf

Ombudsman of the Republic of Macedonia (2016). Annual report on the degree of provision, respect, promotion and protection of human freedoms and rights for 2016. retrieved from https://ombudsman.mk/CMS/Upload/NarodenPravobranitel/upload/NPM-dokumenti/2016/NPM%20Godisen%20izvestaj-2016-%D0%9C%D0%9A.pdf

Poposka Z., Dimova L., Velkovska B., Georgievski A., Kocevska L. (2014). Практикум на Законот за спречување и заштита од дискриминација (Practicum of the Law on Prevention and Protection from Discrimination) OSCE

Rostas I. (2019). A Task for Sisyphus: Why Europe's Roma Policies Fail. Budapest: CEU Press, Cooperation Council Roma Integration Action Team

Sulejmanov Z. (2005). Пенологија (Penology, 2nd edition). Skopje: Graphpaper

United Nations. (1955). The United Nations Standard Minimum Rules for the Treatment of Prisoners, United Nation Office on Drugs and Crime, Vienna, Austria, retrieved from https://www.unodc.org/documents/justice-and-prison-reform/Nelson_Mandela_Rules-E-ebook.pdf

US State Department. (2016). Report of the State Department on the state of

human rights in Macedonia in 2016, retrieved from https://mk.usembassy.gov/wp-content/uploads/sites/249/2017/04/hrr2016_macedonia_mk.pdf

Open Society Foundations. (2014). Beyond rhetoric: Roma integration roadmap for 2020. New York: Open Society Foundations, retrieved from https://www.opensocietyfoundations.org/publications/beyond-rhetoric-roma-integration-roadmap-2020

Др Олга Кошевалиска,
Редовни професор,
Правни факултет,
Универзитет „Гоце Делчев" у Штипу,
Розе Сурловска Ристевска,
Студент докторских студија,
Правни факултет,
Универзитет „Гоце Делчев" у Штипу,
Република Северна Македонија

РОМИ И ИНСТИТУЦИОНАЛНА ДИСКРИМИНАЦИЈА: СТУДИЈА ЗАТВОРСКИХ КАЗНИ

Резиме

Европски центар за права Рома известио је 5. априла 2018. године да су четири особе ромског порекла, А. Реџепов (21), И. Ердал (25), С. Мустафова (46) и Б. Демир (39) преминуле у македонским затворима 2017. године, због неадекватне медицинске неге и недостатка одговарајућег надзора затворског особља. Реџепов и Ердал преминули су услед предозирања метадоном и бензодиазепамом, иако нису били укључени у програм терапије метадоном. Демир је преминуо од тровања након што му је медицинско особље дало погрешну дозу таблета „Празин". Мустафова је преминула након неоснованих сумњи да лажира своје здравствено стање, услед чега није добила неопходну и правовремену медицинску негу; током обдукције, у телу је установљен висок ниво бензодиазепама. Ови примери указују на забрињавајући третман и дискриминацију Рома у македонским затворима који, нажалост, често доводе до смртних исхода. Као једна од најмаргинализованијих друштвених група, Роми често живе у лошим социо-економским условима и изложени су бројним предрасудама и стереотипима. У настојању да се реалистично прикаже тренутна ситуација и извуку адекватни закључци, у раду се анализирају различити облици дискриминације Рома у казнено-поправним установама у Македонији и широм Европе. На основу резултата истраживања, указује се на неопходност подизања свести и доношења ефикаснијих решења у циљу унапређења третмана и права затвореника Рома, као и успостављања праведнијег затворског система.

Кључне речи: *дискриминација, Роми, затвор, расизам, антициганизам, права затвореника.*

Др Душица Миладиновић-Стефановић,[*]
Редовни професор,
Правни факултет, Универзитет у Нишу,
Република Србија

UDK: 343.435:347.62
UDK: 341.645:341.4
UDK: 347.62-055.2

DOI: 10.5281/zenodo.17949683

ПРИНУДНО ЗАКЉУЧЕЊЕ БРАКА КАО ОБЛИК НАСИЉА НАД ЖЕНАМА У ОРУЖАНИМ КОНФЛИКТИМА – КРИМИНОЛОШКИ И КРИВИЧНОПРАВНИ АСПЕКТИ[**]

Апстракт: *Оружани конфликти, друштвена дезорганизација и економска криза коју доносе на општем нивоу, али и осећај животне угрожености, несигурности и слабљење инхибиција на индивидуалном плану, могу да створе погодне услове за настанак различитих облика криминалитета. Принудно закључење брака вероватно није прва асоцијација у овом контексту, мада се у неким оружаним сукобима, попут оних у Камбоџи, Сијера Леонеу или Уганди, показало да је управо ово кривично дело било тако често вршено да је добило масовне размере. У том смислу, ауторка у овом раду настоји да укаже најпре на извесне криминолошке аспекте ове појаве, као што су њене карактеристике, односно, фактори који утичу на њен настанак, али и на одређена спорна кривичноправна питања која су се појавила пред међународним кривичним судовима услед чињенице да принудно закључење брака није предвиђено као самостално кривично дело нити као изричито наведена радња постојећих инкриминација у статутима међународних кривичних судова, те је у пракси квалификовано као злочин против човечности, супсумирањем под тзв. „друге нехумане акте".*

Кључне речи: *принудно закључење брака, злочин против човечности, оружани конфликти.*

---

[*] dusica@prafak.ni.ac.rs; ORCID ID 0000-0003-1473-0509.

[**] Рад је настао као резултат финансирања од стране Министарства науке, технолошког развоја и иновација, по Уговору евиденциони број 451-03-137/2025-03/200120 од 04.02.2025. године. Рад је у вези са циљевима бр. 5 и 16 УН Агенде за одрживи развој до 2030. године.

1. Увод или општа разматрања о принудном браку

1.1. Појам принудног брака

Иако се на први поглед чини да је јасно шта се подразумева под појмом принудног брака (енг. *forced marriage,* франц. *mariage forcè,* итал. *matrimonio forzato,* нем. *Zwangsheirat*), у теорији се могу наћи различита одређења. Он најчешће обухвата брак који један или оба супружника *закључују* против своје воље услед примене принуде (González, 2017: 5; Idriss, 2015: 687; Kool, 2012: 453; Sabbe, Temmerman, Breems, Leye, 2014: 173 и др.), мада постоји и шири концепт под чије се окриље подводи и брак у којем један или оба супружника *остају* против своје воље услед примене принуде, независно од тога да ли је он и закључен на описани начин или не (Alanen, 2016: 2). Надаље, требало би поменути да има и теоретичара који овај појам не везују само за принуду у кривичноправном смислу те речи, тј. за силу и претњу, него и за заблуду (Samad, 2010: 197), односно за деликатније методе утицаја на вољу као, на пример, када мајка убеђује ћерку да ће временом заволети свог супруга, или када отац децидирано стави до знања да је венчање заказано и да ће се одржати желела то његова ћерка или не, што у веома конзервативним заједицама са „гвозденом" контролом и ауторитарним утицајем родитеља може довести до повиновања њиховој вољи, без обзира на дубоко лично неслагање (Yerlikaya, Çakir-Ceylan, 2009: 208). Међутим, сам назив ове појаве, који експлицитно наглашава примену принуде, чини нелогичном претходно поменуту експанзију његовог обима. Употреба других притисака и заблуде за исход може да има изостанак слободно датог пристанка за склапање брака тј. нежељени брак, који се не може поистоветити са принудним браком. Сваки принудни брак је истовремено и нежељен, али је јасно да не важи обрнуто.

У одређивању појма принудног брака, треба се осврнути и на чињеницу да се и сам брак, као полазна основа, може схватити и рестриктивно и екстензивно. Тако би, у ужем смислу, обухватио само грађански брак, док би у ширем били укључени и верски бракови у различитим формама. Заправо, емпиријска истраживања и показују да је велики проценат принудних бракова управо и закључен верским обредом, као тзв. „*Nikah"* или „*Imam*" брак код муслимана или као „*Sinti*" брак код Индуса (Sabbe, Temmerman, Breems, Leye, 2014: 178, Braun; 2015: 856). Надаље, иако нам домаће позитивно право и правна традиција налажу да брак схватимо као законом уређену заједницу једне жене и једног мушкарца, криминолошко одређење би могло да буде флексибилније, обухватајући и заједнице између више субјеката (обично једног

мушкарца и више жена), пошто постоје системи где је овако нешто присутно и дозвољено. Теоријски, у обзир би могле да дођу и заједнице сличне браку, на пример ванбрачне заједнице, истополне заједнице или регистровано партнерство.

Има и мишљења да је принудни брак заправо „термин кишобран" којим се покривају различите појаве: брак као облик ропства у оквиру трговине људима, уговорени брак, традиционални или обичајни брак, рани брак, дечији брак, фиктивни или лажни брак ради добијања различитих погодности, брак ради стицања држављанства или регулисања боравка у страној земљи и слично (Rude-Antoine, 2005: 15). Ово је свакако прешироко схватање, како се између принудног брака и већине наведених појава не може баш увек поставити знак једнакости, али то не значи да треба да буде у потпуности занемарено, јер указује на категорије бракова у посебном ризику од принудног настанка (детаљније о сличностима и разликама видети у Sabbe, Temmerman, Breems, Leye, 2014: 173; Ganoli, McCarry, Razak, 2009: 418-429; Enright, 2011: 63-65).

1.2. Карактеристике принудног брака

Када се говори о карактеристикама појаве, уобичајно је да се принудни брак везује за жене као жртве, те се у ширим класификацијама и третира као облик насиља над женама, мада то није увек правило. У једној студији истраживачи су показали да и мушкарци могу бити виктимизирани, посебно ако су у питању хомосексуалци, лица са инвалидитетом или мушкарци који су већ добили или ће добити дете из ванбрачних сексуалних веза, а ризик је тим већи ако припадају конзервативним, традиционалним заједницама (Samad, 2010: 201-202).

Са друге стране, у проучаваној литератури има мало тога што би послужило за постављање профила учинилаца, а разлози за то леже у чињеници да различити субјекти који у свом раду на неки начин региструју постојање принудног брака, уопште не прикупљају податке о њима. Једино је извесно да су се у овој улози најчешће налазе родитељи, старији чланови породице, а некада и старешине заједнице, свештеници и тзв. „професионалне" проводаџије (Alanen, 2016: 2; Sabbe, Temmerman, Breems, Leye, 2014: 174-175), те принудни брак не мора увек и нужно да представља облик породичног насиља. Иако је учинилац најчешће мушкарац, регистроване су и жене, које су по речима истраживача, способне да сломе и најчвршћи карактер, служећи се суптилним емотивним уценама (Sammad, 2010: 201).

Негативне последице принудног брака су многобројне. Неке од њих су психичке природе, попут израженог губитка самопоуздања и самопоштовања, осећаја беспомоћности, проблема у вези са спавањем и исхраном, депресије и слично, што у крајњем може да резултира аутодеструктивним понашањем – самоповређивањем, покушајем самоубиства, па чак и самоубиством (Gill, Harvey, 2017: 78; Ouattara, Sen, Thomson, 2010: 28; Chantler, 2012: 181). Често су присутне и промене у домену физичког здравља, што је посебно изражено уколико је жртва малолетна, а у које се убрајају: сексуално преносиве болести, ране трудноће уз које се везују хетерогене компликације индуковане недозрелошћу организма, те се као последица тога јавља и висока смртност младих мајки и њихових беба (Alanen, 2016: 7; Chantler, 2012: 181; Ouattara, Sen, Thomson, 2010: 29). Од осталих штетних импликација принудног брака требало би издвојити прекид или онемогућавање школовања, губитак посла или умањене могућности за заснивање радног односа, чиме се стаје на пут стицању личне и финансијске независности и самосталности (Rude-Antoine, 2005: 31; Alanen, 2016: 7; Ouattara, Sen, Thomson, 2010: 30; Gill, Harvey, 2017: 78; Ganoli, McCarry, Razak, 2009: 425). Значајан проблем може да представља и буквална социјална изолација жртве, прекид свих друштвених контаката, некада чак и са породицом из које је потекла, одузимање личних исправа, новца, и ограничавање слободе кретања, што додатно погоршава њен ионако лош положај (Idriss, 2015: 688; González, 2017: 7).

Такође, жртве принудног брака су предиспониране да постану жртве насиља и у новој породици, оне су у посебном ризику од наставка физичког, психичког и економског насиља какво их је и увело у нежељену заједницу, али и у ризику појаве сексуалног насиља. Како статус младе у традиционалним друштвима зависи од рађања, уколико се она томе опире, велика је вероватноћа да ће бити силована (Ganoli, McCarry, Razak, 2009: 425-426; Gill, Harvey, 2017: 78; Ouattara, Sen, Thomson, 2010: 31). У најгорем случају, сексуално насиље може да буде остварено и кроз сексуално ропство или приморавање на проституцију (Hutchinson, Waterhouse, March-McDonald, Neal, Ingham, 2016: 46).

1.3. Фактори који утичу на појаву принудног брака

У литератури посвећеној принудном браку најчешће се констатује да је у питању сложена друштвена појава, на чији настанак утичу многобројни, међусобно испреплетени фактори. Једним делом појава принудног брака приписује се економским чиниоцима, при чему су могуће две потпуно супротне ситуације – екстремно сиромаштво, када се при-

нудно закључење брака види као једини излаз из истог (Alanen, 2016: 3-4; Rude-Antoine, 2005: 30; Chantler, 2012: 179), али и породично богатство и престижни друштвени статус које треба очувати по сваку цену (Rude-Antoine, 2005: 30; Sammad, 2010: 196; Ouattara, Sen, Thomson, 2010: 29). Значајно место међу факторима има патријархални културни образац са доминатним положајем мушкарца, оца породице чија се воља мора беспоговорно поштовати, односно са традиционалном улогом жене која се своди на улогу супруге и мајке, која нема шта да бира већ мора да прихвата шта јој се нареди (González, 2017: 6; Rude-Antoine, 2005: 30). Са тиме су у вези и обичајна и религијска правила која налажу очување личне и породичне части тј. очување чедности до склапања брака која, такође, могу допринети настанку појаве (Ganoli, McCarry, Razak, 2009: 424; Ouattara, Sen, Thomson, 2010: 29; Alanen, 2016: 5), што некада доводи и до екстремних и потпуно апсурдних исхода као, на пример, када силоване девојке насилно удају за силоватеље, не би ли се скинула љага са њиховог и породичног имена (Uddin, 2006: 213; Anitha, Gill, 2009: 173). У контексту традиционалних друштвених образаца понашања, свакако треба поменути као ризичне и праксу уговарања брака, раног закључења брака, дечије бракове (Sammad, 2010: 200; Uddin, 2006: 212), као и обичаје отимања и куповине младе (Chantler, 180; Miller, 2015: 3909). Надаље, истраживања у европским земљама, где је појава махом везана за становништво које се миграторним процесима доселило из различитих азијских и афричких земаља, открила су и неке друге чиниоце. Културне разлике и културни конфликт између домаћег становништва и „придошлица" некада могу бити толико изражени, да се принудни брак јавља из страха да се не изгуби сопствени идентитет, тј. да се очувају националне, етничке, верске особености и спречи непожељна „европеизација" (Alanen, 2016: 3-4; Uddin, 2006: 215; Anitha, Gill, 2009: 174; Hamel, 2011: 4). Такође, стогост имиграционих прописа знатно отежава легалан улазак и боравак у европским земљама, те се посеже за принудним браком да би се злоупотребила правила о брачним визама и јединству породице, а извесну улогу у овим ситуацијама може да има и враћање дуга земљацима који су финансирали долазак у европске земље и који воде рачуна о рођацима или имовини која је остала у земљи порекла (Beck-Gersheim: 63; Rude-Antoine, 2005: 30; González, 2017: 5).

У појединим азијским и афричким земљама настанку појаве, на известан начин, доприноси и недовољна изграђеност појединих институција, посебно механизама социјалног старања. У литератури је примећено да се родитељи хендикепиране деце, страхујући да ће деца по њиховој смрти остати незбринута, окрећу принудном браку, јер га виде

као начин да им у дужем периоду обезбеде негу и помоћ, али и да ублаже стигму хендикепираности (Alanen, 2016: 5; Chantler, 2012: 180; Sammad, 2010: 200).

2. Принудни брак у оружаним сукобима

Рат и оружани сукоби, такође, могу допринети појави принудног брака. Друштвена дезорганизација и економска криза коју доносе на општем нивоу, али и осећај животне угрожености, несигурности и слабљење инхибиција на индивидуалном плану, могу да створе погодне услове за настанак различитих облика криминалитета, па и принудног брака. У феминистички оријентисаној литератури постоји став да је насиље према женама у рату само „појачана и продужена опресија" која иначе постоји над женама и у миру (Константиновић-Вилић, Николић Ристановић, Костић, 2009: 339). Жена се тако доживљава као „ратни плен", одузета „својина" мушкарца-непријатеља, а сваки акт насиља над њом симболички представља акт потчињавања непријатеља. Уз то, како се жена, према патријархалном обрасцу, сматра симболом породице, насиље према њој добија шире значење, постаје атак на породицу тј. на саме темеље друштва непријатеља.

Иако се примери принудног брака могу пронаћи у многим оружаним конфликтима, у појединим је, попут оних у Камбоџи, Уганди или Сијера Леонеу, ова појава добила масовне размере и карактеристике системске и планске активности, тако да ће о њима бити детаљније речи у даљем излагању.

2.1. Камбоџа

Принудни брак у Камбоџи за време владавине Црвених Кмера (од 1975. до 1979. године) има веома специфичне карактеристике и значајно одступа од онога што је забележено у другим конфликтима. Наиме, док се у другим случајевима најчешће радило о браку припадника оружаних снага који сами применом принуде долазе до „супруге", у Камбоџи је био практикован други модел – групна, масовна венчања грађана под принудом представника режима. У том смислу, овде се не ради о облику родно заснованог насиља, како су подједнако биле виктимизиране и жене и мушкарци. Принудни брак је, заправо, био коришћен као инструмент својеврсног социјалног инжињеринга и он је представљао само један сегмент много шире стратегије за изградњу новог друштва. Да би се разумело о чему се ради потребно је поменути да је Комунистичка партија Камбоџе (у даљем тексту КПК), на челу са Полом Потом,

настојала да трансформише ову земљу и претвори је у самодовољну, аутархичну пољопривредну комунистичку државу. Тако је читаво становништво подељено на две категорије – тзв. основне људе (сељаци) и тзв. нове људе (градско становништво), при чему су ови потоњи сматрани контрареволуционарним, те је владајући режим поставио циљ да их преобрати у сељаке, вршећи принудно пресељавање у рурална подручја и распоређивање на рад у пољопривредним задругама, мада ни сеоско становништво није било поштеђено, те је некада и оно било приморано да напусти своје домове и прикључи се задругама на другом крају земље (Chandler, 1999: iiv).

Идеологија КПК укључивала је радикалну трансформацију друштвених структура, што је резултирало уништењем традиционалног брака и породичног живота. Након расељавања прибегавало се раздвајању чланова породице, који би били сврстани у неку од шест категорија, полазећи од пола и узраста: дечаци млађи од 14 година; девојчице млађе од 14 година; мушкарци између 14 и 50 година; жене између 14 и 50 година; мушкарци старији од 50 година; и жене старије од 50 година. Људи су морали да живе и раде у тако формираним радним тимовима, а оваквом организацијом режим је желео да покаже да је институција породице превазиђена и успешно замењена радним тимом, који је уместо ње постао основна ћелија друштва (Chandler, 1999: 28).

Део ове политике друштвене реорганизације било је систематско, обавезно склапање бракова, како би се успоставила контрола сексуалности и утицало на повећање броја становника. У ту сврху организована су од стране власти масовна грађанска венчања по „инстант" процедури, без компликованих верских и обичајних ритуала какви су до тада традиционално били практиковани, јер је институција брака сматрана посебно значајним, светим чином спајања не само двоје људи већ и њихових породица (Ye, 2011: 469-470; Christensen, 2015: 1825). Одбијање није долазило у обзир, а казна је варирала – од упозорења, преко силовања и затварања, до погубљења у најрадикалнијим случајевима (Ye, 2011: 470; Nguyen, 2014: 32; Christensen, 2015: 1825). Ни будистички свештеници нису били поштеђени ове праксе, присилно су морали да се одрекну својих верских уверења и целибата (Nguyen, 2014: 32). Међутим, забележени су и другачији примери; у извесним случајевима брак је коришћен као награда, будући да је војницима за заслуге била пружана прилика да сами себи изаберу супружника (Nguyen, 2014: 31). Тачан број виктимизираних принудним браком свакако није познат, а

процене прилично варирају, крећући се од неколико десетина хиљада до чак четристо хиљада људи (Nguyen, 2014: 31).

Нарушавање личних слобода се ту није завршавало, јер је већина „младенаца" била под надзором шпијуна, како би се осигурало конзумирање брака, често и применом силе (Ye, 2011: 470). У том смислу, брак није требало да има никакву другу функцију осим „производње деце", нових радника и поданика режима (Lovato, 2016: 13 и надаље). Тако су се силовање и принудна трудноћа јавили као посебан сегмент виктимизације, при чему би требало нагласити да су лоша исхрана, лоши хигијенски услови, изостанак адекватне медицинске неге, тежак рад у току трудноће и непосредно после порођаја, често доводили до здравствених компликација, побачаја, као и високе смртност мајки и деце (Lovato, 2016: 16-19).

По свргавању режима огромна већина жртава и њихових породица овакве бракове је сматрала валидним, што се може објаснити тиме да се у тамошњем друштву на развод или раздвајање од партнера гледа са презиром. То је само продубљивало стигматизацију и у случају да се остаје у браку, али и у случају да се раскида, када су шансе да се отпочне нови живот са другим партнером слабе, посебно за жене стигматизоване губитком невиности (Ye, 2011: 471). Жртве принудног брака су и зарад деце остајале у оваквим заједницама, кријући од њих истину да би их поштедели траума, али и због страха од неразумевања и неприхватања (Ye, 2011: 472-473).

2.2. Уганда

Сукоб у Уганди је започео 1986. године, доласком на власт Националне армије отпора (*National Resistance Army*). Присталице претходне владе побегле су на север Уганде и југ Судана, где су се ујединиле и започеле борбу против новог режима. Међутим, неке групе су се отцепиле, а једна од њих, позната под именом *Lord's Resistance Army* (у даљем тексту *LRA*), на чијем челу се налазио *Joseph Kony*, постала је озлоглашена због отмица деце. Процене о размерама ове појаве се разликују, мада су бројеви у сваком случају застрашујући и крећу се од 66.000 до 80.000 деце (SWAY, 2008: 44; Annan et all, 2011: 883). Више од половине (51%) отетих девојчица и девојака принудно се нашло у улози „супруге", што је подразумевало одржавање сексуалних односа са борцима *LRA* којима су додељене, али и обављање кућних послова као што су производња и припрема хране, прање и слично, до тога да су жртве биле коришћене као носачи или као борци, чиме су непосредно биле укључене у оружане сукобе (McKay, Mazurana, 2004: 73, 135–136).

Постоје докази да су отмице и принудни бракови били резултат планиране и систематске активности. Команданти *LRA* су наређивали и организовали отмице у зависности од потреба бораца за „супругама", а постојале су и посебне евиденције о расположивим девојкама (Annan et all, 2011: 885; Carlson, Mazurana, 2008: 18). Нека сведочанства говоре да су се посебно цениле образоване девојке, јер су могле да помогну пружајући медицинску помоћ и негу, успостављајући радио-комуникацију и слично. Стратешки значај отетих жена у *LRA* потврђује и чињеница да је један од вођа, *Vincent Otti*, одбио да размењује жене за оружје или лекове, јер их је сматрао неопходним за функционисање војних кампова (Annan et all, 2011: 886; Carlson, Mazurana, 2008: 20-22).

Ова војна формација наметнула је веома строг, пуритански кодекс понашања својим члановима. Сексуални односи били су допуштени само унутар „бракова", док су „ванбрачни" били строго забрањени и кажњивани смрћу. То значи да су се принудни бракови нашли у функцији успостављања контроле и дисциплине међу борцима, стварања групне кохезије, али и сузбијања ширења ХИВ-а и других полно преносивих болести (Annan et all, 2011: 884; Carlson, Mazurana, 2004: 28).

Принудни брак је виђен и као средство за остваривање извесних демографских и политичких циљева тј. насељавања Ачоли (*Acholi*) народа у северној Уганди. У том смислу, борцима је било дозвољено да имају више „супруга", у зависности од чина у војној хијерархији (SWAY, 2008: 42), а чини се да ни они нису увек били потпуно слободни по питању избора „супруге", већ су морали да прихвате наређење надређених по том питању (Allen, 2005: 28). Са друге стране, жене које су одбиле „брак" кажњаване су силовањем, мучењем или смрћу (Carlson, Mazurana, 2008: 19). Трудноћа је у овим браковима била посебно подстицана на различите начине – примењивана је и вештачка оплодња, девојке које су покушале да спрече или прекину трудноћу су убијане, а постоје и сведочења бивших бораца *LRA* да су их команданти присиљавали на сексуалне односе са „супругама" како би зачели што више деце (Carlson, Mazurana, 2008: 23-24; Allen, 2005: 28).

Једном када би ушле у брак са припадницима *LRA*, жене су биле препуштене на милост и немилост својих мужева, који су имали апсолутну власт над њима (Carlson, Mazurana, 2008: 21). За ретке жртве принудног брака, посебно оне додељене лицима вишег ранга, може се рећи да су имале положај бољи од обичних служавки, нису присиљаване на тежак физички рад, добијале су више хране од осталих, а понекад им је поклањана опљачкана роба, али ни тада нису биле ослобођене од сексуалног ропства (SWAY, 2008: 41).

Гореописани „бракови" трајали су годинама, по неким проценама просечно између три и четири године, а забележени су и случајеви од десет и више година (Human Rights Watch, 2003: 14; SWAY, 2008: 54). Жртве принудних бракова и њихова деца сматрани су власништвом бораца *LRA,* те су могле бити отпуштени вољом „власника", док је бекство често имало фаталан исход по њих саме или чланове њихових породица (SWAY, 2008: 41-44). Излазак из оваквих бракова, међутим, није представљао и крај проблема. Више од 50% жртава, које су се вратиле из заточеништва са дететом или децом добијеном из принудних бракова, суочило се са новим изазовима услед стигматизације и отежане социјалне интеграције (SWAY, 2008: 43; McKey, Mazurana, 2004: 87).

2.3. Сијера Леоне

Грађански рат у Сијера Леонеу избио је 1991. године, а током овог сукоба који је трајао више од деценије, формирано је неколико побуњеничких група које су се борile против званичне власти, настојећи да преузму контролу над земљом. Две најважније – *Revolutionary United Front* (у даљем тексту *RUF*) и *Armed Forces Revolutionary Council* (у даљем тексту *AFRC*) биле су познате по изузетно бруталним нападима на цивиле и сексуалном насиљу којем су биле су изложене не само жене, већ и мушкарци свих узраста (Mc Key, Mazurana, 2004: 58). Побуњеници су и у овом сукобу вршили отмице ради принудног брака, који је симболично назван „брак из жбуња" (*bush marriage*), како би се истакао начин живота побуњеника и потпуна нелегалност настанка ових заједница (Carlson, Mazurana, 2004: 12; Oosterveld, 2011: 52). По отмици жртве би биле одвођене у побуњеничке логоре и додељиване побуњеницима. У већини случајева било је довољно да мушкарац неку жену прогласи „својом", али је било примера „регистровања" заједница, у смислу да су војници морали да потпишу изјаве у којима прихватају „супруге".[1] Побуњенички војни логори били су устројени слично као сеоске заједнице, са мањим подструктурама које су имитирале породицу. Командант је могао имати до шест жена, обично старости од девет до деветнаест година (Mc Key, Mazurana, 2004: 93), а у састав ових „породица" улазили су и други заробљеници и регрути. Карактеристично за овај сукоб је и то да су жене могле постати команданти и главе оваквих „породица" (Carlson, Mazurana, 2004: 13-14).

Жртве су биле изложене констатном сексуалном насиљу. Оне које су затруднеле биле су приморане да роде без адекватне медицинске

[1] Видети *AFRC Trial Judgement*, para. 1138.

помоћи, а уколико отац није желео дете, биле су подвргнуте принудном абортусу, са честим последицама по здравље услед нехигијенских услова живота (Mc Key, Mazurana, 2004: 69-70). Поред радне експлоатације, која је уобичајна у оваквим заједницама, забележено је и принуђивање на коришћење опојних дрога и генитално сакаћење жена (Human Rights Watch, 2003: 44). Иако је „муж" генерално био слободан у понашању у оваквој заједници, од њега се очекивало да издржава своју „супругу" и децу, у супротном могао је бити кажњени затвором или телесном казном, а за силовање туђе супруге чак и лишен живота (Human Rights Watch, 2003: 45).

Коришћење жена у војним операцијама је, такође, био посебан аспект виктимизације, а према неким проценама између 10% и 30% припадника снага *RUF*-а и *AFRC*-а чиниле су управо жене (Carlson, Mazurana, 2004: 6). Међутим, овде би требало нагласити да се међу женама-борцима налазиле и оне које су се саме прикључиле оружаним формацијама, често да би побегле од сиромаштва или породичног насиља или да би стегле углед у друштву, мада их добровољачки статус није увек спасавао од принудног брака и са њим повезане експлоатације (Mc Key, Mazurana, 2004: 14 и 23; Hutchinson, Waterhouse, March-McDonald, Neal, Ingham, 2016: 45). Чак би се могло рећи да је учешће у борбама за неке од жена постало својеврсна тактика преживљавања; својство борца доносило је бољу исхрану, али и приступ оружју које је могло послужити за личну заштиту (Carlson, Mazurana, 2004: 12).

Све наведено говори о комплексности положаја жена у побуњеничким групацијама. Једно истраживање је открило да су жртве, поред мањег броја које су имале искључиво улогу сексуалне робиње (8%), обављале и читав низ других наметнутих послова: кување (72%), производња хране (44%), пренос оружја и других ствари (68%), неговање болесника и рањеника (62%), дужности курира (40%), шпијунирање (22%), послови техничара за комуникације (18%), рад у рудницима дијаманата (14%, подаци приказани према Carlson, Mazurana, 2004: 2 и 12).

Генерално посматрано, положај жена је у многоме зависио од статуса „супруга", те су оне у „браку" са побуњеницима вишег ранга могле имати и одређену заштиту од насртаја других побуњеника, помоћ других жена у обављању кућних послова или материјалну корист од пљачке (Human Rights Watch, 2003: 43). Било је и примера да су појединке остваривале значајни утицај, јер су имале саветодавну улогу при организовању војних операција, преузимале су дужности супруга у војном кампу када је он одсутан, а неке су имале под својом командом и посебне јединице састављене од дечака и девојчица (Carlson, Mazurana, 2004: 14).

Након рата, многе жене су пуштене или остављене од стране побуњеника или су успеле да побегну. Иако су већину преживели чланови породице прихватили, шира средина није увек била благонаклона због њихове повезаности са побуњеницима. Са друге стране, било је и жена одбачених од својих породица. То је, уз истовремену немогућност да формирају нову породицу, јер више нису девице, а и сумњало се да због начина живота уз побуњенике више нису способне да буду добре супруге и мајке, често водило ка проституцији (Coulter, 2009: 176 и надаље). Највише проблема у реинтеграцији регистровано је код жртава са децом добијеном из бракова са побуњеницима, посебно ако је отац непознат, а мајка је дошла „празних руку" и ничиме није могла да допринесе добробити породице (Coulter, 2009: 232; Mc Key, Mazurana, 2004: 54). Један део жена је остао са својим „мужевима", руквођен различитим разлозима, јер нису имале где друго да оду; због страха да се не могу удати; зато што их „муж" није ослободио; зато што су сматрале да је то боље за заједничку децу; због тога што су имале коректан однос или емоционалну повезаност са својим „мужем"; или због обећања да ће брак бити легализован (Coulter, 2009: 208; Mc Key, Mazurana, 2004: 56).

3. Кривичноправни аспекти принудног брака у оружаним сукобима

Специјални суд за Сијера Леоне први се сусрео са проблемом како квалификовати принудни брак, с обзиром на то да он није предвиђен као самостална инкриминација, нити је изричито обухваћен другим делима наведеним у Статуту,[2] што је и довело до лутања и различитих схватања по овом питању. Тако је принудни брак сагледаван најпре у контексту недозвољених аката сексуалне природе, а посебно сексуалног ропства.[3] У предмету против *AFRC* закључено је да је принудни брак *„... потпуно обухваћен злочином сексуалног ропства и да не постоји празнина у праву која би захтевала увођење посебног кривичног дела пити подвођење под друге нехумане акте ..."*.[4] Судеће веће се, образлажући

[2] Видети у Statute of Special Court for Sierra Leone, доступно на https://sierraleonetrc.org/downloads/legalresources/specialcourtstatute.pdf, приступ 31.08.2025.

[3] Поред сексуалног ропства овде спадају и: силовање, принудна проституција, принудна трудноћа и други облици сексуалног насиља (чл. 2 ст. 1г Статута).

[4] *Prosecutor against Alex Tamba Brima, Brima Bazzy Kamara, Santigie Borbor Kanu, SCL 04-16-T (AFRC Trial Judgement)*, § 713. https://www.rscsl.org/Documents/Decisions/AFRC/613/SCSL-04-16-T-613s.pdf, приступ 31.08.2025.

наведени став, позвало на више аргумената.[5] Прво, принудни бракови су укључивали отмицу девојчица и жена, као и њихово затварање код трупа *AFRC*. Друго, у доказном поступку је утврђено да су се учиниоци према „супругама" односили као према свом „власништву", вршећи контролу над њиховим интимним, сексуалним животом, али и над њиховим кретањем и радом, без намере да стварно успоставе брачни или квазибрачни статус са жртвом, у смислу поштовања међусобних права и обавеза својствених односу између супружника или ванбрачних партнера. Треће, жртва је могла бити предата и другом побуњенику по нахођењу учиниоца. Четврто, жртве се нису сматрале „удатим", чак ни у ретким случајевима када је била спроведена некаква процедура венчања.

Међутим, нису се сви сагласили са тиме, како је у издвојеном мишљењу судија *Doherty* навела да је *„... кључни елемент принудног брака наметање брачног односа жртви од стране учиноца, претњом или употребом физичке силе ...*".[6] Постоји приметна разлика, јер је по већинском мишљењу у питању недозвољени акт сексуалне природе, док се у другом инистира на нарушавању слободе одлучивања по питању ступања у брак, на шта се надовезују други видови виктимизације, укључујући али и не завршавајући се са сексуалном експлоатацијом.

Жалбено веће је у истом предмету направило заокрет, супсумирајући принудни брак „*друга нехумана дела*".[7] Иако је констатовано да између присилног брака и сексуалног ропства постоји извесна подударност, истакнуте су и две кључне разлике, које указују да принудни брак није претежно сексуални деликт, а то су успостављање заједнице живота и ексклузивност у односу између „супружника", са могућим казненим последицама у случају њеног непоштовања.[8] У пресуди Жалбеног већа је речено да принудни брак описује ситуацију када „ *... учинилац сам, односно друго лице за чије је поступке он одговоран, приморава жртву силом, претњом да ће сила бити употребљена, или неким другим обликом принуде да служи као брачни партнер, што резултира тешком патњом или физичком, менталном или психичком повредом жртве*".[9] Жалбено веће је, поред наведеног, захтевало и испуњење основних елемената злочина против човечности, тражећи да злочин буде широко

[5] Видети §§ 711-713.

[6] *AFRC Trial Judgement (Partially Dissenting Opinion of Justice Doherty).*

[7] *AFRC Appeals Judgment*, §§ 197–203. https://www.rscsl.org/Documents/Decisions/AFRC/Appeal/675/SCSL-04-16-A-675.pdf, приступ 31.08.2025.

[8] Видети исто, § 195.

[9] Исто, § 196.

распрострањен, да представља систематски напад на цивилно становништво и да је довољно тежак да би представљао злочин против човечности.[10] Такође, у процени да ли се принудни брак може подвести под категорију других нехуманих дела заузет је став да су испуњени и услови постављени у Елементима кривичних дела Међународног кривичног суда: нехуманим делом нанета тешка патња, тешка повреда тела, психичког или физичког здравља; дело је сличног карактера као друга дела из чл. 2 ст. 1 а-х Статута; учинилац је свестан околности које су установиле карактер дела.[11] То што су жртве принудног брака биле отете, што су трпеле силовање и друге облике сексуалног насиља, принудну трудноћу, принудни рад и телесно кажњавање представља тешке повреде тела, физичког и психичког здравља, а психичке последице су, поред наведеног, изазване и посматрањем убиства или мучења чланова породице приликом отмице, као и стигматизацијом и каснијом отежаном реинтеграцијом.

У случају *RUF* принудни брак је разматран у контексту других нехуманих дела,[12] терористичке стратегије,[13] повреде личног достојанства,[14] колективног кажњавања,[15] сексуалног насиља[16] и сексуалног ропства,[17] чиме је посебно апострофирана комплексност принудног брака у оружаним сукобима. Судско веће је закључило да су побуњеничке акције заробљавања жена и узимања истих за супруге „ ... *задовољавале actus reus принудног брака, односно принудног наметања брачне везе*",[18] што је подразумевало искључиво пружање сексуалних услуга „супругу", обављање кућних послова и рађање деце.[19] Утврђено је, такође, да је овако наметнута брачна веза изазивала пролонгирану патњу, жртве су трајно обележене као жене побуњеника, што је у многоме отежавало њихов опоравак и друштвену реинтеграцију.[20]

[10] Исто, § 197-198.

[11] Исто, § 215. International Criminal Court, Elements of Crimes, https://www.icc-cpi.int/sites/default/files/Publications/Elements-of-Crimes.pdf, приступ 31.08.2025.

[12] *Prosecutor against Issa Hassan Sesay, Morris Kallon, Augustine Gbao, Case No. SCSL-04-15-T (RUF Judgement),* § 164–172. Доступно на https://www.rscsl.org/Documents/Decisions/RUF/1234/SCSL-04-15-T-1234-searchable.pdf, приступ 31.08.2025.

[13] Исто, §§ 1351-1352, 1356, 1493 и 1602.

[14] Исто, § 1583.

[15] Исто, §1495.

[16] Исто, § 1574.

[17] Исто, 5.1.2.6, 5.1.4.4, 5.2.2.2, 6.2.2.1 и 8.2.2.2.

[18] Исто, § 1295.

[19] Исто, § 1472.

[20] Исто, § 1296.

У случају *Taylor* судско веће је оценило да „номенклатура брака" није од помоћи у означавању онога што се дешавало отетим женама у Сијера Леонеу, као и да је много примереније говорити о тзв. брачном ропству (*conjugal slavery*).[21] У том смислу, ради се о сложеном злочину, који обухвата елементе како сексуалне тако и несексуалне природе, комбинујући заправо сексуално ропство, принудну трудноћу и принудни рад у домаћинству.[22] Иако је дало занимљиву терминолошку напомену о томе да принудни брак не одсликава у потпуности суштину ове вишедимензионалне појаве, судско веће је на крају закључило да је све описано већ познато, те да не постоје нови елементи који би захтевали концептуализацију неког новог, посебног дела.[23]

Специјални суд за Сијера Леоне постигао је значајан напредак у сагледавању принудног брака као злочина против човечности. Међутим, у три суђења која су се посебно бавила овим злочином, није постигнут консензус о његовој дефиницији и о томе како га правно третирати. Штавише, чини се да је разјашњење дато у случајевима *AFRC* и *RUF* помало замагљено одлуком у случају *Taylor*.

Када је суђење за дела учињена у Уганди у питању, у предмету *Ongwen* појавио се исти проблем. Предсудеће веће је заузело став да принудни брак може да се подведе под „друга нехумана дела", под условом да оптужени употребом силе, претњом да ће сила бити употребљена, другим обликом принуде, искоришћавањем принудних околности, проузрокује да једно или више лица служе као брачни партнери, при чему он зна да је његово понашање део ширег или систематског напада на цивилно становништво и да представља наношење тешких патњи, тешко повређивање телесног интегритета, или менталног или физичког здравља, које је по карактеру довољно слично радњама злочина против човечности.[24]

Судеће веће је у истом случају констатовало да су се у ранијим предметима пред Међународним кривичним судом „друга нехумана дела" третирала као „резидуална категорија", под коју су супсумирана понашања

[21] *Prosecutor against Charles Ghankay Taylor (Taylor Judgement), Case No. SCSL-03-01-T-1283*, §§ 426-427. Доступно на https://www.rscsl.org/Documents/Decisions/Taylor/1283/SCSL-03-01-T-1283.pdf, приступ 31.08.2025.

[22] Исто, § 427.

[23] Исто, § 430.

[24] Decision on the Confirmation of the Charges against Dominic Ongwen, 23 March 2016, видети §§ 87-95, https://www.icc-cpi.int/sites/default/files/CourtRecords/CR2016_02331.PDF, приступ 31.08.2025.

која не припадају неправу таксативно наведених радњи злочина против човечности.[25] Може се рећи да је учињен и корак даље, јер је Судеће веће истакло да се формулација „друга нехумана дела" не односи само на оне радње које нису изричито поменуте у опису злочина против човечности, већ и на ситуацију када читав обим одређеног понашања није у потпуности обухваћен ниједном прописаном радњом злочина против човечности. Управо та поставка је и примењена на принудни брак, како се он делом поклапа са појединим изричито наведеним радњама, али има и своје специфичности које га од тих радњи одвајају.[26] Централни елемент принудног брака представља принудно наметање брачног статуса жртви. Такво стање најчешће обухвата искључивање сексуалних односа са другима (ексклузивност принудне брачне заједнице), али и читав низ друштвених, етичких, па чак и верских последица, које се озбиљно одражавају на физичко и психичко благостање жртве, а ако је дошло до рађања деце, последице постају још сложеније. Принудни брак не захтева нужно власничко понашање према жртви, што је суштински елемент за постојање сексуалног ропства. Силовање нема за нужну, претходну претпоставку наметање „брачног статуса" жртви. Оно се може извршити потпуно независно, мада није искључено ни то да се постојање принудног брака користи као погодна околност за вршење силовања од стране „супруга", а некада и од стране других лица уз његову дозволу. Веће је стога заузело став да принудни брак може да има сличности са сексуалним ропством или силовањем, али и да између поређених радњи нема потпуне подударности.

Ванредно веће за Камбоџу[27] је у предмету 002/02 закључило да се принудним браком нарушава слобода одлучивања по питању ступања у брак, али и слобода одлучивања у вези са сексуалним односима. У том смислу, прву фазу виктимизације је чинило наметање брака и мушкарцима и женама од стране режима Црвених Кмера, најчешће на органи-

[25] *The Prosecutor Against Dominik Ongwen, Trial Judgement, ICC-02/04-01/15*, 4 February 2021, §§ 2745, https://www.icc-cpi.int/sites/default/files/CourtRecords/CR2021_01026.PDF, приступ 31.08.2025.

[26] Исто, §§ 2746-2753.

[27] На крају дугог процеса преговора, који је почео 1997. године између владе Камбоџе и УН, 2003. године је потписан споразум о кривичном гоњењу злочина почињених у периоду од 17. априла 1975. године до 6. јануара 1979. године. На основу тога формирана су Ванредна већа, а у случају 002/02 суђено је бившем заменику генералног секретара Комунистичке партије (*Nuon Chea*) и бившем шефу државе (*Khieu Samphan*). Више о овом и другим предметима може се видети на https://www.eccc.gov.kh/en. приступ 31.08.2025. године.

зованим, масовним венчањима која су спровођена без традиционалних религијских и обичајних церемонија и ритуала, да би потом у оквирима овако формиране заједнице следило силовање, као друга фаза виктимизације. Што се правне квалификације тиче, Ванредно веће је описано подвело под „друга нехумана дела", јер не одговара ниједној таксативно наведеној радњи злочина против човечности.[28]

4. Закључак

Принудни бракови се дешавају свакодневно, и у временима оружаних сукоба и у временима мира. Међутим, између ових појава могу се уочити значајне разлике, а најупадљивије је то што је у доба мира више у питању индивидуална социјално-патолошка појава, која у конфликтима постаје планска, организована, масовна пракса, облик систематског и ширег напада на цивилино становништво. У потпуности се мења и профил типичног извршиоца. Тако су у редовним околностима принудни бракови најчешће резултат неприхватљивог мешања људи блиских жртви (родитеља и других сродника) у њен приватни живот, док у оружаним конфликтима они обично немају никакву улогу, учиниоци су лица од раније непозната жртви, припадници званичних или паравојних оружаних формација. Жене су у оба случаја најчешће жртве, али су примери конфликата у појединим земљама као што је Камбоџа показали да и мушкарци могу у истој мери бити изложени, пошто је принудно закључење брака виђено као мера државне популационе политике. И фактори који утичу на настанак метаморфозирају; очување породичне части, богатства, друштвеног положаја и слични постају ирелевантни, јер је у питању огољена експлоатација у различитим облицима. Политички циљеви у току сукоба посебно избијају на површину, што није карактеристично за принудни брак у мирнодопским условима, те се он јавља и као облик доминације, начин за успостављање контроле једне друштвене групе над другом. Све наведено је конзеквентно повезано и са различитим модалитетима извршења, који су у конфликтним ситуацијама опаснији и агресивнији, јер подразумевају примену физичке силе. У доба мира се инсистира на привиду регуларности брака, кроз организовање верских или грађанских процедура, што у конфликтима уопште није нужна одлика. Не треба заборавити ни израженију тежину изазваних последица, али ни појачану секундарну виктимизацију жртава у сукобима; иако има примера успешног повратка својим породицама и успешне друштвене интеграције,

[28] Judgement, 2018: 380.

многе жртве су, слично као и жртве силовања у рату, по његовом окончању често стигматизоване, дискриминисане и маргинализоване.

Комплексност виктимизације, која обухвата различите аспекте и не подразумева само грубо нарушавање слободе одлучивања по питању ступања у брак, већ и силовање, сексуално ропство, принудну трудноћу, радну експлоатацију, па у неким случајевима и принудно учешће у самим борбеним дејствима, ставило је међународне судове пред изазов правне квалификације. Принудни брак несумњиво има сличности са неким изричито предвиђеним радњама злочина против човечности, али има и друге елементе који их значајно надилазе. После извесних лутања, излаз је пронађен у томе да се квалификује као „други нехумани акти", јер испуњава све услове за то. Међутим, то не значи да се у будућности не може десити да се напорима међународне заједнице овом проблему приђе и на други начин, редефинисањем злочина против човечности изричитим стављањем принудног брака у његове оквире.

Литература

AFRC Appeals Judgment. Доступно на https://www.rscsl.org/Documents/Decisions/AFRC/Appeal/675/SCSL-04-16-A-675.pdf, приступ 31.08.2025.

AFRC Trial Judgement (Partially Dissenting Opinion of Justice Doherty)

Alanen, J. (2016). Custom or Crime? (Part I of IV) Catalysts and Consequences of Forced Marriage. *American Journal of Family Law*. 29 (4). 227-248.

Allen T. (2005). *War and Justice in Northern Uganda: An Assessment of the International Criminal Court's Intervention, Special Report*. London: Crisis States Research Centre

Anitha, S., Gill, A. (2009). Coercion, Consent and the Forced Marriage Debate in the UK. *Feminist Legal Studies*. 17. 165-184.

Annan J., Blattman C., Carlson K., Mazurana D. (2011). Civil war, reintegration, and gender

in northern Uganda. *Journal of Conflict Resolution.* 55. 877–908.

Beck-Gernsheim, E. (2011). The Marriage Route to Migration of Border Artistes, Transnational Matchmaking and Imported Spouses. *Nordic Journal of Migration Research*. 1 (2). 60-68.

Braun, K. (2015). "I don't Take This Man to be My Lawfully Wedded Husband": Considering the Criminal Offense of "Forced Marriage" and It's Potential Impact on the Lives of Girls and Young Women with Migrant Background in Germany. *German Law Journal*. 16 (04). 845-869.

Carlson K., Mazurana D. (2008). *Forced marriage within the Lord's Resistance Army, Uganda.* Medford, MA: Feinstein International Center, Tufts University

Chandler, D. P. (1999). *Voices from S-21: terror and history in Pol Pot's secret prison.* Berkeley, CA: University of California Press

Chantler, K. (2012). Recognition of and Intervention in Forced Marriage as a Form of Violence and Abuse. *Trauma, Violence & Abuse*. 13 (3). 176-183.

Christensen C. (2015). Forced Marriage at the Cambodian Crossroads: ECCC Can Develop a New Crime Against Humanity. *BYU Law Review*. 6. 1825-1846.

Coulter C. (2009). *Bush Wives and Girl Soldiers. Womens Life through War and Peace in Siera Leone.* Ithaca NY: Cornell University Press

Decision on the Confirmation of the Charges against Dominic Ongwen, 23 March 2016. https://www.icc-cpi.int/sites/default/files/CourtRecords/CR2016_02331.PDF, приступ 31.08.2025.

Enright, M. (2009). Choice, Culture and the Politics of Belonging: The Emerging Law of Forced and Arranged Marriage. *The Modern Law Review*. 72 (3). 331-359.

Findings from the Survey of War Affected Youths (SWAY), Fase II. (2008). https://reliefweb.int/report/uganda/state-female-youth-northern-uganda-findings-survey-war-affected-youth-sway, приступ 31.08.2025.

Gangoli, G., McCarry, M., Razak, A. (2009). Child Marriage or Forced Marriage? South Asian Communities in North East England. *Children & Society*. 23. 418–429.

Gill, A. K., Harvey, H. (2017). Examinating the Impact of Gender on Young People`s Views on Forced Marriage in Britain. *Feminist Criminology.* 12 (1). 72-100.

González, N. I. (2017). Forced Marriages in Europe: From a Migration Problem in a Global World to the Old Phenomenon of Gender Violence*. Rivista di Criminologia, Vittimologia e Sicurezza*. XI (2). 4-12.

Hamel, C. (2011). Fewer Forced Marriages among Immigrant Woman and Daughters of Immigrants. *Population & Societies*. 479. 1-4.

https://www.eccc.gov.kh/en. приступ 31.08.2025.

Human Rights Watch. (2003). *Stolen children: Abduction and Recruitment in Northern Uganda.* March 2003.

Hutchinson, A., Waterhouse, P., March-McDonald, J., Neal, S., Ingham, R. (2016). Understanding Early Marriage and Transsactional Sex in the Context of Armed Conflict: Protection at Price. *International Perspectives on Sexual and Reproductive Health*. 42 (1). 45-49.

Idriss, M. M. (2015). Forced Marriages – The Need for Criminalisation?. *Criminal Law Review*. 9. 687-703.

International Criminal Court, Elements of Crimes. https://www.icc-cpi.int/sites/default/files/Publications/Elements-of-Crimes.pdf, приступ 31.08.2025.

Константиновић-Вилић, С., Николић Ристановић, В., Костић, М. (2009). *Криминологија*. Ниш: Правни факултет

Judgement, Case 002/02, Exrtaordinary Chambers for Cambodia, November 16, 2018. https://legal-tools.org/doc/8v76lk/pdf, приступ 31.08.2025.

Kool, R. (2012). Step forward of Forever Hold Your Peace: Penalising Forced Marriage in Netherlands. *Netherlands Quarterly of Human Rights*. 13 (4). 446-471.

Lovato M. (2016). *Forced Pregnancy During the Khmer Roughe Regime: Acknowledging Forced Pregnancy as a Distinct Crime in the ECCC Proceedings*. Phnom Penh: Cambodian Human Rights Action Coalition

McKay S., Mazurana D. (2004). *Where are the girls? Girls in fighting forces in northern Uganda, Sierra Leone and Mozambique: their lives during and after war*. Montreal: Rights & Democracy (International Centre for Human Rights and Democratic Development)

Miller, M. J. (2015). Stop Forced Child Marriage: A Comparative Global Law Analysis. *International Journal of Humanities and Social Sciences.* 9 (11). 3908-3917.

Nguyen F. (2014). Untailing Sex, Marriage and other Criminalities in Forced marriage. *Gottingen Journal of International Law*. 6 (1). 13-45.

Oosterveld V.(2011). The gender jurisprudence of the Special Court for Sierra Leone: progress in the Revolutionary United Front judgments. *Cornell International Law Journal* (44). 49–74.

Ouattara, M., Sen, P., Thomson, M. (2010). *Forced Marriage, Forced Sex: The Perils of Childhood for Girls, in Violence against Women (ed. C. Sweetman). 27-33*.

Rude-Antoine, E. (2005). *Forced Marriages in Council of Europe Member States, A Comparative Study of Legislation and Political Iniciatives*. Strasbourg: Directorate General of Human Rights

Sabbe, A., Temmerman, M., Brems, E., Leye, E. (2014). Forced Marriage: An Analisys of Legislation and Political Measures in Europe. *Crime, Law and Social Change*. 62 (2). 171-189.

Samad, Y. (2010). Forced Marriage Among Man – Unrecognized Problem. *Critical Social Policy.* 30 (2). 189-207.

Statute of Special Court for Sierra Leone, доступно на https://sierraleonetrc.org/downloads/legalresources/specialcourtstatute.pdf, приступ 31.08.2025.

The Prosecutor against Alex Tamba Brima, Brima Bazzy Kamara, Santigie Borbor Kanu, SCL 04-16-T (AFRC Trial Judgement). Доступно на https://www.rscsl.org/Documents/Decisions/AFRC/613/SCSL-04-16-T-613s.pdf, приступ 31.08.2025.

The Prosecutor Against Dominik Ongwen, Trial Judgement, ICC-02/04-01/15, 4 February 2021. https://www.icc-cpi.int/sites/default/files/CourtRecords/CR2021_01026.PDF, приступ 31.08.2025.

The Prosecutor against Charles Ghankay Taylor (Taylor Judgement), Case No. SCSL-03-01-T-1283. https://www.rscsl.org/Documents/Decisions/Taylor/1283/SCSL-03-01-T-1283.pdf, приступ 31.08.2025.

The Prosecutor against Issa Hassan Sesay, Morris Kallon, Augustine Gbao, Case No. SCSL-04-15-T (RUF Judgement). Доступно на https://www.rscsl.org/Documents/Decisions/RUF/1234/SCSL-04-15-T-1234-searchable.pdf, приступ 31.08.2025.

Uddin, M. S. (2006). Arranged marriage – A Dilemma for Young British Asians*. Diversity in Health and Social Care*. 3. 211-219.

Ye B. (2011). Forced Marriages as Mirrors of Cambodian Conflict Transformation. *Peace Review: A Journal of Social Justice*. 23 (4). 469-475.

Yerlikaya, H., Çakir-Ceylan, E. (2009). Zwangs – und Scheinehen im Fokus staatlicher Kontrolle. Eine Betrachtung des jüngsten Gesetzentwurfes zur Bekämpfung der Zwangsheirat und Verhinderung von Scheinehen im Lichte des Opferschutzes. *Zeitschrift für Internationale Strafrechtsdogmatik*. 205-213.

Prof. Dušica Miladinović Stefanović, LL.D.,
Full Professor,
Faculty of Law, University in Niš,
Republic of Serbia

FORCED MARRIAGE AS A FORM OF VIOLENCE AGAINST WOMEN IN ARMED CONFLICTS: CRIMINOLOGICAL AND CRIMINAL LAW ASPECTS

Summary

Armed conflicts, social disorganization and economic crisis at a general level, as well as the feeling of insecurity, life threat and weakened inhibitions at the individual level, may generate favorable conditions for the emergence of various forms of crime. Forced marriage is probably not the first crime that comes to mind in this context. However, the circumstances in some armed conflicts (such as those in Cambodia, Sierra Leone or Uganda) show that this particular crime was committed so frequently that it reached mass proportions. In this paper, the author first endeavours to point out to certain criminological aspects of this phenomenon, such as its characteristics, the factors that influence its occurrence, and certain controversial criminal law issues that have been raised before international criminal courts due to the fact that forced marriage is not envisaged as an independent criminal offense, nor as an explicitly stated act among the existing incriminations in the statutes of international criminal courts. In practice, it is qualified as a crime against humanity and subsumed under the so-called "other inhumane acts".

Keywords: *forced marriage, crime against humanity, armed conflicts.*

Prof. dr iur. hab. Marcin Łysko,[*]
Associate Professor,
Faculty of Law, University of Bialystok,
Republic of Poland

UDK: 351.74/.75:343.11(438)
UDK: 343.232(438)(091)
UDK: 364.654(438)

DOI: 10.5281/zenodo.17949859

ADJUDICATION IN PETTY OFFENCES CASES IN THE POLISH PEOPLE'S REPUBLIC IN THE CONTEXT OF SOCIO-POLITICAL PROBLEMS IN THE POST-WAR PERIOD

Abstract: *This paper presents the practice of adjudicating petty offences in the People's Republic of Poland, where the adjudication in petty offence cases was misused as a means of political repression against people who were perceived to be the opponents of the communist system and as a means of resolving social problems stemming from the demoralisation of society and failures in the field of social education of young people. The adjudication in petty offence cases was supervised by the Ministry of Internal Affairs, which instituted solutions that treated adjudication boards (panels) as an instrument for exercising the current interests of the Ministry. In particular, those practices were often used during political crises. The most important solution was the concept of an alcohol and hooliganism-related misdemeanour, where the state of intoxication was treated as a relevant circumstance in deciding on the hooligan nature of a crime. The label "hooligan" was often attached to political opponents of the communist regime, individuals leading the so-called "parasitic" lifestyle, and people from the so-called social margin, such as alcohol addicts, beggars, prostitutes, vagrants, etc. Another basis for the repression of actual and fabricated opponents of the communist system was the wide application of expedite (summary) proceedings, where judges imposed severe fines. In case of the defendant's failure to pay, the imposed fine was immediately commuted into detention but this decision was not subject to the judicial control.*

Keywords: *adjudicating petty offences, People's Republic of Poland, Misdemeanours Code (1971), alcohol and hooliganism-related misdemeanours, expedite proceedings.*

[*] marcin.lysko@uwb.edu.pl, ORCID ID 0000-0002-2789-4679.

1. Introduction

This paper presents the practice of adjudication in petty offence cases in the People's Republic of Poland (1952-1989), where the communist authorities applied such practices for resolving the socio-political problems. The historical period of the People's Republic of Poland covers the period from 1944 to 1989, when Poland was ruled by communist authorities, under the substantial influence of the Soviet Union. The Communist Party, which governed Poland in an authoritarian way from the end of the Stalinist period in 1956, regarded law as a tool to protect the state and to repress the people who were perceived to be the communist system opponents. Another political aspect of the application of the law was the resolution of social problems resulting from the demoralisation of society caused by World War II and failures in the field of social education of young people (Łysko, 2014: 230). The practice of instrumental treatment of law also affected the adjudication in petty offences cases. The Polish Act on the Criminal and Administrative Jurisprudence of December 1951[1] was modelled upon the Soviet Union legislation. The reform of the Polish misdemeanour law system was based on the socialist idea of exerting an educational influence on the perpetrator, which ultimately resulted in abolishing the application the custodial sanctions. Imprisonment was replaced by the penalty of corrective labour, which was performed as a community service activity or entailed the offender's temporary employment at a state-owned workplace (Łysko, 2008: 149-150).

In line with the Soviet Union legislation, the Polish legislative act of December 1951 introduced boards (panels) for adjudicating in petty offence cases involving a social component. The adjudication boards were established in the local branches of state administration; thus, general guidelines on the penalty policy were issued by the Minister of Internal Affairs (Łysko, 2013: 319). Those guidelines typically had a repressive character because the Minister ordered the members of adjudication boards to intensify the restrictions. Under these guidelines, the perpetrators of serious offences were to be awarded severe penalties. As the judicial review on adjudication in petty offences was abolished, adjudication boards were separated from the judicial structures (Łysko, 2012: 250-253). Dependence on the state administration meant that the adjudication in petty offences was treated as a tool supporting the implementation of current state policy and as a means of resolving social problems resulting from the demoralisation of society caused by many years of German occupation and the communist authorities' neglect in the field of youth education.

[1] Ustawa o orzecznictwie karno-administracyjnym (The Act on the Criminal and Administrative Jurisprudence), *Dziennik Ustaw*/Journal of Laws 1951/66.

2. Adjudication in cases pertaining to compulsory delivery of agricultural products

During the Stalinist period (the first half of the 50s), peasants' were obliged to deliver a compulsory quota of agricultural products to the state authorities. In this period, peasants were subject to adjudication in petty offences for failure to perform the imposed obligation. The implementation of this provision in 1951 was aimed at subjecting farming to the principles of planned economy by its gradual collectivisation (Kaliński, 1995: 64). In view of the abysmal economic policy, the communist government tried to resolve the difficulties with providing supplies to cities by instituting administrative and penal repression on a large scale. For ideological reasons, the repression was primarily aimed at rich farmers who were treated as "enemies of the people" and imposed severe fines because the catalogue of penalties that the adjudication boards had at their disposal did not include the punishment of imprisonment. The imposed fines were not very efficient because farmers did not want to pay. In March 1953, the communist authorities responded by introducing custody as a substitute penalty in case the farmer failed to pay the fine. This solution was in conflict with the socialist idea of exerting an educational influence on the offender, as the idea underlying the misdemeanour law reform of December 1951 (Łysko, 2020: 204-205). The introduction of the substitute custodial penalty in case of failure to deliver the compulsory quota of agriculture products yielded good results as the farmers started fulfilling their obligations but the criminal policy in such cases became very repressive. In particular, severe restrictions were imposed in 1954 when over 103,000 people were fined for failure to deliver the compulsory supplies while 5,647 of them were imprisoned (Ministry of Interior Affairs I, 1955: 327).[2] In practice, adjudication boards applied severe punishments without thorough examination of each case, which led to multiple mistakes and suffering of the rural population. The victims of such practices of the adjudication boards were mainly small landowners and yeomen. The boards were particularly callous in punishing elderly people who were in severe financial plight or could not run their farms due to poor health conditions. There were also cases involving detention of the farmers' sons even though they did not perform any agricultural activities (Ministry of Interior Affairs I, 1954: 291-292).[3] In 1955, when the first signs of the post-Stalinist "thaw" emerged, the system of adjudicating petty offences became less

[2] Analiza udziału orzecznictwa karno–administracyjnego w 1955 roku w realizacji planów dostaw obowiązkowych, Ministry of Internal Affairs I, sign. 11 + 2 (1955).

[3] Analiza orzecznictwa karno–administracyjnego za okres IV kwartału 1954 r. z terenu województwa łódzkiego, Ministry of Internal Affairs I, sign. 526 (1954).

repressive. 'Mechanical' punishments were replaced by educational dialogues, aimed at convincing the offenders to deliver the supplies voluntarily. The scope of adjudication boards' authority to impose the substitute penalty of detention was limited and boards were allowed to suspend the detention penalty due to economic and other life-related reasons. Thus, in 1955, there were only 345 farmers in prisons (Ministry of Interior Affairs II, 1955: 31-32).[4] In 1956, when the government was headed by Wladyslaw Gomulka, the compulsory delivery of supplies was no longer treated as a political issue. The amount of the compulsory delivery was reduced and only administrative coercive measures were applied to those who failed to perform the duty. These measures were abolished in 1971 (Łysko, 2009: 213-214).

3. The Polish misdemeanour law system after the political breakthrough in 1956

After the political breakthrough from the Soviet Union in October 1956, the Polish misdemeanour law system became more repressive. In the opinion of communist authorities, the socialist idea of exerting educational influence on the perpetrator (which was the underlying principle in the adjudication of petty offences and the reform of December 1951) completely failed in the adjudication practice. Due to this idea, adjudication boards were deprived of the possibility to apply custodial sanctions. As a result, boards were often powerless when faced with offenders who had committed socially dangerous misdemeanours related to hooliganism or alcohol abuse (Łysko, 2008: 185-186). The escalation of hooliganism after 1956 was a consequence of demoralisation in the aftermath of the Second World War and the flawed system of educating youth in the post-war Poland. Most hooliganism offences were adjudicated by adjudication boards' however, after the administrative boards were deprived of the possibility of impose the penalty of imprisonment in 1951, they could only impose fines or the corrective labour penalty against hooligans. These penalties were difficult to administer in a situation when the perpetrator of a misdemeanour had no permanent employment (Łysko, 2011: 28-281).

The conditions for imposing severe punishment for hooliganism-related misdemeanors were created by the Act on increasing Criminal Responsibility for Hooliganism, passed in May 1958.[5] The penalty of detention (custo-

[4] Notatka informacyjna dla Kolegium Ministerstwa Spraw Wewnętrznych o przebiegu orzecznictwa karno–administracyjnego w 1955 roku, Ministry of Internal Affairs II, sign. 6443 (1955).

[5] Ustawa o zaostrzeniu odpowiedzialności karnej za chuligaństwo (Act on Increasing Criminal

dial sentence) was restored and the maximum fine was significantly increased. In cases of non-performance, the imposed fine could be converted into imprisonment, which ensured proper administration and service of punishment (Gubiński, 1977: 29-30). In the same year, the system of sanctions for misdemeanours was significantly changed by introducing principal novelties in the 1958 Act amending the Act on Criminal and Administrative Jurisprudence of 15th December 1951.[6] The changes that were introduced in the amended 1958 Act had an adverse effect because the repressive tendencies were strengthened by limiting the educational element. By reintroducing detention and substitute custodial penalty, the catalogue of penalties became much more stringent. The penalty of corrective labour, which was ineffective in relation to offenders without a permanent place of residence and employment, was abolished (Łysko, 2014: 238-239).

The adjudication boards were entitled to impose a detention of up to 3 months in cases of misdemeanors that in practice constituted acts of hooliganism and included intoxication of the perpetrator.[7] As a result of reintroducing the detention penalty, which had been abolished by the 1951 Act, the institute of referring the case to court proceedings was partially reinstated (Łysko 2013: 371-372). However, the judicial review still did not cover the detention penalty imposed as the result of conversion a fine that was not paid on time into a substitute custodial penalty. The adjudication boards had the discretionary authority to impose substitute custodial penalty because the amended 1958 Act on Criminal and Administrative Jurisprudence did not provide for any restrictions on the application of this penalty (Łysko, 2018: 180).

Guided by the assumption that the 'repressiveness' of the penal-administrative law system would be tightened, the amended 1958 Act increased the upper limit of maximum fines by half. This legal solution resulted in a significant increase in the substantive severity of penalties imposed for the most serious misdemeanours. The adjudication boards were deprived of the possibility to discontinue proceedings in case of a minor social harm caused by committed act, which ultimately implied an obligation to punish the perpe-

Responsibility for Hooliganism), *Dziennik Ustaw,* 1958/34.

[6] Ustawa z dnia 2 grudnia 1958 r. o zmianie ustawy z dnia 15 grudnia 1951 r. o orzecznictwie karno-administracyjnym (the Act amending the Act on Criminal and Administrative Jurisprudence of 15th December 1951), *Dziennik Ustaw,* 1958/77).

[7] These were the following misdemeanours: disturbing the public peace, violating the law and order regulations on conduct in public places, disturbing night-time rest, committing acts of indecency, and using indecent words. Detention may also have been ordered for disturbing public order or causing public umbrage in a state of intoxication (Bafia, 1959: 110).

trators of even the most minor misdemeanours each time. The only remaining relic of the educational character of adjudication was the penalty of reprimand, introduced instead of a warning, although it could not be imposed on the perpetrators of misdemeanours punishable by imprisonment (Łysko, 2014, 238-239).

4. Adjudication of petty offences as a means of combating negative social phenomena

From the perspective of state authorities, the 1958 Act was undoubtedly a success as it granted the adjudication boards the possibility to impose severe penalties which contributed to reducing the social problem of hooliganism and improving the general security in the country. According to the Ministry of the Internal Affairs guidelines, the adjudication boards primarily had to focus on punishing the perpetrators of socially dangerous alcoholism and hooliganism-related misdemeanours and minor offences against road safety (Wytyczne, 1960: 2).

In practice, the adjudication in petty offences was often used for imposing severe punishment on hooligans; yet, the pressure of the public opinion and government authorities on the adjudication bodies frequently resulted in hasty sentencing decisions and false classification of various misdemeanours as hooligan offences. The basic premise underlying hooliganism-related offences was that the illicit act was performed under the influence of alcohol. Given that the offenders of socially dangerous hooliganism-related misdemeanours were usually under the influence of alcohol or alcohol addicts at the time of committing the act, the term "alcoholism and hooliganism-related" offence was created in the adjudication practice. The Ministry of Internal Affairs was in charge of supervising the adjudication in petty offences. Thus, by combining the two types of misdemeanours (hooliganism and alcoholism-related ones), the adjudication in petty offences was aimed at combating another important social problem of post-war Poland – alcoholism (Łysko, 2009: 315).

The phenomenon of alcoholism, which was a consequence of society demoralization, grew into a social problem after 1956, when the governing power was taken by Władysław Gomułka. As the leader of Communist Party, Gomułka conducted an anti-alcoholism campaign mainly by means of repressive methods. Adjudication in petty offences played an important role in the policy of combating alcoholism, which was conducted on the basis of the anti-alcoholism law (Act on Combating Alcoholism) passed in 1959.[8]

[8] Ustawa. z dnia 10 grudnia 1959 r. o zwalczaniu alkoholizmu (Act on Combating Alcoholism), *Dziennik Ustaw*, 1959/69.

This Act prescribed strict penalties of detention and fine for offences committed under the influence of alcohol (Łysko, 2020: 38-39). The repression of the perpetrators of this type of illegal offences was tightly connected with an anti-hooliganism campaign initiated by the authorities based on the premise that alcohol abuse was the cause of a vast majority of hooliganism acts. As many hooligans were alcohol addicts, they were detained for a maximum period of time and imposed high fines as a substitute penalty for detention. In relation to alcohol addicts, detention was practically used as an instrument of solitary confinement, which served to hide the deficiencies of the detoxification treatment of people addicted to alcohol (Łysko, 2011: 156-157).

In addition to imposing severe penalties on the perpetrators of "alcoholism and hooliganism-related" misdemeanours, the adjudication boards also served as a means for repressing people from the so-called social margin groups, considering that the law did not prescribe the punishment for pathological cases of prostitution, begging or vagrancy. Thus, on the basis of the legal construction of alcoholism and hooliganism-related offences, the people without a permanent place of residence and regular incomes were frequently awarded the detention penalty and substitute custodial penalty. Instead of making an attempt to prevent social problems such as drunkenness, prostitution, vagrancy or begging, Gomułka's authorities resorted to an extensive criminal-administrative repression (Jakubowska-Hara, 2004: 56-57).

In the 1960s, another important task of adjudication boards was to adjudicate in misdemeanours against road safety. In 1961, in response to the emerging phenomenon of "road hooligans", the communist authorities introduced a new act, called the Act on Safety and Public Order in Road Traffic on Public Roads.[9] This Act provided the adjudication boards with new measures consistent with a stronger policy against traffic hooligans. The maximum fines were increased three times and, in case of driving under influence of alcohol, the adjudication boards could retain the drivers' licenses for some time. The largest part of the adjudication boards activities was concentrated on petty traffic offences committed after the use the alcohol (Łysko, 2012:340-341).

[9] Ustawa z dnia 27 listopada 1961 r. o bezpieczeństwie i porządku ruchu na drogach publicznych (The Act on Safety and Public Order in Road Traffic on Public Roads), *Dziennik Ustaw*, 1961/53.

5. Repressing the political opponents

At the end of the 1960s, adjudication in petty offences was for the first time used to repress people who openly opposed or expressed objections to the policy of the communist authorities. In Warsaw, adjudication boards punished the participants of students' protests of March 1968, who demanded from the government to limit censorship and widen cultural and artistic freedoms. The students were treated as hooligans, charged with infringement of public peace and order, and their cases were adjudicated in expedite proceedings. Treating political offences as hooliganism was the ground for a rapid decision and immediate enforcement of detention or high fines as a substitute for detention (Ministry of Internal Affairs II, 1968: 10).[10] The practice of punishing offences of political character, which started in March 1968, continued in the 1970s and the 1980s, when fully collaborative adjudication boards were used to repress the opponents of the communist authorities. Such practice was possible because the adjudication boards were composed of people who fully collaborated with the communist authorities (Łysko, 2020: 78-79).

The greatest extent of political repression took place in the 1980s, especially during the period of Martial law (December 1981 – July 1983). Introduced by communist authorities on 13 December 1981, Martial law was the basis for the persecution of activists from the outlawed Solidarity social movement. In the period between 13 December 1981 and 31 December 1982, the adjudication boards punished over 223,000 individuals for violations of the Martial law restrictions. The factual circumstances of committed offenses were primarily administrative in nature as they involved minor violations, such as breaches the curfew/police hours or lack of identification documents in public places (Łysko, 2019: 86-88). Requests (motions) for punishing individuals for offenses which involved openly expressing opposition to the policies of the communist authorities or showing support for the underground Solidarity movement were less frequent. The Ministry of Internal Affairs classified such offences as political cases and ordered the adjudication boards to vigorously repress all manifestations of social resistance. Harsh penalties were imposed even for raising a hand in a "V" (victory) sign or wearing a tiny Solidarity badge (Kolegia, 1987: 17-18).

The repressive character of adjudication in these "political" cases aimed to intimidate the society and ensure the population's compliance with the com-

[10] Informacja nr 1/68 z przebiegu rozpraw karno–administracyjnych przeciwko uczestnikom zajść na terenie Uniwersytetu Warszawskiego i niektórych ulic w dniu 8 marca 1968 r., Ministry of Internal Affairs II, sign. 5297 (1968).

munist regime. Misdemeanours such as participation in strikes, street demonstrations or protest actions were typically handled in expedite proceedings and usually punished with detention or high fines, which were often converted into substitute custodial penalty. During the Martial law period, substitute custodial penalty was applied so frequently that the Ministry of Internal Affairs noted more than a two-time increase in its use by the end of 1982. The tendency to abuse preventive detention, which began during the Martial law period, continued throughout the 1980s. The use of substitute custodial penalty expanded so rapidly that, in 1985, the Ministry of Internal Affairs stopped publishing statistics on the number of fines converted into substitute custodial penalty (Szumski, 1993: 113).

In 1986, several petty political offences (such as illegal printing and distribution of critical information), were designated as misdemeanours. In order to eliminate political opposition, it was vital to refer the cases involving illegal printing and distribution of informative materials, publications including criticism on the system and policy of the communist authorities to the boards in charge of adjudicating minor/petty offences. The punishment provided for the commission of these acts was forfeiture of assets, which often included forfeiture of cars or video equipment. It was the consequence of interpreting guidelines contrary to the essence of punishment in the law on petty offences. As the assets subjected to forfeiture were of a value more than ten times higher than the maximum fine, the forfeiture of asset came close to the punishment of confiscation of assets (Szumski, 1995: 164-165).

6. Expedite proceedings in petty offences cases

In cases of petty offences committed by the participants of public protests against the regime's policies and persons regarded by authorities as the opponents of the communist system, sentences were usually passed in the expedite (urgent) proceedings. This special mode of proceedings was initially introduced for the purpose of imposing severe penalties for hooligans, but expedite proceedings were also used for adjudicating another group of people who in the opinion of authorities had a negative attitude to the existing socialist society principles of community life and did not complete the constitutional obligation to work. Expedite proceedings were always used when the accused offender belonged to the so-called social margin group (prostitutes, beggars, vagrants), particularly if they did not have a permanent place of residence, regular employment, or were unemployed. The practice of applying this exceptional mode of penal-administrative proceeding started in the 1960s, when it was introduced in order to punish the perpetrators of “alcoholism and hooliganism-related” offences (Łysko, 2019: 532).

The basic assumption of expedite proceedings was the need for speed, which resulted in deviations from the general procedural principles in misdemeanours cases. These deviations occurred even at the stage of initiating the proceeding, as the Misdemeanour Code (1971) stipulated that the necessary condition for expedite proceedings was "the apprehension of the perpetrator in the act or immediately thereafter". The consequence of apprehending the perpetrators was their detention and compulsory escort by the People's Militia to the hearing before the adjudication board (Łysko, 2015: 210-211). After bringing the detained perpetrator before the adjudication board, the People's Militia officer would submit a motion for punishment which could be submitted orally for the record, which was contrary to the principle of filing a written submission that was applicable in regular criminal proceedings. Then, the chairman of adjudication board was to refer the case for immediate review by the designated adjudication panel. By contrast, in the regular criminal procedure, there was a requirement to notify the accused of the date and place of the hearing at least 7 days in advance (Łysko, 2020: 78-79).

In the expedite proceedings, the emphasis on the speed of proceedings limited the accused person's right to defense. A person caught in the act of committing the criminal offence was immediately brought before the adjudication board and had no time and opportunity to choose a defense lawyer. Motions submitted by the accused were consistently rejected by the adjudicating boards, which issued penalties solely based on the evidence presented in the motion for punishment (Kolegia, 1987: 15-16).

The sentences passed in expedite proceedings were based on the evidence provided by public prosecutors. Typically, this evidence included written reports or testimonies of People's Militia officers involved in the apprehension of the offender. Unlike criminal trials, proceeding in misdemeanors cases allowed for deviations from the principle of immediacy, such as the reading of witness interrogation protocols. The justification for using this approach was the conviction that there was no need for direct examination of the evidence. In the case of People's Militia officers involved in the arrest, the justification was the fact that they were performing important official duties (Kolegia, 1987: 18).

7. The Misdemeanours Code of 1971

The practice of imposing severe punishment for hooligans and political opponents, created as the result of the codification works during 1960-1971, demonstrated the very repressive nature of the substantive misdemeanour

law system in the People's Republic of Poland. The Ministry of Internal Affairs had the decisive impact on the misdemeanour law codification, which was perceived as a tool to "protect the public order and maintain social discipline" (Szumski, 1993: 131). The final result of codification works was the Misdemeanours Code, enacted in 1971;[11] after the fall of the communist system, it was subject to some minor amendments and it is still in force today. The Code included "rigorous provisions" on the treatment of people who were perceived as a burden to the society, particularly repeat offenders and hooligans.[12] In the 1971 Code, the hooliganism-related nature of a criminal offence was treated as an aggravating circumstance. The Code introduced several further restrictions for the perpetrators of these offences, including some which had not been part of the legislation at that time: no suspended detention sentence, a total prohibition on issuing a reprimand, and a possibility to impose a fine in case of damage caused by a hooliganism-related act. New anti-hooliganism regulations were accompanied by restrictive penalties which were imposed in case the act was committed under the influence of alcohol. It legitimised the practice of classifying intoxication as the basic premise of a hooliganism-related nature of the act (Marek, 1995: 55).

In the general part of the Misdemeanours Code, almost all new legal provisions were introduced in the spirit of intensifying penalisation. Most of those solutions were created in order to ensure severe punishment for the perpetrators of 'alcoholism and hooliganism-related' offences, who were the most numerous group of offenders. The 1971 Code envisaged many possibilities for more lenient reactions and did not oblige the adjudication bodies to implement harsh legislative policy; however, from the standpoint of judicial practice, it was a continuation of punitive legislative tendencies. The Ministry of Internal Affairs had a decisive impact on the complex misdemeanour law codification, which was perceived as a tool to 'protect public order and maintain social discipline' (Szumski, 1993: 131).

As the general part of the Misdemeanours Code included some provisions that supported a more lenient criminal policy, the provisions in the subject-specific part of the Code included more severe policy. While choosing sanctions for the subject-specific misdemeanours, the legislator primarily

[11] Ustawa z dnia 20 maja 1971 r. przepisy wprowadzające Kodeks wykroczeń. (Act of 20 May 1971- Petty Offences Code, *Dziennik Ustaw*, 1971/12).

[12] Tezy wystąpienia Ministra Spraw Wewnętrznych Kazimierza Świtały, *Zagadnienia Karno-Administracyjne* (Theses of the speech by the Minister of Internal Affairs Kazimierz Świtała, Criminal and Administrative Law Issues), 2. 1- 4. (1970).

focused on the general prevention. As a result, the 1971 Code envisaged widely used traditional penalties of custodial and property-related character. The repressive nature of the subject-specific provisions in the special part of the Code could not be eased even by the general provision on the distinctive character of detention. That solution should be seen as a propaganda declaration that was to hide the fact of a common use of that most severe of principal penalties. Nearly every third misdemeanour from the specific part of the Misdemeanours Code was punishable by detention, which was nearly always imposed in its maximum term (Gubiński, 1972: 8). The detention could be imposed as a consequence of executing a conditionally suspended detention sentence, evasion of the execution of restriction of personal liberty, and especially the execution of an substitute custodial penalty in case of failure to pay the imposed fine. The common use of detention as a peculiar "reinforcement of penal measures" made Polish misdemeanour law one of the most repressive systems in the world. In practise, there was no rational explanation for the frequent use of detention for misdemeanours against public order. The Misdemeanours Code also provided for the use of detention against traffic offenders, people begging in a public place, or women prostituting themselves in public places (Skupiński, 1981: 5).

The provision from the subject-specific part of the 1971 Code which penalises the most common cases of infringement of public peace and order (Art. 51 Misdemeanours Code) was created to implement party authorities' guidelines which demanded to "fight negative social phenomena definitely and consistently". The general wording and ambiguous attributes of a criminal offence were accompanied by an extremely wide scope of punishment, which included penalties for inciting, aiding and abetting the infringement of public peace and order (Łysko, 2016: 318). The provision undermining the guaranteed function of criminal law was validly defined by the famous Polish lawyer and scientist L. Falandysz as "a little criminal code" formulated in three sentences. The provision of Misdemeanours Code on penalties for the infringement of public peace and order was introduced not only for the "alcoholism and hooliganism-related" offenders but it was also used in determining the criminal liability of persons accused of alcohol abuse (Łysko, 2019: 229).

The provision which was particularly criticised by academics and legal practitioners was the penalty for public prostitution. This provision was assessed as contradictory to the *nullum crimen sine lege* principle (Falandysz, 1970: 709). Penalisation of prostitution fits the atmosphere of creating artificial compensatory problems, which was typical for the People's Poland period. The publicising of such problems was to reverse the attention of the society

from the real problems and flaws in the system by creating a negative picture of specific social groups, which were accused by the authorities of disregard for generally imposed rules of conduct and principles of socialist morality. Generally, the subject-specific provisions were used not only against alcoholism and hooliganism-related offenders but also served to repress the political opponents of communist authorities and people belonging to the social margin groups (Łysko, 2016: 318-319).

8. Conclusion

The misdemeanour law system in the People's Republic of Poland covered not only minor infringements of public order but also offences against public peace and order sanctioned with severe penalties. Officially, the substantive provisions of misdemeanor law, as well as the procedural rules and those concerning the organization of adjudicating bodies, were aimed at imposing strict penalties on perpetrators of socially dangerous acts of hooliganism, typically committed under the influence of alcohol. In judicial practice, however, the "hooligan" label was often attached to political opponents of the communist regime and to members of the so-called social margin groups who refused to live in accordance with the top-down moral norms imposed by the authoritarian state. The communist authorities viewed penal-administrative repression not merely as a tool for punishing violations of public order but also as a means of intimidating society and addressing social problems stemming from poorly implemented social policies and years of neglect in youth education and upbringing (Szumski, 1995: 211).

During the entire period, the Ministry of Internal Affairs of the Peoples' Republic of Poland supervised the adjudication in petty offences cases, demonstrating an ambition to institute a peculiar ministerial by-law in this area, to repress the society and enforce subordination to state authorities. Based on the Ministry initiative, the 1971 Misdemeanours Code introduced some solutions that supported treating adjudication boards as an instrument for exercising the Ministry interests. Those solutions were particularly used during political crises (Szumski, 1995: 210). The most important was the notion of an alcoholism and hooliganism-related misdemeanour, where the state of intoxication was treated as a decisive circumstance for deciding on a hooligan nature of the crime.

Another basis for the persecution of politic opponents of the communist regime and individuals who were negatively perceived by the authorities were the provisions on penal-administrative proceedings, especially the expedite (urgent) proceedings. Despite their exceptional nature, expedite

proceedings were widely applied in the People's Republic of Poland. The inclusion of all offenses committed by individuals leading the so-called "parasitic lifestyle" and itinerant "bluebirds"[13] in expedite proceedings constituted part of the communist authorities' campaign aimed at combating negative social phenomena.

Generally, in penal-administrative proceedings, the function of a public prosecutor was held by officers of the People's Militia, which was subordinated to the Ministry of Internal Affairs. The Ministry of Internal Affairs controlled the work of bodies that submitted punishment proposals as well as the work of the boards adjudicating petty offences. As a result, the persons accused of committing petty offences of political nature or alcoholism/hooliganism-related character were at a disadvantage. The perpetrators of misdemeanours were in a significantly worse situation in cases they were subjected to expedite proceedings; in such proceedings, the accused person was deprived of the basic human rights' guarantees (Kolegia, 1987: 1-2). The practice of misusing expedite proceedings as a tool for repressing political opponents was discontinued only in the wake of the socio-political transformations of 1989, and was first manifested in the abolition of the immediate enforcement of judgments issued under this procedure. The possibility of instituting the expedite proceeding was limited to strictly defined cases, and the procedural position of the defendant in this special kind of procedure was significantly strengthened.

In the aftermath of the socio-political breakthrough in 1989, the next step towards liberalising the adjudication in petty offences was discontinuation of adjudicating cases involving political misdemeanours. After the collapse of the communist system, the prosecution of such offences was suspended. The departure from the political intervention in judicial practice was facilitated by the reform in 1990, under which the entire process of adjudication in petty offences (including the judgments on detention) was subjected to judicial review. The institution of general guidelines on penalty policy was abolished. Adjudication boards were removed from the organizational structure of the Ministry of Internal Affairs and placed within the structure of the Ministry of Justice. Their case-law practice no longer supports the administrative policy of the state, nor is it used in adjudicating in petty offences

[13] "Bluebirds" were the young people who did not want to work and had illegal occupation, such as currency exchange, smuggling, trading at the black markets, etc. They had good incomes from the illegal activities and were rich in comparison to ordinary people who had legal jobs. They often had to change their place of residence because they were persecuted by the communist authorities.

cases. When adjudication boards were transferred to the Ministry of Justice, it suddenly turned out that the provisions of the Misdemeanours Code included conditions for establishing a rational criminal policy. Thus, the process of defusing the repressive adjudication in petty offences started in 1990 (Stachowiak, 2004: 231-214). Adjudication boards were abolished in 2001, when the adjudication in petty offences was vested in criminal courts as a form of administration of justice.

References

Bafia J. (1959). *O zaostrzeniu i przyśpieszeniu odpowiedzialności karnej za chuligaństwo*. Warszawa: Wydawnictwo Prawnicze

Falandysz L. (1970). Wykroczenia przeciwko porządkowi i spokojowi publicznemu. *Państwo i Prawo*. 11. 702-718.

Gubiński A. (1977). Ewolucja stosowanych przez kolegia środków karnych i zasad wymiaru kary. *Zagadnienia Wykroczeń.* 6. 22-39.

Gubiński A. (1972). Wokół problemów nowej kodyfikacji, *Zagadnienia Wykroczeń*. 3. 2-21.

Jakubowska-Hara J. (2004). *Grzywna w polskim prawie wykroczeń. Model ustawowy i praktyka*. Warszawa: Europejska Wyższa Szkoła Prawa i Administracji

Kaliński J. (1995). *Gospodarka Polski w latach 1944 – 1989. Przemiany strukturalne*. Warszawa: Wydawnictwo Ekonomiczne

Kolegia ds. wykroczeń w PRL. Rozwiązania ustawowe i praktyka (1987). Warszawa-Kraków: Komisja Interwencji i Praworządności NSZZ „Solidarność" oraz Małopolski Komitet Walki o Praworządność

Łysko M. (2020). Adjudicating in Petty Offences relating to the Compulsory Delivery of Agricultural Products in the Polish People's Republic. *In: Luts-Sootak M., Schäfer F. (ed.), Law and Economics in Urban and Rural Environment. 9th Conference in Legal History in the Baltic Sea Area 16.-20. Mai 2018 in Tallinn, Sagadi und Tartu, Estonia (pp. 203-210)*. Berlin: Peter Lang Verlag

Łysko M. (2019). Działalność kolegiów do spraw wykroczeń w okresie obowiązywania stanu wojennego. *Studia Prawno-Ekonomiczne*. CXII. 83-89.

Łysko M. (2018). Ewolucja systemu polskiego prawa wykroczeń w XX w., *Miscellanea Historico-Iuridica*. XVII (1). 167-192.

Łysko M. (2019). The Influence of Political Factors on the Adjudicating on Petty Offences in the People's Republic of Poland. In: M. V. Ambrosini V. (ed.), *Historia del derecho.* 73. 527-535.

Łysko M. (2008). Kara pracy poprawczej w orzecznictwie karno–administracyjnym Polski Ludowej. *Miscellanea Historico–Iuridica*. VI. 143-168.

Łysko M. (2020). Karanie uczestników wydarzeń marcowych 1968 r. przez kolegia karno-administracyjne. *Krakowskie Studia z Historii Państwa i Prawa*. 13 (1). 61-81.

Łysko M. (2012). Kształtowanie się ustroju kolegiów orzekających w Polsce Ludowej (1952–1956), *Czasopismo Prawno–Historyczne*. LXIV (2). 249-275.

Łysko M. (2019). Main Problems of the Codification Works on Substantive Misdemeanor Law in People's Poland, *Studia Iuridcia*. LXXX (80). 223-233.

Łysko M. (2015). Obwiniony jako uczestnik postępowania w sprawach o wykroczenia – wczoraj i dziś. *In Gil D., Kruk E. (ed.), Role uczestników postępowań sądowych – wczoraj, dziś, jutro (pp. 199 – 214)*. Lublin: Wydawnictwo UMCS

Łysko M. (2011). Orzecznictwo karno–administracyjne w walce z alkoholizmem w okresie gomułkowskim. *Z Dziejów Prawa*. 4. 249-279.

Łysko M. (2009). Orzecznictwo karno-administracyjne w zakresie dostaw obowiązkowych płodów rolnych w Polsce Ludowej. *Miscellanea Historico-Iuridica*. VIII. 189-222.

Łysko M. (2014). Polityczne uwarunkowania orzecznictwa karno-administracyjnego Polski Ludowej, *Studia z Dziejów Państwa i Prawa Polskiego*. XVII. 211-232.

Łysko M. (2016). Prace and kodyfikacją materialnego prawa wykroczeń w Polsce Ludowej. Białystok, Wydawnictwo Temida 2.

Łysko M. (2020). Prawo wykroczeń Polski Ludowej. Białystok, Wydawnictwo Temida 2.

Łysko M. (2008). Problem chuligaństwa w orzecznictwie karno–administracyjnym Polski Ludowej (1952–1989). *Czasopismo Prawno–Historyczne*. LX (2). 179-202.

Łysko M. (2011). Przełom roku 1956 w Polsce a orzecznictwo karno–administracyjne, *Zeszyty Prawnicze UKSW*. 11 (4). 277-305.

Łysko M. (2014). Reforma prawa karno-administracyjnego Polski Ludowej z 1958 r., *Z Dziejów Prawa*. 7. 211-242.

Łysko M. (2013). Socjalistyczna reforma orzecznictwa karno–administracyjnego Polski Ludowej. *In Gaca A. (ed.), Pro memoriał. Księga pamiątkowa dla uczczenia pamięci Profesor Krystyny Kamińskiej (pp. 315-344)*. Toruń: Wydawnictwo UMK

Łysko M. (2009). System kar w prawie wykroczeń Polski Ludowej. *In: Mikuła M. (ed.), Culpa et poena – z dziejów prawa karnego (pp. 307-326)*. Kraków: Wydawnictwo UJ

Łysko M. (2013). Środki zaskarżania orzeczeń karno–administracyjnych w Polsce Ludowej. *In Gil D. (ed.), Szczególne środki zaskarżenia w ujęciu komparatystycznym (pp. 359–374)*. Stalowa Wola: Wydawnictwo UMCS

Łysko M. (2012). Wykroczenia drogowe w praktyce orzecznictwa karno–administracyjnego okresu gomułkowskiego. *Miscellanea Historico–Iuridica*. XI. 315-349.

Marek A. (1975). *Prawo wykroczeń w zarysie*. Warszawa: Państwowe Wydawnictwo Naukowe

Skupiński J. (1981). Kierunki doskonalenia polskiego prawa wykroczeń. *Studia Prawnicze*. 4. 1-25.

Stachowiak S. (2004). Ewolucja polskiego systemu postępowania w sprawach o wykroczenia. *In: Januszewski B. (ed.). Nauka wobec współczesnych zagadnień prawa karnego w Polsce. Księga pamiątkowa Profesora Aleksandra Tobisa (pp. 201-225)*. Poznań: Wydawnictwo Poznańskie

Szumski J. (1993). Główne kierunki polityki karnej realizowanej przez kolegia do spraw wykroczeń w latach 1972 – 1989. *Archiwum Kryminologii*. XIX. 125-146.

Szumski J. (1995). Środki penalne w polskim prawie wykroczeń na tle doświadczeń praktyki. Lublin: Wydawnictwo UMCS

Ministerstwo Spraw Wewnętrznych. (1960). Wytyczne Ministra Spraw Wewnętrznych w zakresie orzecznictwa karno-administracyjnego na rok 1960. Poradnik dla Kolegiów Orzekających (Guidelines of the Minister of Internal Affairs on criminal-administrative jurisprudence for 1960, Guide for Adjudication Boards, Ministry of Internal Affairs). 2. 1-5. (1960)

Tezy wystąpienia Ministra Spraw Wewnętrznych Kazimierza Świtały, *Zagadnienia Karno-Administracyjne* (Theses of the speech by the Minister of Internal Affairs Kazimierz Świtała, Criminal and Administrative Law Issues), 2. 1-4. (1970)

Legal acts

Ustawa o orzecznictwie karno-administracyjnym (The Act on the Criminal and Administrative Jurisprudence), *Dziennik Ustaw*, 1951/66, item 454.

Ustawa o zaostrzeniu odpowiedzialności karnej za chuligaństwo (Act on Increasing Criminal Responsibility for Hooliganism), *Dziennik Ustaw,* 1958/34, item 152.

Ustawa z dnia 2 grudnia 1958 r. o zmianie ustawy z dnia 15 grudnia 1951 r. o orzecznictwie karno-administracyjnym (the Act amending the Act on Criminal and Administrative Jurisprudence of 15th December 1951), *Dziennik Ustaw,* 1958/77, item 396.

Ustawa. z dnia 10 grudnia 1959 r. o zwalczaniu alkoholizmu (Act on Combating Alcoholism), *Dziennik Ustaw*, 1959/69, item 434.

Ustawa z dnia 27 listopada 1961 r. obezpieczeństwie i porządku ruchu na drogach publicznych (Act on Safety and Public Order in Road Traffic on Public Roads),*Dziennik Ustaw*, 1961/53, item 295.

Ustawa z dnia 20 maja 1971 r. przepisy wprowadzające Kodeks wykroczeń (Act of 20 May 1971- Petty Offences Code, *Dziennik Ustaw*, 1971/12, item 114.

Documents from the archives of the Institute of National Remembrance in Warsaw

Analiza orzecznictwa karno–administracyjnego za okres IV kwartału 1954 r. z terenu województwa łódzkiego, Ministry of Internal Affairs I, sign. 526 (1954)

Analiza udziału orzecznictwa karno–administracyjnego w 1955 roku w realizacji planów dostaw obowiązkowych, Ministry of Internal Affairs I, sign. 11 + 2 (1955) .

Notatka informacyjna dla Kolegium Ministerstwa Spraw Wewnętrznych o przebiegu orzecznictwa karno–administracyjnego w 1955 roku, Ministry of Internal Affairs II, sign. 6443 (1955)

Informacja nr 1/68 z przebiegu rozpraw karno–administracyjnych przeciwko uczestnikom zajść na terenie Uniwersytetu Warszawskiego i niektórych ulic w dniu 8 marca 1968 r., Ministry of Internal Affairs II, sign. 5297 (1968)

Prof. dr iur. hab. Marcin Łysko,
Ванредни професор,
Правни факултет, Универзитет у Бјалистоку,
Република Пољска

СУЂЕЊЕ ЗА СИТНЕ ПРЕКРШАЈЕ У НАРОДНОЈ РЕПУБЛИЦИ ПОЉСКОЈ У КОНТЕКСТУ ДРУШТВЕНО-ПОЛИТИЧКИХ ПРОБЛЕМА У ПОСЛЕРАТНОМ ПЕРИОДУ

Резиме

У Народној Републици Пољској (1944-1989), суђење за ситне прекршаје коришћено је као инструмент репресије против људи који су сматрани противницима комунистичког система, и као средство решавања друштвено-политичких проблема насталих деморализацијом друштва, изазваном Другим светским ратом и неуспесима у области друштвеног васпитања младих. Најозбиљнији друштвени проблем у то време био је хулиганизам, па су против бројних учинилаца ових дела коришћене репресивне мере административно-казненог карактера. Ознака „хулиган" често се везивала за политичке противнике комунистичког режима и припаднике друштвено-маргиналних група који су одбијали да живе у складу са моралним нормама наметнутих од стране ауторитарне комунистичке државе. Учиниоци ових кривичних дела врло често били су хронични алкохоричари или особе под утицајем алкохола, па је у административној пракси настао термин „прекршаји повезани са алкохолизмом и хулиганизмом". Прекршајна већа која су поступала у случајевима ове врсте била су под ингеренцијом Министарства унутрашњих послова. Прекршајна већа су истовремено служила као инструмент репресије не само против политичких противника, већ и против чланова такозваних друштвено-маргиналних група, јер закон није предвиђао казне за проституцију, просјачење, беспосличарење и бескућништво. Широк обим примене убрзаног поступка био је још један основ за прогон политичких неистомишљеника и појединаца из непожељних социјалних категорија од стране власти. У овим поступцима, прекршајна већа су изрицала строге новчане казне. У случају неплаћања, новчане казне су одмах замењиване казном притвора. У убрзаном поступку, починиоци ових дела били су у знатно горем положају него у редовном поступку, јер нису поштоване основне гаранције права окривљеног. Пракса поступања прекршајних већа за ситне прекршаје престала је да се користи као инструмент за сузбијање политичке опозиције и реша-

вање друштвених проблема тек након друштвено-политичког преокрета 1989. године.

Кључне речи: *прекршајна већа за ситне прекршаје, Народна Република Пољска, Закон о прекршајима, прекршаји „повезани са алкохолом и хулиганством”, убрзани поступак.*

СЕСИЈА ЗА ЕКОНОМИЈУ, ФИНАНСИЈСКО И ТРГОВИНСКО ПРАВО

ECONOMIC, FINANCIAL AND TRADE LAW SESSION

Др Предраг Н. Цветковић,*
Редовни професор,
Правни факултет, Универзитет у Нишу,
Република Србија

UDK: 34:004.9
UDK: 004.738.5:34
UDK: 347.44:004.4`234

DOI: 10.5281/zenodo.17949890

*ПРЕВАЗИЛАЖЕЊЕ РАЗЛИКЕ ИЗМЕЂУ ПРАВА И ПРОГРАМСКОГ КОДА: ПРЕГЛЕД МОГУЋИХ ПРИСТУПА***

Апстракт: *Рад анализира могућности и изазове претварања правних норми у програмски код, настојећи да дефинише методолошке и технолошке оквире за интеграцију права и програмирања. Полазна теза заснива се на сличности правних и програмских језика у структури закључивања, али и на различитости њихове семантичке и логичке природе. Истражују се ограничења програмибилности норми, нарочито код правних стандарда и начела који захтевају интерпретацију. Као решења предлажу се: примена принципа дигиталне спремности, увођење спецификација упућених програмеру, мапирање и модуларна анализа правних докумената, као и онтолошко моделовање путем UML и BPMN метода. Посебно се истиче улога онтологија у стандардизацији правне семантике и визуелизацији правних односа. Закључује се да је неопходна стандардизација формата, интеграција онтологија и едукација правника за коришћење дигиталних номотехничких алата. Претварање права у код не значи његову редукцију, већ трансформацију у нови, интероперабилни облик који омогућава примену права у дигиталном окружењу.*

Кључне речи: *дигитализација, право као код, паметни уговори, BPMN, UML, онтологија права.*

---

* pepi@prafak.ni.ac.rs, ORCID ID 0000-0001-8505-446X.

** Рад је резултат истраживања на пројекту „Одговорност у правном и друштвеном контексту“, који финансира Правни факултет Универзитета у Нишу у периоду од 2021-2025. године.

1. Увод

Савремено доба условило је потребу интегрисања права и програмирања. Описану интеграцију омогућавају две чињенице.

Прво, заједнички именитељ правног и програмског језика јесте структура закључивања: и један и други језик базирани су на правилима чијом применом се долази до одређених образложених ставова чији настанак може да се реконструише. Програмски језик прати стриктна правила програмирања; језик правне прозе, пак, заснован је на језичким принципима природног језика у функцији формулисања правног правила.

Друго, сличност правног правила и програмирања је што програмер, као и правник, процесуира одређене податке поступајући у складу са задатим правилима структуре и формата. Правни документи пишу се на природном језику. Компјутери не разумеју овај језик: он је често двосмислен и неодређен и тиме нефункционалан за потребе програмирања. Конвертовање правила из уговора на "природном језику" (е. "Natural Language") у програмски код захтева да се превазиђе разлика између ова два начина изражавања. Илустрација ових разлика је следећа: програмском језику, реч „испорука" посматра се само као низ симбола (е. „string"), а не назив за обавезу продавца да преда робу купцу. „Испорука" је за програмера објекат који захтева формализоване инструкције и дефинисање секвенци поступања усмерених ка предаји робе од продавца купцу код уговора о продаји. Рачунар анализира правну прозу (не чита је да би разумео контекст, јер то и не може) тако што је дели, детектује обрасце и дефинише статистичке податке о анализираном тексту (Ashley, 2010: 132-135).

2. Изазови претварања правне норме у програмски код

2.1. Разлика у програмибилности правних норми

Нису сва правила једнако подобна за дефинисање у форми програмског кода.

Наредбодавна правила, будући недвосмислена и без терета додатних тумачења посебно су подобна да буду предмет програмирања. Реч је о правилима у бинарној форми: понашање је или дозвољено или није; одређена ситуација је или правно дозвољена или је забрањена). Ефекти и последице примене (односно непримене) ових правила су мерљиви. Како и програмски код функционише у бинарној форми (уко-

лико је испуњен одређен услов код се извршава; уколико није, код се зауставља), ова правила су погоднија за алгоритмирање [1] и претварање у код. Бинарна структура логичке импликације ИФТТТ (е. "If this, than that": „ако је ово, онда је то"), међутим, није карактеристика правних стандарда (Mohun, Roberts, 2020: 1-109): стога програмер може да одредбе са таквом, дискреционом природом, остави на тумачење одређеној особи или институцији (можда и ономе ко је код наручио). Овакво решење, међутим, смањује функционалност правне норме у програмском коду, с обзиром да се искључује њено аутоматско деловање.

Теоријски је могуће да се ex ante дефинише кључ за тумачење правних стандарда и термина (оних који нису прескриптивна): тиме би се „објективизирало" значење ових одредби на начин који омогућава програмерима да их укључе у програмски код. Чини се да се увођење „претходног" тумачења коси са схватањем да је сврха стандарда и начела да омогуће индивидуализацију конкретних случајева. Правна интерпретација се примењује на потпуни скуп чињеница (које су познате *ex post facto*, а не *ex ante*). Насупрот томе, програмирање подразумева расположивост свих чињеница у моменту програмирања: дакле, *ex ante*, а не *ex post facto*. Стога је овај приступ суштински нефункционалан у контексту програмирања правне норме.

2.2. Логичке неконзистентности

Значајан изазов претварања правне норме у програмски код јесу потенцијалне логичке недоследности у нормативним текстовима (нпр. постојање две одредбе које су једна другој у супротности. Инстиктивни приступ програмера је да кодира обе одредбе, без обзира што су контрадикторне: програмиранје искључује субјективну интерпретацију које изричито нема у тексту правног правила. Резултат таквог превода је дословна конверзија природног језика у код на што објективнији начин: тиме се, међутим, смањује могућност да се оствари изоморфизам (израз којим се означава функционално јединство правне норме и верзије те норме у програмском коду).

Да ли би програмер правне норме требало да уместо дословног превођења норме у линију кода (превода лишеног разматрања контрадик-

[1] Алгоритмирање је израз за претварање одређеног процеса у алгоритам. Алгоритам је план решавања одређеног проблема кроз предузимање појединачних корака. У правном контексту, алгоритам је посебан начин управљања понашањем одређених субјеката (адресата норме, уговорних страна). Описано управљање спроводи се одабиром информација о понашању страна, те контролом и усмеравањем спровођења норме у складу са тим понашањем.

торних значења) решава сам контрадикцију правног документа (прописа, уговора) који се у код преводи? Позитиван одоговор претпоставља правно знање програмера: постоји теза да би програмер требало да „опонаша приступ правосуђа". Овај приступ говори о разлици у приступу правника и програмера: правници траже аналогију у тумачењима, што се не може изједначити са „опонашањем" решења као концептом који је близак програмерима као инжењерски оријентисаним експертима. Претварање правне норме у програмски код захтева интерпретацију правних правила. Циљ тумачења је да програмски код буде дефинисан на начин који је у складу са правним правилима: стога правна правила могу да тумаче само они који су правници.

Могући оквир сарадње правника и програмера је тзв. „систем правне експертизе" (е. „Legal Expert System": даље и: ЛЕС). У основи, овај систем генерише снагу „правног инжињеринга": две експертизе које имају за циљ да обезбеде успешну дводимензионалну анализу ангажованих питања (правну и програмерску). Синтагма ЛЕС означава програм који су конципирали правници и који имитира решавање проблема од стране правника. Циљ ЛЕС јесте: стицање знања програмера о правним институтима који су предмет програмирања; интеграција тог знања у ЛЕС, те контрола и тестирање програмског кода кроз сарадњу програмера и правника.[2]

3. Правазилажење тешкоћа претварања правне норме упрограмски код

3.1. Принцип дигиталне спремности

Правне норме традиционално се формулишу у природном језику. Овај је формат неподобан за ситуације у којима право мора да „комуницира" са компјутерским програмима због вишезначности, недостатка стандардизоване универзалне структуре и ограничене могућности фор-

[2] Експерти који учествују у описаним активностима називају се „инжењерима правног процеса". Они могу да буду правници и/или програмери. У садашњем тренутку развоја односа права и програмирања, вероватније је да појам обухвата најмање два лица са различитом експертизом: примарном (право или програмирање) и секундарном (основна знања из права или програмирања). Де леге ференда, и много пре него што се то до скора очекивало, програмерско и правничко знање биће предмет јединствене експертизе. Ово је неопходност тржишта коју би требало да препозна и академија, односно институције правног образовања. Реч је о питању које захтева сепаратну и темељну анализу која излази из оквира овог чланка. Горе наведени начелан став заснива се на експоненцијалном развоју вештачке интелигенције и у крајњем диктату тржишта.

малне обраде. Дигитализација права захтева нови приступ писању правних текстова како би се обезбедила програмибилност правне норме: овај термин означава околност да је правна норма у формату који рачунари могу да читају и процесуирају. Тиме се повратно од рачунара/програмског кода добијају јасне и разумљиве информације које правник може даље да користи: програмски код више није „црна кутија" већ скуп за правника читљивих и и применљивих података. Стога је могући одговор на изазове претварања правне норме у програмски код иновативност у номотехникама. Један од тих принципа је принцип дигиталне спремности. Принцип дигиталне спремности почива на претпоставци да је правну норму могуће претворити програмски код, тако да верзија у формату програмског језика буде функционално еквивалентна „аналогној"/текстуалној верзији норме: законодавац дефинише јединствену кодирану верзију прописа која је доступна јавности и програмерима (а не само државним оргранима) кроз АПИ протокол (е. „Application Programming Interface").[3] Очекивани развој био би да се правила формулишу у двоструком формату (аналогном и дигитализованом/кодираном). Тиме би рачунар могао да „прочита" и тумачи логику правне норме у формату линије програмског кода.[4] Постоје конкретни напори држава да спроведу принцип дигиталне спремности. Данска је кроз смернице које је дефинисала Агенција за дигитализацију дефинисала седам услова чије кумулативно испуњење значи да је пропис „дигитално спреман".[5]

[3] Протокол АПИ састоји се од скупа уобичајених поступака, протокола и програмских алата који се користе у изради софтверских апликација. Коришћење АПИ-ја омогућава програмерима да користите рад других програмера штедећи време и труд који је потребан да се напише неки сложени програм, при чему сви програмери користе исте стандарде. Уместо да се нови програми пишу нови из темеља, надограђује се рад других програмера.

[4] Описани приступ конкретизује се кроз појам тзв. „дигиталне агилности". Овај појам суштински значи да је потребно да се правила у форми стандарда и принципа (којима је инхерентан виши ниво флексибилности и значајнија улога дискреције у интерпретацији; стога је и мање подобна за примену начела „дигиталне спремности") користе само онда када је то заиста неопходно. Питање је да ли је овакав приступ оправдан, јер се њиме мењају поставке правничке културе.

[5] Наведени принципи су између осталог, једноставност и јаснија прописа, њихова аутоматска примена, безбедно и сигурно управљање подацима. Видети: Gøtze, M, Digitally Ready Legislation in Danish Law: the Strengths and Weaknesses of Digital Simplicity in New Legislation; рад у Weaver, R. L., & Hofmann, H. C. (Eds.). (2022). *Digitalisation of Administrative Law and the Pandemic-reaction*. Cambridge Scholars Publishing., стр. 134.

3.2. Спецификација упућена програмеру као пасарела између права и програмирања

Задатак програмера је да рачунарски програм верно одражава слово и снагу правне норме. Начин на који се програми пишу и функционишу захтева од програмера да изрази своју намеру у одређеном облику логике или статистичког модела који намеће програмски језик. Стога претварање правне норме у програмски код претпоставља да правна норма, услови њене примене, адресати, ефекти и престанак буду у формату који је близак логици програмера: само на тај начин програмер ће бити у стању да тако дефинисану норму „преведе” у текст програмског кода.. Наведено форматирање назива се спецификацијом која је упућена програмеру.

Верност спецификацији коју је дао наручилац програмирања норме значи да програмер не кодира дословно текст, већ има на уму циљ, „функцију” норме која се програмира. Спецификација је водич за програмера: елиминишу се негативни резултати дословног превода норме у код. Наведени приступ подразумева коришћење различитих извора (предлога закона, припремних докумената међународних споразума – фр. *Travaux préparatoires*) уколико програмер сматра да могу да укажу на начин тумачења правног правила у контексту претварања тог правила у код (Reiss, Nord, Vermeer: 90-91, 93). Ови приступи могу да укључе и одређене аспекте пресуде попут делова са карактером *obiter dictum*. Тиме би се кодирање јасно разликовало од пуког превода текста у програмски код (превода који се реализује без узимања у обзир ширине примене норме која се у код претвара).

Уз приступе који ће бити предмет овом раду (мапирање и онтолошко моделовање),[6] могу се препознати још и следећи приступи који помажу

[6] Видети *infra* излагање у тач. 3.2.2.

спецификацију: коришћење текста као податка (е."text-as-data")[7] и коришћење анотације.[8]

3.2.1. Мапирање и мрежна анализа правних докумената

Правни документ има карактеристике мреже: одредбе прописа или уговора функционишу као део целине, улазе у интеракцију са том целином и са другим елементима документа у питању. Кључни делови се јављају као фактор који опредељује друге, повезане одредбе (нпр. дефиниција одређеног института у пропису утиче на примену других правила у којима се та дефиниција, овог пута са задатом садржином, користи).

Правни документ се посматра као мрежа у којој су клаузуле чворови, а њихове интеракције везе. Тиме се омогућава управљање ризицима кроз системску анализу. Мапирање је припрема документа за претварање у програмски код и обухвата: рашлањивање документа на кључне (конститутивне) услове (одредбе; чворове у контексту уговора као мреже); утврђивање међусобне интеракције ових услова и њихове

[7] Анализа правних докумената као података омогућава нову димензију њиховог сагледавања и примене, посебно када је у питању одступање од намераваног циља норме или правног документа који је конвертован у податке. Другим речима, правна норма престаје да буде статички текст и постаје објекат извршења/испуњења у дигиталном систему. Пример овог приступа је анализа текста преференцијалних трговинских споразума (е. „Preferential Free Trade Agreements" - ПТА) методом претварања правних норми у податке и поређењем текста. Илустрације ради, анализа је показала да: преферееенцијални споразуми формирају сложену мрежу клаузула и интеракција; одређене клаузуле мигрирају из једног уговора у други (дифузија формулација из једног у више ПТА споразума); постоји регионална и секторска конвергенција у правном језику. Видети више у: Alschner, W., Seiermann, J., & Skougarevskiy, D. (2017). Text-as-data analysis of preferential trade agreements: mapping the PTA landscape.. Преузето 20. 02. 2023. https://repository.graduateinstitute.ch/record/295258/files/CTEI-2017-13-ASS_Mapping%20PTAs.pdf.

[8] Анотација текста додатним подацима (е. "Data-Annotation") је појам којим се обухвата означавање кључних делова текста додатним метаподацима (подацима о тим деловима). Rättzén (2022) развија концепт анотације у контексту аутоматизоване провере уговора, наглашавајући да је анотација истовремено правни и технички задатак. а пример, у клаузули о ограничењу одговорности могуће је означити и додатно објаснити (анотирати) метаподацима („подацима" о подацима) елементе попут:

- <party> – означава уговорне стране;
- <obligation> – дефинисане обавезе;
- <limit> – ограничења одговорности (нпр. максимални износ).

Видети: Rattzen, M. (2021). Automated Contract Review: Challenges and Outcomes of a Data Annotation Framework. *Jurimetrics*, *62*, стр. 225, 232, passim.

интеракције са уговором као целином. Тиме се омогућава да се анализа ризика модификације које је у традиционалном смислу предмет правне анализе и интуиције, спроведе на процедурално дефинисан, мерљив и контролисан начин: резултат такве анализе могуће је превести у контекст аутоматизације и рачунарске обраде, односно у крајњем у програмски код. Мапирани правни документ, припремљен за програмирање, престаје да буде искључиво текстуални израз воље законодавца или уговорних страна и постаје део шире дигиталне инфраструктуре права: његова инхерентно комплексна структура сагледава се на начин сличан анализи коју спроводи програмер.

Мапирање правног документа има низ практичних импликација:

- Тумачење документа: судови и арбитраже могу користити мрежну анализу како би разумели односе међу одредбама документа, нарочито када се поједине одредбе међусобно контрадикторне.
- Провера правне кохерентности: софтверски алати засновани на мапирању правног документа омогућавају аутоматску проверу конзистентности и предвиђање ефеката измене појединих клаузула. На пример, уколико се у пропису измени дефиниција „повезаног лица", програмер може аутоматски да изврши промене других одредби које у својој структури узимају као задату дефиницију која се мења.
- Компаративна анализа – путем мапирања уговора могуће је упоредити документе који регулишу исти правни феномен али припадају различитим јурисдикцијама.

Једна од особина правних докумената која користи њиховом мапирању је модуларност. Теорија модуларности потиче из кибернетике. Временом је постала централни принцип дизајна рачунарских система (Baldwin, Clark, 2000). Модуларност доприноси да се ефикасно управља сложеношћу комплексних система. Присуство интеракција чини да промена једног елемента (чвора) система изазива каскадне промене у целом систему. Модуларност омогућава да се сложени системи разложе на једноставне компоненте са јасним и мерљивим везама: тиме се спречава да мрежна структура постане неуправљив конгломерат међусобних интеракција.[9]

[9] Херберт Симон, добитник Нобелове награде за економију и пионир у проучавању сложених система, илустровао је предности модуларног дизајна примером о разлици о успешности два произвођача сатова. Реч је о сатовима који су сложени производи са око 1000 делова и за којима постоји тражња на тржишту. Часовничар А успева да одговори

У контексту правног документа, модуларност се често налази код уговора. Уговори се састоје од модула којима се одређују сегменти уговорног односа (гаранције, права и обавезе, одговорности, решавање спорова). Свођење уговора на модуле може да поједностави трансакције тиме што их уређује споразумима којима је лакше управљати због њихове модуларности. Тиме се смањују трансакциони трошкови настанка уговора.

Иако модуларност нуди предности, она носи и значајне ризике. Три основна ризика су:

- Интертекстуализам – клаузула може изгледати јасна када се посматра изоловано, али у интеракцији са другим клаузулама губи смисао или добија ново значење. Пример: клаузула о раскиду „у случају материјалног кршења“ може бити нејасна ако уговор не прецизира шта се сматра „материјалним“.
- Одступања од намераваног резултата примене (модуларни „дрифт”): клаузуле се „трансплантују” из једног контекста у други, где производе нежељене ефекте. Пример: клаузула о надлежности из уговора о софтверској лиценци може изазвати проблеме ако се пренесе у уговор о некретнинама, јер не узима у обзир специфичне регулаторне оквире.
- Латентни окидачи – одређене комбинације клаузула производе неочекиване последице, које нису очигледне на први поглед.

на све већи број поруџбина тако што конструише сатове од подсклопова (модула) при чему сваки подсклоп има десет елемената: дакле, постоји десет подсклопова (модула) са 100 делова; сваки од ових десет подсклопова ссе и сам састоји од десет модула са по десет делова. Тиме часовничар А обезбеђује да, када мора да прекине посао склапања сата, има очувану структуру већег дела претходног рада: склопљени сат се не распада у потпуности, већ само основни (најмањи) подсклоп (модул) који има десет делова. Остали, претходно склопљени модули, остају део сата и он губи само мали део свог рада. Са друге стране, часовничар Б прекида посао у случају сваке нове поруџбине: његов сат није састављен од модулираних сегмената, већ од делова који се распадају у целини када се посао прекине. Сваки пут када прекине склапање, часовничар мора да крене на склапање из почетка. Видети: Simon, H. A. (2019). *The Sciences of the Artificial, reissue of the third edition with a new introduction by John Laird*. MIT press. стр. 189-190, https://monoskop.org/images/9/9c/Simon_Herbert_A_The_Sciences_of_the_Artificial_3rd_ed.pdf, Преузето 01. 12. 2022.

Пример: одредба о ограничењу одговорности ограничава примену правила о обавези надокнаде штете што може довести до контрадикторних резултата.[10]

Ови ризици се у дигиталном окружењу додатно појачавају јер се програмски код базира на стриктним правилима. Програмер није у могућности да интерпретира правне нијансе као што би то радио судија, адвокат или арбитар.

3.2.2. Спецификација паметног уговора: онтолошко моделовање

Развој информационих технологија отворио је простор да се право не посматра само као скуп апстрактних норми изражених у текстуалној форми, већ и као формализован, моделован и визуелно представљен систем.

Присутни су напори да се дефинише каталог правних појмова у циљу коришћења приликом претварања правне норме у програмски код. Описани приступ назива се онтолошко моделовање. Онтологије омогућавају стандардизацију правних појмова за сврху претварања у код: тиме се ствара основа за стандардизацију значења појмова независно од правних система и језичких разлика.

Примена онтолошког моделовања у праву омогућава:

- формализацију норми кроз појмове и релације,
- детекцију конфликата између норми,
- хармонизацију правних норми (нпр. међународних правила и националних закона) (Küçük, Can:2025).

3.2.2.1. Пример онтолошког моделовања: „Unified Modeling Language" – УМЛ

Први пример онтолошког моделовања је језик назван *„Unified Modeling Languag*e" – даље и: УМЛ) (Kabilan, Johannesson, 2003: 395-414). УМЛ омогућава визуализацију и формализацију сложених правних односа

[10] Kastner као пример наводи одредбу о „надокнади за обрнути раскид уговора" (*reverse termination fee*, скраћено РТФ) у уговорима о спајању и преузимању (е. Merger&Acquisitions agreements). У конкретном случају, РТФ је требало да обавезује стицаоца (купца) да плати накнаду друштву које је п предмет спајања или преузимања уколико одређена регулаторна одобрења не буду добијена пре датума који су уговорне стране претходно утврдиле. Видети: Kastner, T. (2021). Systemic risk of contract. *BYU L. Rev.*, *47*, 451. Преузето 01. 12. 2024., https://papers.ssrn.com/sol3/Delivery.cfm?abstractid=3869216. стр. 490-491.

кроз стандардизовану графичку нотацију. Развијен је крајем XX века под окриљем *Object Management Group* (ОМГ) и постао је стандард у инжењерском и информационом моделовању (Међународна организација за стандардизацију одобрила је УМЛ 2005. године). Сам УМЛ се периодично ревидира.[11] Реч је о језику који се користи за моделирање система (што право јесте). Његова примена у праву се огледа кроз моделирање уговора, процесних токова и алгоритмизације правних норми. УМЛ омогућава представљање норми, актера и процеса у јединственом формалном оквиру: тиме отвара врата за спровођење једноставније правне аналитике у циљу дефиниисања резултата примене норме, претпоставки те примене, односа између услова и резултата примене и слично.

УМЛ омогућава комуникацију између актера који нису неопходно програмери, што је случај са већином правника. Примена УМЛ-а у праву има практичне користи:

- олакшава тумачење уговора и правних процедура,
- помаже у правној едукацији кроз визуелизацију апстрактних норми,
- омогућава програмерима и правницима заједнички рад на дигиталним правним решењима.

За право је посебно важно што УМЛ омогућава прецизну и недвосмислену спецификацију односа, укључујући и правне. Правници користе УМЛ да представе правни однос (документ, уговор) на сведен начин разумљив програмерима. Наиме, нормативни текстови обилују појмовима чије значење зависи од контекста, док односи између правила често остају имплицитни. Оваква сложеност чини право тешко доступним и правницима и грађанима. Визуализација права настоји да тај проблем превазиђе коришћењем графичких приказа и дијаграма, који омогућавају брже разумевање односа између норми и процеса. Визуелни прикази:

- помажу у памћењу и разумевању сложених концепата;
- смањују могућност погрешних одлука и тумачења;
- унапређују сарадњу између правника и других стручњака (нпр. програмера);
- повећавају приступачност „дигитализоване" правде грађанима који нису правни експерти (McLachlan, Webley: 2021: 192-204).[12]

[11] Видети: https://www.omg.org/spec/UML/2.5.1.

[12] Упркос потенцијалу, само мали број радова у правној теорији користи дијаграме У

Један од примера коришћења УМЛ језика у правном контексту јесу тзв. „*LawMaps*" (правне мапе). *LawMaps* су дијаграми тока (е. *Flow Diagrams*)[13] који представљају структуру и процесе садржане у прописима и правним процедурама, с циљем да се ти прописи боље разумеју и тиме буду подобнији за анализу. *LawMaps* графички приказују правне кораке, одлуке, услове и везе између њих. Главна сврха *LawMaps* је да се обезбеди прегледност и јасноћа правних односа како би алати вештачке интелигенције у области права користили те мапе као базу.[14] Истраживања из области, онтологија права и структуре „*LawMaps*", показују да управо формални језици попут УМЛ-а јесу мост између **п**равног језика и програмског кода, нудећи стандардизовану платформу за интердисциплинарни приступ претварању права у код: ова сарадња (пре свега између правника и програмера) кључна је за успех наведеног претварања (Küçük, Can: 2025).

3.2.2.2. Пример онтолошког моделовања: „Busines Process Model and Notation"

Један од могућих метода за спецификацију уговорних одредби у циљу њиховог претварања у код јесте коришћење тзв. БПМН стандарда (е. *Business Process Model and Notation* – БПМН). Реч је о методу који представља универзални графички језик за моделирање, нотацију и визуелизацију пословних процеса.[15] Заснован је на техници коришћења дијаграма тока.[16] Као такав применљив је и у контексту онтолошког моделовања права: омогућава да се нормативни односи (обавезе и права, правне последице кршења норме прописа или уговора) представе визуелно, чиме се отклањају баријере у разумевању правне

том смислу, право заостаје за медицином или инжењерингом, где су процесне мапе стандардни алат у пракси.

[13] Метод дијаграма тока подразумева да се алгоритам презентује у геометријским облицима повезаном стрелицама. Дијаграм тока је метод представљања процеса у контексту програмирања. Дијаграм тока састоји се од геометријских облика (симбола) повезаних стрелицама. Сваки облик представља корак у процесу, а стрелице редослед тих корака. Дијаграм тока комбиновањем симбола фигуративно приказује функционисање алгоритма. Видети: Brookshear, J. G. (2012). Computer science: an overview. Boston: Addison-Wesley, стр. 267-268.

[14] Методологија израде „*LawMaps*" предложена је у: McLachlan, S., Kyrimi, E., Dube, K., Fenton, N., & Webley, L. C. (2023). Lawmaps: enabling legal AI development through visualisation of the implicit structure of legislation and lawyerly process. *Artificial Intelligence and Law*, *31*(1), 169-194.

[15] Видети: *„OMG: Business Process Model and Notation (BPMN)", Version 2.0.2 (Dec 2013),* Преузето 01. 11. 2023. http://www.omg.org/spec/BPMN/2.0.2/.

[16] Видети напомену supra 19.

норме како међу правницима, тако и у односу правника и програмера (Audrito, Ferraris, 2023).

Његова примена у праву се заснива на идеји да је правни однос заправо процес интеракције између најмање две стране, при чему свака страна има своје обавезе и права. Тиме што се ти односи приказују у БПМН форми, они постају јаснији, транспарентнији и подложни формалној анализи

Правни односи су најчешће нормативни (апстрактни), али БПМН им даје динамичку димензију. У контексту БПМН примене:

- закључење уговора може се представити као низ корака од понуде, преко разматрања, до прихватања и потписивања;
- испуњење уговорних обавеза може се пратити као процес у којем свака страна извршава своје обавезе у одређеном редоследу;
- повреда уговора и њене последице се могу представити као процес са алтернативама;
- раскид уговора је завршни догађај, који активира правне последице (накнада штете, враћање ствари, уговорне казне).

БПМН омогућава мост између апстрактних норми и образаца њихове примене према околностима конкретног случаја. Важно је и што се БПМН модели правних односа једноставно трансформишу у аутоматски извршиве паметне уговоре на блокчејн платформама (Hriberšek, 2021: 747-759).

4. Закључак

Претварање правне норме у програмски код није само технички, већ и правни изазов: он захтева нову номотехнику, стандардизацију језика права, као и интердисциплинарну сарадњу. Циљ није замена правника програмерима, већ стварање правно-програмерског екосистема у којем право постаје читљиво машинама, а програми разумљиви правницима. Право и програмски језици деле логичку структуру засновану на правилима и закључивању. Норме имају разлилчити ниво подобности за претварање у програмски код (програмибилност норми): само су прескриптивне (наредбодавне) норме у потпуности подесне за кодирање (нпр. „ако се испуни услов X, следи последица Y"). Стандарди и начела, који захтевају дискреционо тумачење, тешко се аутоматизују јер зависе од контекста. Нормативни текстови често садрже унутрашње контрадикције, што програмски код не може сам да разреши.

Кључни корак за превазилажење разлике између правне прозе и програмирања је спецификација програмерског задатка која се упућује програмерима: њоме се програмеру објашњава и разлаже циљ норме, услови и очекивани резултати њене примене, чиме се смањује ризик од механичког и нетачног превођења права у код. Спецификација користи методе мапирања правних докумената: правни текст се посматра као мрежа чворова и њихових веза (клаузуле и њихове интеракције). Овакво „мапирање" омогућава детекцију контрадикција, анализу ризика и аутоматизовану проверу кохерентности. Уз то, значајну улогу могу да имају и методи онтолошког моделовања правне норме попут БПМН и УМЛ језика за моделовање. Претварање правне норме у код је област која ће напредовати у мери у којој буде расло међусобно разумевање правника и програмера, те мултидисциплинарни приступ овом питању. Могуће решење лежи у сарадњи правника и програмера кроз тзв. системе правне експертизе (е. „*Legal Expert Systems*" – ЛЕС**)**, који комбинују правну интерпретацију и програмско моделовање.

Литература

Alschner, W., Seiermann, J., & Skougarevskiy, D. (2017). Text-as-data analysis of preferential trade agreements: mapping the PTA landscape. Преузето 20. 02. 2023. https://repository.graduateinstitute.ch/record/295258/files/CTEI-2017-13-ASS_Mapping%20PTAs.pdf

Ashley, K. D. (2010). *Artificial intelligence and legal analytics: new tools for law practice in the digital age.* Cambridge University Press

Audrito, D., & Ferraris, A. F. (2023). Legal Design through Business Process Model and Notation (BPMN): a Digital Services Act case-study. In *JOWO*. Преузето 01. 05. 2023.. https://ceur-ws.org/Vol-3637/paper17.pdf

Baldwin, C. Y., & Clark, K. B. (2000). *Design rules, Volume 1: The power of modularity*. MIT press

Brookshear, J. G. (2012). Computer science: an overview. Boston: Addison-Wesley

Gøtze, M, Digitally Ready Legislation in Danish Law: the Strengths and Weaknesses of Digital Simplicity in New Legislation; рад у Weaver, R. L., & Hofmann, H. C. (Eds.). (2022). *Digitalisation of Administrative Law and the Pandemic-reaction*. Cambridge Scholars Publishing

Hriberšek, J. (2021). Transformation of the Bpmn Business Process Model into Smart Contracts for the Hyperledger Fabric Environment. *34th Bled eConference Digital Support from Crisis to Progressive Change*, 1968, стр.

747-759. Преузето 01. 08. 2025. https://www.researchgate.net/profile/Asefeh-Asemi/publication/352706544_581-Celotna_knjiga-1546-2-10-20210623pdf/data/60d448a7299bf1fe469a2d2c/581-Celotna-knjiga-1546-2-10-20210623.pdf#page=761

Kabilan, V., & Johannesson, P. (2003, September). Semantic Representation of Contract Knowledge using Multi Tier Ontology. In *SWDB* (pp. 395-414). Преузето 01. 09. 2023. http://www2.cs.uic.edu/~ifc/SWDB/papers/Kabilan_Johannesson.pdf

Kastner, T. (2021). Systemic risk of contract. *BYU L. Rev.*, *47*, 451. Преузето 01. 12. 2024. https://papers.ssrn.com/sol3/Delivery.cfm?abstractid=3869216. стр. 490-491.

Küçük, D., & Can, F. (2025). Computational law: datasets, benchmarks, and ontologies. *arXiv preprint arXiv:2503.04305*. Преузето 01. 09. 2025. https://arxiv.org/pdf/2503.04305

Mohun, J., & Roberts, A. (2020). Cracking the code: Rulemaking for humans and machines. *OECD Working Papers on Public Governance*, (42), 0_1-109. Преузето 27.02.2022. https://doi.org/10.1787/3afe6ba5-en

McLachlan, S., Kyrimi, E., Dube, K., Fenton, N., & Webley, L. C. (2023). Lawmaps: enabling legal AI development through visualisation of the implicit structure of legislation and lawyerly process. *Artificial Intelligence and Law*. 31 (1). 169-194.

McLachlan, S., & Webley, L. C. (2021). Visualisation of law and legal process: An opportunity missed. *Information Visualization*. 20 (2-3). 192-204. Преузето 01. 02. 2024. https://journals.sagepub.com/doi/pdf/10.1177/1473871621101260 8

Rattzen, M. (2021). Automated Contract Review: Challenges and Outcomes of a Data Annotation Framework. *Jurimetrics*. 62.

Reiss, K., Nord, C., & Vermeer, H. J. (2014). *Towards a general theory of translational action: Skopos theory explained*. Routledge

Simon, H. A. (2019). *The Sciences of the Artificial, reissue of the third edition with a new introduction by John Laird*. MIT press. Преузето 01. 12. 2022. https://monoskop.org/images/9/9c/Simon_Herbert_A_The_Sciences_of_the_Artificial_3rd_ed.pdf

Интернет извори

„OMG: Business Process Model and Notation (BPMN)", Version 2.0.2 (Dec 2013), Преузето 01. 11. 2023. http://www.omg.org/spec/BPMN/2.0.2/, https://www.omg.org/spec/UML/2.5.1

Prof. Predrag N. Cvetkovic, LL.D,
Full Professor,
Faculty of Law, University of Niš,
Republic of Serbia

BRIDGING THE GAP BETWEEN LAW AND COMPUTER CODE: AN OVERVIEW OF POSSIBLE APPROACHES

Summary

The paper analyzes the possibilities and challenges of transforming legal norms into a computer code, with the aim of defining methodological and technological frameworks for integrating law and programming. The initial premise lies in the structural similarity of legal and programming languages, but also in their semantic and logical differences. The study explores the limits of norm programmability, particularly regarding legal standards requiring interpretation. The proposed solutions include the principle of digital readiness, programmer-oriented specifications, legal text mapping, modular contract analysis, and ontological modeling through UML and BPMN methods. The role of legal ontologies in standardizing semantics and visualizing legal relations is emphasized. The conclusion highlights the necessity of formal standardization, ontology integration, and the education of legal professionals for digital legislative design. Transforming law into code does not reduce its meaning but reshapes it into an interoperable and verifiable system suitable for the digital legal ecosystem.

Keywords: *digitalization, law as code, smart contracts, BPMN, UML, legal ontologies.*

Prof. dr hab. Inga Kawka,
Associate Professor,
Faculty of Law and Administration,
Jagiellonian University in Krakow,
Republic of Poland

UDK: 364.652:622.012.2-044.237(438)
UDK: 339.972:620.9(438)
UDK: 339.923:061.1EU]:339.96(438)

DOI: 10.5281/zenodo.17949909

LEGAL AND FINANCIAL MECHANISMS TO ADDRESS SOCIAL CONFLICTS IN THE EU GREEN TRANSITION: THE CASE OF COAL PHASE-OUT IN POLAND

Abstract: *This article examines the effectiveness of EU and national legal and financial mechanisms in addressing social conflicts linked to Poland's coal phase-out within the European Green Deal framework. The focus is on the Just Transition Fund (JTF) and related instruments, which aim to reconcile climate neutrality goals with the socio-economic needs of coal-dependent regions. Despite substantial funding and social contracts with miners, tensions persist due to delayed coal phase-out timelines, gaps in regional plans, insufficient stakeholder engagement, and conflicts with EU state aid rules. The study highlights the need for improvements in participatory governance, better alignment between national and EU policies, and prioritisation of projects that create sustainable jobs beyond the coal sector to ensure a just and effective transition that supports social cohesion while meeting climate targets.*

Keywords: *green transition, social conflict, Just Transition Fund, coal phase-out, Poland, EU energy policy, miners' protests.*

1. Introduction

In light of the European Union's climate policy and the objective of achieving climate neutrality by 2050, it is evident that Poland will undergo a transition from fossil fuels to renewable energy sources. Consequently, Polish regions that are economically dependent on the mining sector and conventional energy production may experience significant economic and social repercussions. The decommissioning of coal mines and coal-fired power plants

* inga.kawka@uj.edu.pl, ORCID ID 0000-0001-6909-5798.

may lead to a substantial increase in unemployment and a decline in living standards across entire regions, due to the high degree of economic dependence on coal industry. This, in turn, gives rise to social tensions and conflicts, most notably in the form of intense protests by miners.

The research problem concerns how effectively these mechanisms, especially the Just Transition Fund and related EU and national instruments, address the tensions between climate policy goals and the socio-economic realities of coal-dependent regions. The study investigates why these tools have not resolved the underlying conflicts despite the existence of social contracts with miners and substantial EU funding. The article seeks to answer the following research question: How can legal and financial instruments be improved to ensure that the transition is both effective in achieving climate goals and just for affected communities?

2. Poland energy transition

2.1. Situation in the Coal Sector in Poland

Coal has historically been a fundamental energy source in Poland. However, after the transition to a market economy in 1989, the coal industry proved to be unprepared for competition. Since then, a continuous restructuring process has been underway, aimed at improving the sector's economic efficiency, reducing production costs, and adjusting to shrinking domestic demand. Despite restructuring programs, the industry's economic efficiency remained insufficient, and coal mining companies failed to sustainably compete in open markets (Kaczmarek, Kolegowicz, Szymla, 2022:12-14; Gawlik. 2018: 231-234).

In addition, the use of energy from renewable sources in Poland has shown a growing trend in recent years. The share of renewable energy in total primary energy supply increased from 19.4% in 2019 to 24.5% in 2023. Energy obtained from renewable sources in 2023 mainly comes from solid biofuels (60.1%), wind energy (15.0%) and liquid biofuels (7.7%) (Główny Urząd Statystyczny, 2024a: 14). Coal consumption is declining. Hard coal consumption in 2023 amounted to 55.4 million tonnes and decreased by 14.0% compared to 2022 (Główny Urząd Statystyczny, 2024b: 10).

2.2. Strategic documents guiding Poland's energy transition

The current strategic documents guiding Poland's energy transition provide for the coal phase-out. The Energy Policy of Poland until 2040[1] and the upda-

[1] Ministry of Climate and Environment (2021). Energy Policy of Poland until 2040. Retrieved

bted 2024 draft of Polish National Energy and Climate Plan for 2021–2030[2] outline several specific objectives, including inter alia the implementation of nuclear energy (starting with the launch of the first nuclear unit in 2033 and followed by the commissioning of six units using Generation III and III+ technology by 2043) and the development of renewable energy sources (particularly through the deployment of offshore wind energy). According to the projections of Poland's updated National Energy and Climate Plan, the share of coal in electricity generation is expected to decline significantly over the forthcoming years. In 2023, coal accounted for approximately 60% of the country's electricity production. By 2030, this share is projected to fall to around 21–22%. Installed coal-fired capacity will be reduced from 31.5 GW in 2023 to 20 GW by 2030. Domestic coal demand will decline to approximately 22.5–30 million tonnes annually, supplied mainly by domestic mining, with imports serving only as supplementary supply. The plan foresees that by 2040, coal will play only a marginal role in the energy mix, accounting for about 1% of electricity generation and producing just 4 TWh of electricity, with installed capacity dropping to 5.6 GW. The use of coal in households will be fully phased out by 2040, replaced by renewable energy sources, heat pumps, energy storage, and other low-emission technologies. This reduction reflects the anticipated transformation of Poland's energy mix in line with EU climate objectives and domestic decarbonisation strategies. (Ministry of Climate and Environment, 2024).

However, ensuring energy security is a fundamental task for every state. Recent geopolitical developments, particularly the war in Ukraine and sanctions on Russia, have revealed how fragile energy supply chains are. This situation has amplified the importance of domestic coal resources in Poland, creating a new context in which the mining sector's role appears more critical than previously assumed. Some authors argue that instead of liquidating the coal industry, Poland should pursue its modernisation and restructuring. They propose innovative solutions, including clean coal technologies, carbon capture, digitisation, automation, methane emission reduction, and improved occupational safety, as part of a sustainable and competitive mining sector aligned with climate goals (Brodny, Tutak, 2022).

18 June 2025 from https://www.gov.pl/web/climate/energy-policy-of-poland-until-2040-epp2040.

[2] Ministry of Climate and Environment (2024), Draft of Polish National Energy and Climate Plan for 2021–2030. Retrieved 18 June 2025 from https://www.gov.pl/attachment/79b15ec0-b0c7-4825-b2c4-d3cc7c99bb44. National Energy and Climate Plans are the framework within which EU Member States must notify their climate and energy objectives, targets, policies, and measures to the European Commission. They were established under Regulation (EU) 2018/1999 of the European Parliament and of the Council on the Governance of the Energy Union and Climate Action.

Despite these possibilities, Polish planning documents and policies reflect a different reality. They largely continue to focus on phasing out coal rather than supporting its innovative development, and they fail to address key challenges identified by experts, such as methane management, skills gaps, or employment optimisation. This shows a clear gap between the vision of possible mining sector transformation and the current direction of strategic planning, which still prioritises rapid coal phase-out under strict EU climate policies.

3. Social Conflicts arising from Poland's Energy Transition

Conflict is a concept often misunderstood and mistakenly equated with violence, particularly in languages of Latin origin, where the term tends to evoke negative associations and is therefore frequently avoided. However, conflict is much richer in meaning. According to Novara (2014), conflict can be defined as a contradiction without components of irreversible damage, where there is the intention to address the problem without harming other parties and to maintain relations between stakeholders, even if difficult and problematic. This highlights that conflict does not inherently imply violence or destruction, but rather represents a situation of opposing interests or views, managed with respect and with the aim of preserving relationships. Thus, social conflict differs from war as it presupposes the possibility of dialogue, negotiation, and resolution without necessarily seeking the destruction of the opposing side. According to Wievorka (2013), social conflict is a social phenomenon that arises when three fundamental elements are present: a) the principle of totality: there is a common sphere of action or a set of issues that are significant for all actors involved; b) the principle of opposition: each party defines itself in relation to an opponent, perceiving the other as an adversary rather than an enemy to be physically eliminated; and c) the principle of identity: each party defines its own position and identity within the context of the conflict (Wievorka, 2013: 700).

The conflict between miners and the ruling authorities in Poland is a classic example of a social conflict because it meets all three fundamental principles. Regarding the principle of totality, both parties act within a common sphere of action concerning the future of the mining sector, which is critical for national economic policy, energy security, and employment. Decisions regarding the closure of mines and coal power plants or restructuring of the sector have far-reaching consequences not only for miners but for entire regions dependent on mining (such as Silesia). As far as the principle of opposition is concerned, miners and government representatives clearly define themselves in relation to one another. The miners see themselves as

the defenders of their jobs, communities, and rights, while the authorities present themselves as responsible for balancing social needs with economic reforms, environmental protection, and European Union obligations. With regard to the principle of identity, both sides are aware of their distinct social roles. Miners identify as a working-class group with a tradition of solidarity and collective action, while the authorities represent the political or administrative elite responsible for managing national resources and implementing policies.

This social conflict has been manifested in numerous strikes and protests throughout Poland's modern history. For example, in the 2010s and 2020s, strikes and demonstrations occurred in response to government plans to phase out coal in accordance with climate policies and European Union Green Deal targets. Most recently on 9 January 2025, thousands of miners marched in Warsaw, demonstrating against government plans to shut down coal power plants. The protest was organised mainly by trade unionists from the Silesian-Dąbrowa "Solidarity" region, with participation from members of the All-Poland Alliance of Trade Unions (OPZZ) and the Forum of Trade Unions. These protests highlight tensions between economic, ecological, and social priorities, and often result in prolonged negotiations, partial agreements, or new protest waves.[3]

The ongoing protests by coal miners in Poland reflect a complex and multilayered social conflict triggered by the country's transition toward a low-carbon economy. This conflict can be analytically divided into three overlapping dimensions. Firstly, it is a conflict of interests. In essence, it entails a direct conflict of interests between two opposing stakeholder groups. On the one hand, coal miners are defending their jobs, income, and regional identity, which are closely tied to the continuity of mining operations. On the other hand, national authorities and EU institutions are committed to implementing climate policy objectives, which involve the progressive closure of coal mines and the reduction of fossil fuel dependency. This creates a zero-sum perception, where gains for environmental objectives are viewed as losses for workers and their communities (Zientara, 2009: 45).

Secondly, beyond material interests, the conflict is also symbolic and ideological. In mining regions, coal is not merely an energy source; it is perceived

[3] TVN24 (2025). Energetycy i górnicy protestowali przeciwko likwidacji elektrowni, węglowych, 09.01.2025, https://tvn24.pl/tvnwarszawa/srodmiescie/warszawa-protest-przeciwko-likwidacji-elektrowni-weglowych-9-stycznia-2025-st8251969; Bankier. pl (2025). Na kolana przed węglem. Rozpoczął się protest w stolicy, 09.01.2025, https://www.bankier.pl/wiadomosc/Na-kolana-przed-weglem-Rozpoczal-sie-protest-w-stolicy-8871521.html (retrieved 18 June 2025).

as a lifeline, a cultural symbol, and a cornerstone of regional identity. This vision fundamentally clashes with the EU's paradigm of a green, carbon-neutral economy, which places climate goals above traditional industrial models. Decarbonisation policies promoted by the EU are perceived by miners as an attack on this identity: a symbolic erasure rather than progress. The clash of imaginaries reveals how coal is entangled with cultural narratives that resist replacement by the green economy's vision of the future (Smyth, 2024; Brown, Spiegel, 2019: 159; Lechowicz, Kuchler, 2024).

The third structural feature of conflict is the asymmetry of power. Miners and local communities bear the burden of transformative decisions that they had little role in shaping. Decisions about energy transition timelines, funding allocations, and plant closures are typically made by central authorities or EU institutions, leaving affected populations feeling politically disempowered. Although the state has legal and financial tools to manage the transition, it often lacks social legitimacy in the eyes of those most affected.

Together, these three dimensions show that miners' protests are not simply the expression of economic grievance but rather reflect deeper questions of justice, representation, and dignity. Addressing these tensions requires more than compensation mechanisms; it necessitates inclusive dialogue, recognition of cultural attachments, and a more participatory approach to shaping the energy future of mining regions (Kozłowska-Woszczycka, Pactwa, 2022; Włodarczyk, Herczakowska, 2025). The response to these challenges is the concept of just transition in EU law, which stems from the principle of sustainable development.

4. Coal phase-out and the concept of just transition in the EU

4.1. The origins of the concept of just transition

The concept of a just transition originated in the 1980s within labor union movements in the United States. Most notably, Tony Mazzocchi, the leader of the Oil, Chemical and Atomic Workers Union, advocated for a "Superfund for Workers" to compensate and retrain individuals displaced by environmental regulations, thus laying the sociopolitical groundwork for linking environmental protection with worker justice (Mah, 2023). Over subsequent decades, this idea evolved into a broader international framework prioritising equitable outcomes alongside environmental goals.

According to the Intergovernmental Panel on Climate Change (IPCC) Glossary, the just transitions are defined as "a set of principles, processes and practices that aim to ensure that no people, workers, places, sectors, coun-

tries or regions are left behind in the transition from a high-carbon to a low-carbon economy" (IPCC, 2022: 1806). According to this definition, just transition calls for focused and proactive actions by governments and institutions to minimise the negative social, environmental, and economic consequences of large-scale economic shifts, while ensuring the greatest benefit for those most affected. Its core principles include respect for vulnerable groups, equitable access to energy, inclusive dialogue with stakeholders, decent employment, social protection, and labour rights. The approach also encompasses fair climate and land-use policies, low-emission economic restructuring, effective retraining programmes, gender-sensitive measures, poverty reduction, and international cooperation. Importantly, it seeks to address past harms and injustices through inclusive and reparative strategies (ILO 2015; UNFCCC 2016).

4.2. Just Transition within the Framework of Sustainable Development in the EU

In the EU law, the concept of just transition is integrally linked with the broader paradigm of sustainable development, defined in the Brundtland Report (1987) as "development that meets the needs of the present without compromising the ability of future generations to meet their own needs". This tripartite vision of economic, social, and environmental development has increasingly become the cornerstone of the European Union's legal and policy framework. In EU law, sustainable development is not merely a rhetorical objective but a foundational legal principle. Article 3(3) of the Treaty on European Union (TEU) explicitly states that the Union "shall work for the sustainable development of Europe", encompassing balanced economic growth, a highly competitive social market economy, full employment and social progress, and a high level of protection and improvement of the quality of the environment. These three pillars correspond directly with the operative dimensions of just transition: economic restructuring, social cohesion, and environmental protection. From a functional perspective, it guides legislative and administrative processes, ensuring that all EU policies – particularly those affecting regions undergoing deep structural changes – are aligned with long-term sustainability goals (Kawka, 2024: 60).

The just transition approach operationalises this principle by embedding social justice, employment security, and inclusive governance into the EU's green transformation agenda. It ensures that economic decarbonisation, a central goal of the European Green Deal (2019) proceeds in a way that mitigates social risks and promotes equality. Moreover, the notion of a social market economy, introduced by the Lisbon Treaty and anchored in Article

3(3) TEU, affirms the EU's commitment to combining economic liberalism with social protection. The establishment of the Just Transition Mechanism reflects the EU's overarching commitment to achieving carbon neutrality by 2050, while simultaneously ensuring social equity and economic cohesion. As such, the Just Transition Mechanism – especially its flagship instrument, the Just Transition Fund (JTF) – reflects the EU's intention to reconcile EU environmental objectives (Articles 191-193 of the TFEU and Article 37 of the CFR) with economic growth and social solidarity.

4.3. Just Transition Mechanism and the Role of the Just Transition Fund

The Just Transition Mechanism (JTM) consists of three interrelated financial instruments: the Just Transition Fund (JTF), a dedicated just transition scheme under the InvestEU programme, and the Public Sector Loan Facility (PSLF). Together, these pillars aim to mobilise approximately EUR 55 billion over the 2021–2027 budget period. These funds are allocated to regions that meet specific eligibility criteria and have approved Territorial Just Transition Plans (TJTPs).

The JTF is the central grant-based instrument of the JTM. Its primary function is to provide targeted financial support to territories most negatively affected by decarbonisation. In order to access this funding, Member States are required to develop TJTPs, which outline the regional transition strategy, the socio-economic and environmental impacts anticipated, and the mechanisms for public engagement, monitoring, and evaluation. These plans also specify the types of projects to be financed and should reflect local needs and priorities Eligible projects must be listed in the TJTP and contribute to objectives such as greenhouse gas reduction, job creation and retention, environmental protection, and social inclusion (Regulation 2021/1056; Just Transition Platform Working Groups, 2023). These criteria aim to assist local and regional authorities in selecting and prioritising projects that align with just transition principles. They also promote the ambition of sustainable development in the energy sector and encourage the effective and equitable use of public resources.

4.4. Types of Projects Eligible for JTF Support

The scope of projects eligible for support from the JTF is defined in Regulation 2021/1056. According to Article 1(1) of the Regulation, the JTF aims to "provide support to the people, economies and environment of territories which face serious socio-economic challenges deriving from the transition process towards the Union's 2030 targets for energy and climate and a cli-

mate-neutral economy of the Union by 2050". Article 2 of the Regulation 2021/1056 further specifies that the Fund's single objective is to enable regions and people to "address the social, employment-related, economic and environmental impacts of the transition towards the Union's 2030 energy and climate targets and a climate-neutral economy by 2050", in line with the EU's commitments under the Paris Agreement.

As a result, the JTF support is targeted toward a variety of project categories. Strategic investments in decarbonisation are a primary focus, including modernisation of district heating networks, reduction of industrial emissions, and deployment of low-carbon technologies. Economic diversification measures are also crucial, such as support for small and medium-sized enterprises (SMEs), entrepreneurship, tourism development, and innovation ecosystems, aimed at generating employment opportunities beyond the fossil fuel sector.

Human capital investments, including reskilling and upskilling programmes for workers affected by the green transition, are explicitly mentioned in Article 8(2) of the Regulation 2021/1056, which allows support for job placement assistance, apprenticeships, and education programs. In parallel, energy-related initiatives, such as renewable energy deployment, building energy efficiency improvements, and local energy systems (e.g. biomass, solar, or heat pumps) are also eligible.

The Regulation 2021/1056 also prioritises projects contributing to the circular economy, including waste reduction, resource efficiency, and recycling technologies. Environmental rehabilitation projects, such as land restoration, reforestation, and pollution mitigation in post-coal areas, are another key area of intervention.

Finally, social cohesion is addressed through investments in healthcare, social infrastructure, and mobility services, provided they align with the region's Territorial Just Transition Plan (TJTP). Preparatory actions, such as feasibility studies, pilot initiatives, and technical assistance, are supported to ensure readiness and project quality.

All supported activities must be clearly defined within the TJTPs and selected based on transparent criteria involving local stakeholders, in line with Articles 8 and 9 of the Regulation 2021/1056.

4.5. Implementation of the Just Transition Fund in Poland

Poland has received 3.85 billion EUR from the JTF for the years 2021–2027. In Poland, five regions were granted funding: Lower Silesian Voivodeship

(with 581.6 million EUR allocated to the Wałbrzych sub-region); Łódź Voivodeship (with 369.5 million EUR designated for selected municipalities from the Piotrków and Sieradz sub-regions); Lesser Poland Voivodeship (with 264.5 million EUR for the Oświęcim sub-region); Silesian Voivodeship (which received the largest share of 2,216.9 million EUR for the Katowice, Bielsko, Tychy, Rybnik, Gliwice, Bytom, and Sosnowiec sub-regions); and Greater Poland Voivodeship (with 414.8 million EUR for the Konin sub-region).[4]

As indicated in the Territorial Just Transition Plans, the Just Transition Fund will support Silesia[5] and Western Lesser Poland[6] in their transition away from coal mining and combustion. The funding will help residents shift towards a green economy by creating new job opportunities, improving air quality, and supporting SMEs in renewable energy, clean mobility, and other green sectors. In Eastern Greater Poland[7], the JTF will assist in phasing out lignite mining and coal-fired power, supporting renewable energy development (including green hydrogen production), the circular economy, and building insulation, alongside reskilling of workers from the coal sector. In the Wałbrzych sub-region of Lower Silesia[8], the support will focus on diversifying the economy through new SMEs and green startups, renewable energy, and energy efficiency measures. The plan aims to foster the creation of new jobs in carbon-neutral sectors. In Łódzkie,[9] the fund will assist in the

[4] European Commission – Representation in Poland (2022). 3,85 mld euro dla pięciu polskich regionów. Retrieved 18 June 2025 from https://poland.representation.ec.europa.eu/news/385-mld-euro-dla-pieciu-polskich-regionow-2022-12-05_pl.

[5] Resolution of the Silesian Voivodeship Board (2022), Terytorialny plan sprawiedliwej transformacji województwa śląskiego 2030 [Territorial plan for a just transformation of the Silesian Voivodeship 2030], retrieved 18 June 2025 from https://transformacja.slaskie.pl/images/Dokumenty/1683275864_wcag_terytorialny_p.pdf.

[6] Resolution of the Lesser Poland Voivodeship Board (2021). Terytorialny plan sprawiedliwej transformacji dla Małopolski Zachodniej [Territorial plan of just transformation for Western Małopolska], Retrieved 4 June 2025 from https://bip.malopolska.pl/api/files/2863756.

[7] Resolution of the Greater Poland Voivodeship Board (2022), Terytorialny plan sprawiedliwej transformacji Wielkopolski Wschodniej [Territorial plan for the just transformation of Eastern Greater Poland 2030], retrieved 4 June 2025 from https://arrtransformacja.org.pl/wp-content/uploads/2022/12/Terytorialny_Plan_Sprawiedliwej_Transformacji-WW.pdf.

[8] Resolution of the the Wałbrzych sub-region of Lower Silesia (2022). Terytorialny plan sprawiedliwej transformacji dla województwa dolnośląskiego 2021-2030 [Territorial plan for the just transformation of the Lower Silesian Voivodeship 2021-2030), Retrieved 4 June 2025 from https://funduszeuedolnoslaskie.pl/node/3884.

[9] Resolution of the Łódź Voivodeship Board (2023). Terytorialny plan sprawiedliwej transformacji województwa łódzkiego 2030. Człowiek. Gospodarka. Przestrzeń [Territorial plan for a just transformation of the Łódź voivodeship. People. Economy. Space], retrieved 4

transition away from lignite mining and coal combustion by promoting local SMEs, research infrastructure, renewable energy, energy efficiency, and decarbonisation of public transport, as well as supporting worker retraining for employment in green sectors.

The quality of transition plans and the degree of preparation vary between regions. The Silesian and Greater Poland Voivodeships have prepared the most comprehensive and detailed plans, addressing the challenges of energy transition systematically and supporting sustainable economic development. The Lower Silesian Voivodeship is also well-prepared for the transition in the Wałbrzych sub-region. In contrast, the plans presented by the Lesser Poland and Łódź Voivodeships require significant improvement. In Lesser Poland, the proposed projects, such as educational projects and care services for young children and dependent persons, do not sufficiently contribute to the energy transition. Similarly, the plan for Łódź focuses on the expansion of public facilities, which, while socially beneficial, are not directly related to energy transition goals (Doroszewska-Chyrowicz, 2024). The plan is also missing clear post-coal transition vision and presents minimal job creation strategy. Many of the plans also share common weaknesses, such as delayed coal phase-out timelines, weak engagement with civil society and NGOs, over-reliance on national strategies instead of ambitious regional action, and vague or insufficient employment transition measures for affected workers (Ślimko, Bartecka and Pogoda, 2021).

Two regions did not secure the JTF funding at all. Zgorzelec County in Lower Silesia and the Lublin Voivodeship were excluded because their Territorial Just Transition Plans did not include the closure of coal mines, as a key condition for receiving support. The Turów complex in Zgorzelec extended lignite mining until 2044, while the Bogdanka mine in Lublin is set to operate until 2049.

As highlighted by Doroszewska-Chyrowicz (Doroszewska-Chyrowicz, 2024: 50-53), it is essential for Poland to make full use of the JTF to support the people and areas most affected by the energy transition. Improving the quality of plans, accelerating implementation, and ensuring that initiatives directly support the goals of a just transition should be a priority for both regional authorities and the national government.

June 2025 from https://strategia.lodzkie.pl/wp-content/uploads/2023/04/1.-Terytorialy-Plan-Sprawiedliwej-Transformacji-Wojewowdztwa-Lodzkiego.pdf .

5. Social Agreements in the Polish Mining Sector and the EU State Aid Challenge

National legal measures were also supposed to provide a solution to the conflict. Poland has concluded two key social agreements aimed at managing the coal sector's transition amid the shift toward climate neutrality: the 2021 Social Contract for hard coal mining[10] and the 2022 framework covering lignite mining and the energy sector.[11]

The 2021 Social Contract for hard coal mining was signed between the Polish government and mining trade unions (NSZZ "Solidarność" and OPZZ). It sets out a timetable for gradually phasing out hard coal mining by 2049. The agreement guarantees miners employment security through mechanisms such as early retirement schemes, severance payments, and retraining programs. It also foresees production subsidies to keep unprofitable mines operational during the transition.

The 2022 social agreement for lignite mining was linked to the creation of the National Energy Security Agency (NABE), which is designed to take over coal-based assets from state-owned energy companies. It includes social protection measures for workers, such as severance packages and energy-sector leave, and was complemented by the 2023 Act on Social Protection for Employees in the Energy and Lignite Mining Sectors.[12] This Act was approved by the European Commission as compliant with EU state aid rules but only insofar as it pertains to social protection instruments (e.g., severance pay and early retirement), not to operational subsidies for mining activities.

However, both agreements face a fundamental obstacle: their core financial provisions – especially production subsidies to sustain mining operations

[10] Umowa społeczna dotycząca transformacji sektora węgla kamiennego oraz wybranych procesów transformacji województwa śląskiego (2021) [Social agreement regarding the transformation of the hard coal sector and selected transformation processes in the Silesian Voivodeship], retrieved 3 June 2025 from https://solidarnosckatowice.pl/wp-content/uploads/2021/04/Umowa-Spoleczna.pdf.

[11] Umowa społeczna dotycząca transformacji sektora elektroenergetycznego i branży górnictwa węgla brunatnego w tym wydzielenia wytwórczych i wydobywczych aktywów węglowych ze spółek z udziałem Skarbu Państwa (2022) [Social agreement on the transformation of the power sector and the lignite mining industry], https://www.gov.pl/attachment/17fd4684-4fb2-44df-885c-992ae4e44fbc (retrieved 3 June 2025).

[12] Ustawa z dnia 17 sierpnia 2023 r. o osłonach socjalnych dla pracowników sektora elektroenergetycznego i branży górnictwa węgla brunatnego, Dz.U. 2023 poz. 1737 [Act on Social Protection for Employees in the Energy and Lignite Mining Sectors of 17 August 2023, Journal of Laws 2023, item 1737], retrieved 3 June 2025 from https://isap.sejm.gov.pl/isap.nsf/DocDetails.xsp?id=WDU20230001737.

until 2049 – have not received approval from the European Commission under EU state aid rules. The European Union's law, particularly under the Treaty on the Functioning of the EU (TFEU) and associated guidelines, prohibits operating subsidies for uncompetitive coal mines as these distort the internal energy market and undermine the EU's climate objectives. The European Commission has not approved the Polish plan to subsidise coal production as it conflicts with the EU's decarbonisation goals and the prohibition of aid for coal operations set out in the Council Decision 2010/787/EU (ClientEarth Poland, Instrat Foundation, CAN Europe and Greenpeace Poland, 2021).

This lack of EU approval renders the production subsidies in the social contracts unenforceable at the European level. This misalignment not only delays the transition process but also fuels ongoing disputes between the government, miners, and EU institutions, as well as creating uncertainty for affected regions (Kukula, 2021).

Social contracts with miners are not being renegotiated because public authorities fear escalation of the conflict. Miners' unions are among the most organised labor groups in Poland, with historical ties to political movements and strong symbolic influence. Their protests often gain national attention and can inspire mobilisation in other sectors, thus increasing the risk of policy destabilisation. The government fears losing narrative control over the transition and facing escalation of broader dissatisfaction. Meanwhile, effective conflict management requires the active participation of all stakeholders at various levels. The first step is to identify and analyse existing human-nature conflicts through tools like conflict analysis, interviews, site visits, and media research. Equally important is the effort to improve scientific knowledge and communication, using articles, reports, and educational events to inform and engage the public. Inclusive dialogue is crucial: fostering exchanges that respect and integrate different competences through active listening and group discussions ensures that diverse perspectives are acknowledged. Additionally, local-level conflict management should focus on inclusive decision-making processes, involving communities in interactive workshops to develop context-sensitive strategies (De Bortoli, Favilli, Maino, 2019: 41).

6. Conclusion

The existing EU legal and financial frameworks, especially the Just Transition Fund and the broader Just Transition Mechanism, have only partially mitigated social conflict in Poland's coal phase-out process. While these instru-

ments provide substantial financial resources and are based on principles of fairness, sustainability, and inclusiveness, their impact is limited by gaps in implementation and alignment. The Territorial Just Transition Plans (TJTPs) submitted by Polish regions often lack detail, fail to adequately address local needs, and do not ensure meaningful participation of affected communities.

Social agreements with miners, such as the 2021 Social Contract, have failed to eliminate tensions and protests because they do not reconcile national commitments with EU climate objectives. The timeline for closing coal mines (by 2049) is misaligned with the EU's 2030 decarbonisation targets, creating ongoing uncertainty. Furthermore, the Social Contract remains a political declaration without legal enforceability or EU approval for key provisions, such as production subsidies, which conflict with EU state aid rules. As a result, miners and local communities continue to feel disempowered and unprotected, perceiving the agreements as inadequate to secure their future.

To make the transition both effective in achieving climate goals and just for affected communities, legal and financial instruments must be improved in several key areas. First, they should ensure stronger, mandatory participation of local stakeholders in planning and implementation, fostering inclusive governance and social legitimacy. Second, project selection should prioritise genuine economic diversification, high-quality reskilling, and sustainable job creation rather than symbolic or insufficiently targeted initiatives. Third, there must be a clearer alignment of national strategies with EU climate goals to reduce policy contradictions that fuel further conflict.

To sum up, while Poland's energy strategy outlines clear technical goals, the social dimension remains unresolved. The transition's success depends not only on compliance with EU benchmarks but also on addressing social justice, regional inequalities, and inclusive governance. Transparent planning, locally anchored Just Transition Plans, and reconciliation of conflicting policy timelines are essential to preventing further unrest.

References

Brodny, J., Tutak, M. (2022). Challenges of the polish coal mining industry on its way to innovative and sustainable development. Journal of Cleaner Production, Vol. 375, https://www.sciencedirect.com/science/article/pii/S0959652622036332, retrieved 18.6.2025.

Brown, B., Spiegel, S. J. (2019). Coal, Climate Justice, and the Cultural Politics of Energy Transition. Global Environmental Politics. 19 (2). 149-168.

Brundtland Report. (1987). World Commission for the Environment and Development, Our Common Future, UN General Assembly, Doc. A/42/427,

Sect. 4. Retrieved 2 June 2025 from https://sustainabledevelopment.un.org/content/documents/5987our-common-future.pdf

ClientEarth Poland, Instrat Foundation, CAN Europe and Greenpeace Poland. (2021). Why State Aid schemes prepared by the Polish government for hard coal mining are harmful from a legal, economic and climate point of view. https://caneurope.org/content/uploads/2021/11/State-Aid-schemes_Polish-hard-coal_open-briefing.pdf, retrieved 3 June 2025

De Bortoli I., Favilli F. and Maino F. (2019). Conflict Prevention and Management Toolkit for The Ecological Connectivity in The Alps. International Journal of Environmental Research and Technology, 30-42. Retrieved 13 June 2025 from https://hdl.handle.net/10863/12041

Doroszewska-Chyrowic K. (2024). Sprawiedliwa transformacja: analiza planów wydatkowania środków, Retrieved 3 June 2025 from https://frankbold.pl/wp-content/uploads/2024/06/fb_sprawiedliwa_transformacja_analiza_planow_wydatkowania_srodkow.pdf

Gawlik, L. (2018). The Polish power industry in energy transformation process. Miner Econ 31. 229–237.

Główny Urząd Statystyczny/Central Statistical Office of Poland. (2024a). Energia ze źródeł odnawialnych w 2023 roku

Główny Urząd Statystyczny/Central Statistical Office of Poland. (2024b). Zużycie paliw i nośników energii w 2023 roku/Consumption of fuels and energy carriers in 2023.

Intergovernmental Panel on Climate Change/IPCC. (2022). Annex I: Glossary. Climate Change 2022 - Mitigation of Climate Change. van Diemen, R., Matthews J.B.R., Möller V., Fuglestvedt J.S., Masson-Delmotte V., Méndez C., Reisinger A., Semenov S. (eds). In IPCC, 2022: Climate Change 2022: Mitigation of Climate Change. Contribution of Working Group III to the Sixth Assessment Report of the Intergovernmental Panel on Climate. Cambridge University Press, Cambridge and New York

International Labour Organization/ILO. (2015). Guidelines for a just transition towards environmentally sustainable economies and societies for all. Retrieved 11 June 2025 from https://www.ilo.org/publications/guidelines-just-transition-towards-environmentally-sustainable-economies

Just Transition Platform Working Groups. (2023). Action 2: Guidelines for selecting just transition projects. Retrieved 2 June 2025 from https://ec.europa.eu/regional_policy/sources/funding/just-transition-fund/guidelines-selecting-just-transition-projects-en.pdf

Kaczmarek, J., Kolegowicz, K., & Szymla, W. (2022). Restructuring of the Coal Mining Industry and the Challenges of Energy Transition in Poland (1990–2020). Energies. 15(10). 1-48.

Kawka, I. (2024). E-government and Evironmental Protection. Towards Greater Sustainbility, w: The European Green Deal and the Impact of Climate Change on the EU Regulatory Framework. Searching for Coherence. Sikora A., Kawka I. (eds.). Presses universitaires Saint-Louis Bruxelles. 55-73.

Kozłowska-Woszczycka, A., Pactwa, K. (2022). Social License for Closure – A Participatory Approach to the Management of the Mine Closure Process. Sustainability. 14(6610). Retrieved 11 June 2025 from https://www.mdpi.com/2071-1050/14/11/6610

Kukula, W. (2021), Unenforceable social contract. Analysis of the Polish government's negotiations with mining industry trade unions, ClientEarth. Prawnicy dla Ziemi. Retrieved 13 June 2025 from https://www.clientearth.org/media/505img3i/2021-04-16-unenforceable-social-contract-analysis-of-the-government039s-negotiations-with-mining-industry-trade-unions-ce-en.pdf

Lechowicz, K., Kuchler M. (2024). Disassembling Poland's high-carbon imaginaries from within: The case of local activism in Upper Silesia. Energy Research & Social Science. Vol. 111, 2024. Retrieved 10 June 2025 from https://www.sciencedirect.com/science/article/pii/S2214629624000525

Mah, A. (2023). The Labour Movement Origins of "Just Transition. Our Times. Retrieved 11 June 2025 from https://ourtimes.ca/article/the-labour-movement-origins-of-just-transition.

Novara, D. (2014). La grammatica dei conflitti : L'arte maieutica di trasformare le contrarietà in risorse, Edizioni Sonda, Casale Monferrato (Al),digital version.

Ślimko E., Bartecka M., and Pogoda A. (2021). Territorial Just Transition Plans for Polish coal regions. Bankwatch Network & Polish Green Network. Retrieved 3 June 2025 from https://bankwatch.org/wp-content/uploads/2021/10/2021-10-20_TJTP_Poland.pdf

Smyth, R. (2024), Coal mining created community and culture. Can clean energy do the same?, BBC, Retrieved 15 June 2025 from https://www.bbc.com/future/article/20240703-coal-mining-created-community-and-culture-can-clean-energy-do-the-same

Wieviorka, M. (2013). Social conflict. Current Sociology. 61 (5-6). 696-713.

Włodarczyk, E., Herczakowska, J. (2025). Social Dimension of Poland's Sustainable Energy Transition as Assessed by Residents of the Silesian Region. Sustainability. 17(6). Retrieved 11 June 2025 from https://www.mdpi.com/2071-1050/17/6/2707

Zientara, P. (2009). Restructuring the Coal Mining Industry: Unionism, Conflict, and Cooperation: Evidence from Poland. Eastern European Economics. 47 (1). 41–59.

Legal documents

Charter of Fundamental Rights of the European Union [2012] OJ C 326/39.

Communication from the Commission (2019), The European Green Deal, COM/2019/640 final.

Regulation (2021), Regulation (EU) 2021/1056 of the European Parliament and of the Council of 24 June 2021 establishing the Just Transition Fund [2021] OJ L231/1.

Treaty on European Union (TEU).Consolidated Version of the of the Treaty on European Union [2012] OJ C 326/13.

Treaty on the Functioning of the European Union (TFEU). Consolidated version of the Treaty on the Functioning of the European Union [2012] OJ C 326/47.

United Nations Framework Convention on Climate Change/UNFCCC (2016). Just transition of the workforce, and the creation of decent work and quality jobs. Retrieved 2 June 2025 from https://unfccc.int/sites/default/files/resource/Just%20transition.pdf

Ministry of Climate and Environment (2021). Energy Policy of Poland until 2040. Retrieved 18 June 2025 from https://www.gov.pl/web/climate/energy-policy-of-poland-until-2040-epp2040

Ministry of Climate and Environment (2024). Draft of Polish National Energy and Climate Plan for 2021–2030. Retrieved 18 June 2025 from https://www.gov.pl/attachment/79b15ec0-b0c7-4825-b2c4-d3cc7c99bb44..

Umowa społeczna dotycząca transformacji sektora węgla kamiennego oraz wybranych procesów transformacji województwa śląskiego [Social agreement regarding the transformation of the hard coal sector and selected transformation processes in the Silesian Voivodeship], retrieved 3 June 2025 from https://solidarnosckatowice.pl/wp-content/uploads/2021/04/Umowa-Spoleczna.pdf

Umowa społeczna dotycząca transformacji sektora elektroenergetycznego i branży górnictwa węgla brunatnego w tym wydzielenia wytwórczych i wydobywczych aktywów węglowych ze spółek z udziałem Skarbu Państwa (2022). [Social agreement on the transformation of the power sector and the lignite mining industry], retrieved 3 June 2025 from https://www.gov.pl/attachment/17fd4684-4fb2-44df-885c-992ae4e44fbc

Ustawa z dnia 17 sierpnia 2023 r. o osłonach socjalnych dla pracowników sektora elektroenergetycznego i branży górnictwa węgla brunatnego, Dz.U. 2023 poz. 1737 [Act on Social Protection for Employees in the Energy and Lignite Mining Sectors of 17 August 2023, Journal of Laws 2023, item 1737], retrieved 3 June 2025 from https://isap.sejm.gov.pl/isap.nsf/DocDetails.xsp?id=WDU20230001737

Prof. dr. iur. hab. Inga Kawka,
Ванредни професор,
Факултет права и администрације,
Јагиелонски Универзитет у Кракову,
Република Пољска

ПРАВНИ И ФИНАНСИЈСКИ МЕХАНИЗМИ ЗА РЕШАВАЊЕ СОЦИЈАЛНИХ КОНФЛИКАТА У ЗЕЛЕНОЈ ТРАНЗИЦИЈИ ЕУ: СЛУЧАЈ ПОСТЕПЕНОГ УКИДАЊА РУДНИКА УГЉА У ПОЉСКОЈ

Резиме

У Европској унији, прелазак на зелену економију представља велики изазов, посебно за земље попут Пољске које се у великој мери ослањају на производњу и употребу угља. У оквиру Европског зеленог договора, Пољска мора постепено да укида руднике угља и термоелектране на угаљ, што доводи до друштвених сукоба, пре свега, због губитка радних места и економске нестабилности у погођеним регионима. У циљу решавања ових проблема, ЕУ успоставља правне и финансијске механизме подршке радницима и друштвеним заједницама у периоду транзиције, попут Фонда за праведну транзицију. Поред тога, Пољска је усвојила националне политике и механизме усмерене ка ублажавању негативних друштвених последица, попут програма за преквалификацију и иницијатива за регионални развој. Међутим, ефикасност ових механизама је још увек под лупом, јер се локалне заједнице и даље суочавају се тешкоћама у прилагођавању зеленој транзицији.

У раду се анализира како правни и финансијски инструменти ЕУ и национални механизми доприносе решавању друштвених сукоба који проистичу из постепеног укидања рудника угља у Пољској, с посебним освртом на Фонд за праведну транзицију (JTF) и сродне механизме. Прелазак Пољске ка климатској неутралности, у складу са политиком ЕУ, изазвао је снажне друштвене тензије, посебно међу рударима. Упркос додељених 3,85 милијарди евра из ЈТФ-а, спровођење је отежано недовољно детаљним Територијалним плановима праведне транзиције (TJPP), слабим укључивањем локалних заједница и регионалним разликама у квалитету припреме. Поред тога, национални социјални споразуми који обећавају субвенције и заштиту радних места нису добили одобрење ЕУ због сукоба са правилима о државној помоћи, што ствара додатну неизвесност. Иако постојећи механизми пружају значајне ресурсе и оквир заснован на правичности и инклузивности, аутор истиче да они у пракси не дају очекиване резултате. Потребно је јаче учешће локалних

актера, боље усклађивање националних планова са циљевима декарбонизације ЕУ и приоритизација пројеката који нуде стварне могућности запослења ван сектора производње угља. Решавање ових проблема може допринети успеху процеса транзиције и постизању равнотеже између климатских циљева и социјалне правде. Аутор закључује да је превазилажење ових изазова неопходно како би се предупредили даљи немири, осигурала одрживост енергетске транзиције и подстакла друштвена кохезија у Пољској.

Кључне речи: *Европска зелена транзиција, социјални конфликти, укидање рудника угља у Пољској, право Европске уније.*

Prof. Stjepan Gadžo, dr. iur.,[*]
Associate Professor,
Faculty of Law, University of Rijeka,
Domagoj Rožac, mag. iur.,[**]
Lecturer,
University of Applied Sciences
"Lavoslav Ružička" in Vukovar,
Republic of Croatia

UDK: 347.72-057.185:[347.768:336.225.642(497.5)
UDK: 347.72:336.226.1(497.5)

DOI: 10.5281/zenodo.17950028

JOINT LIABILITY OF COMPANY MEMBERS AND SHAREHOLDERS FOR COMPANY TAX DEBTS: INSIGHTS AND LESSONS FROM THE CROATIAN "VEIL PIERCING" REGIME[***]

Abstract: *Comparative experience demonstrates that tax law is an area where companies are not always fully insulated from the liabilities of their members or shareholders, who in some instances may be held personally liable for company's tax debts. This practice of "veil piercing" in tax matters serves the public interest in ensuring the collection of due taxes. However, it also creates an inherent tension between the legitimate public interest in securing tax revenues and the private interests of company members and shareholders in maintaining limited liability as separate legal persons, thereby avoiding personal responsibility for company tax debts. In modern rule-of-law states, all tax rules are subject to scrutiny through the lens of fundamental rights protections afforded to all potential taxpayers, including third-party debtors. Against this backdrop, this paper explores the limits that legislators must observe when regulating veil piercing in tax matters, with particular attention to the human rights perspective. The analysis is focused on the particular case of Croatian tax legislation, where veil piercing regime has been introduced in 2012.*

---

[*] stjepan.gadzo@pravri.uniri.hr, ORCID ID 0000-0002-1905-5330.
[**] domagoj.rozac@gmail.com, ORCID ID 0009-0003-1717-9676.
[***] This paper has been fully supported by the University of Rijeka project "Tax legal framework of companies in the pursuit of sustainable development: challenges and opportunities" (uniri-iskusni-drustv-23-221).

Keywords: *piercing the corporate veil, veil piercing, joint liability for tax debt, third-party tax debtors, taxpayers' rights.*

1. Introduction

In modern legal systems, corporations are recognized as having a separate legal personality, distinct from that of their members or shareholders (Pargendler, 2024: 3). One of the most significant consequences of this separateness is the principle of limited liability. Under this fundamental doctrine of modern company law, the company alone is liable itself for its debts with its own assets, while its members or shareholders are protected from personal liability toward the company's creditors (Pargendler, 2024: 8; Elbers, 2016: 324).

A comparative analysis reveals that companies are not always fully insulated from the liabilities of their members or shareholders, who in some instances may be held personally liable for the company's debts (Elbers, 2016: 324). These exceptions to limited liability, employed in various legal contexts, are commonly known as "veil piercing" (Pargendler, 2024: 10). Tax law appears to be an area where the practice of veil piercing is particularly prominent. At the more general level, it has to be noted that comparative tax systems widely incorporate rules imposing various tax obligation on third parties, i.e. persons other than the taxpayer, primarily with the aim to secure tax collection (Baker, Pistone, Perrou, 2023: 86). Instances where company members or shareholders are prescribed joint liability for the company's tax obligations fall within this broader category of tax rules (International Monetary Fund, 2025: 9).

In Croatian tax legislation, a significant turning point can be identified in the 2012 amendment to the General Tax Act[1] (hereinafter: GTA), which introduced the institute of the so-called tax piercing (*proboj pravne osobnosti*). Despite numerous disputes in administrative and judicial practice regarding the application of these statutory provisions, the grounds for the liability of company members for the company's tax debts were expanded in 2024.

Against this backdrop, this paper explores the limits that legislators must observe when regulating veil piercing in tax matters, with particular attention to the human rights perspective. The paper is structured as follows: after this introduction, Section 2 outlines the Croatian legal framework on veil piercing, covering both company law and, in more detail, the GTA provi-

[1] *Opći porezni zakon* (General Tax Act), *Narodne novine*, br. 115/2016, 106/2018, 121/2019, 32/2020, 42/2020, 114/2022, 152/2024.

sions. Section 3 analyses the constraints on designing veil piercing rules from a human rights' standpoint. Just like companies as main taxpayers, third-party debtors are entitled to certain substantive and procedural rights that legislators must respect. The paper concludes with final remarks presented in Section 4.

2. Croatian legal framework of "veil piercing"

2.1. Veil piercing in company law

In the Croatian legal order, the basic tenets of corporate separateness are enshrined in the Companies Act of 1993[2] (hereinafter: CA). The CA endows all registered companies with legal personality. As a general rule, a company alone is responsible for its debts, and this liability is limited to the company's own assets (Article 9 CA). Specifically, for the most common types of companies – limited liability companies (d.o.o.), simple limited liability companies (j.d.o.o.), and joint-stock companies (d.d.), the assets of members or shareholders are protected, except in exceptional cases explicitly defined by law.

However, this benefit of limited liability may be revoked in cases of abuse. Under Article 10 (3) CA, if a company member "abuses the fact" that they are not personally liable for the company's debts, they cannot invoke the protections of limited liability. Furthermore, Article 10 (4) CA outlines four specific scenarios where abuse of limited liability is presumed to exist: (i) using the company to pursue an otherwise prohibited objective; (ii) using the company to cause harm to creditors; (iii) treating the company's assets as personal property; and (iv) reducing the company's assets with knowledge that this could lead to insolvency.

Judicial practice in Croatia reveals that veil-piercing claims are a common litigation strategy against company members. However, success depends heavily on the ability to plead and prove that the member's conduct falls within the aforementioned statutory cases of abuse or their functional equivalents (Marković, 2021: 122, 127). Additionally, court rulings have clarified three key aspects of veil-piercing under the law: (i) the underlying obligation arises from the relationship between the creditor and the company, not from any direct dealings between the creditor and the member; (ii) member liability requires an abuse of the limited liability protection; and (iii) this liabil-

[2] *Zakon o trgovačkim društvima* (The Companies Act) *Narodne novine*, br. 111/1993, 34/1999, 121/1999, 52/2000, 118/2003, 107/2007, 146/2008, 137/2009, 111/2012, 125/2011, 68/2013, 110/2015, 40/2019, 34/2022, 114/2022, 18/2023, 130/2023, 136/2024.

ity is most accurately understood as a form of joint guarantee concerning the company's debts, allowing creditors to recover from either the company or the member, or both (Marković, 2021: 127).

It has to be noted that, in Croatian company law, the regulation of piercing the corporate veil is deeply influenced by broader private law doctrines. Croatian law of obligations anchors all private-law relationships within a set of general clauses designed to prevent abuse and calibrate the standard of conduct in both performance and the exercise of rights. Central to this framework are the duties of good faith and fair dealing, alongside the prohibition of abuse of rights (see Articles 5–6 of the Civil Obligations Act; hereinafter: COA).[3]. Supporting these core principles are additional rules addressing damage prevention (Article 8 COA), strict adherence to performance (Article 9 COA), and a measured standard of diligence (Article 10 COA). Against this backdrop, it is evident that the list of abuses outlined in Article 10 of the Companies Act closely reflects the broad anti-abuse provisions found in the COA, as well as the standards of conduct expected in commercial relationships. This alignment ensures that the doctrine of "piercing the corporate veil" is not applied arbitrarily or based on vague notions of fairness, but rather operates as a formalized, codified response to specific instances of bad-faith behaviour in which company assets are wrongfully segregated or shielded from creditors.

2.2 Veil piercing under the General Tax Act

By virtue of the 2012 amendments to the then-applicable version of the GTA, Croatian lawmakers have introduced a targeted regime for veil piercing in the area of tax collection. Similar to approaches in other jurisdictions, this regime functions as a collection mechanism that establishes joint liability for company tax debts not only for company members but also for directors and managers (Baker et al., 2023: 91-92).

The relevant provisions are contained in Articles 29 - 32a of the current GTA. These provisions draw significantly from the veil-piercing regulations found in Croatian company law, with Article 30 GTA essentially replicating the CA rules on limited liability. Crucially, Article 32 GTA establishes that company members generally bear only secondary or subsidiary liability for the company's tax debts. This means tax authorities may initiate enforcement actions against members only if the company itself, as the primary taxpayer, has failed to fulfil its tax obligations (Baker et al., 2023: 92; IMF, 2025: 9).

[3] *Zakon o obveznim odnosim*a (Civil Obligations Act), *Narodne novine*, br. 35/2005, 41/2008, 125/2011, 78/2015, 29/2018, 126/2021, 114/2022, 156/2022, 145/2023, 155/2023.

Article 31 sets out three situations in which such secondary liability of company members is presumed: (i) depletion of company assets without proper consideration; (ii) conclusion of a sham transaction with an associated person or recognition of a non-existent claim; and (iii) reduction of company assets or concealment of company's financial position contrary to the standard of proper and diligent management, or failure to open the bankruptcy procedure. There is a rebuttable presumption of joint liability for tax debt if any of the circumstances specified in Article 31 GTA are established.

Starting from 1 January 2025, an additional ground for piercing the corporate veil in tax matters has been introduced. According to Article 32a(1) of the GTA, company members can be held liable if the company, as the principal taxpayer, fails to submit the required tax returns within the statutory deadlines. Importantly, in this case, the liability of company members is not subsidiary; they bear joint responsibility for the relevant tax debts (Article 32a(3) GTA), allowing tax authorities to directly initiate enforcement actions against the personal assets of the company members.

From a procedural perspective, this joint liability of company members for company's tax debt has to be established within a special tax proceeding conducted by tax authorities (see Articles 172-177 GTA; Žunić Kovačević, Gadžo, 2013: 653-654).

2.3. Systematic analysis

Since the introduction of veil piercing provisions into the General Tax Act (GTA), Croatian legal scholarship and jurisprudence have sought to interpret their meaning and the criteria for their application, with particular attention to establishing appropriate systemic connections to the more traditional veil piercing framework found in company law legislation.

In this regard, it is important to note that domestic courts rather unambiguously took the stand that the relevant provisions of the GTA did not materially alter the legal positions of company members, shareholders, and directors. The High Administrative Court of the Republic of Croatia (*Visoki upravni sud Republike Hrvatske*), in a series of decisions, has affirmed the existence of a "continuity of liability" for these persons concerning company tax debts; prior to the 2012 amendments to the GTA, liability could be imposed under Article 10 of the CA, and thereafter, liability has been established under the GTA provisions, which essentially mirror those of the CA.[4] This line of reasoning has also been upheld by the Constitutional Court of the

[4] See: Gadžo, Žunić Kovačević, 2019: 359-361.

Republic of Croatia (*Ustavni sud Republike Hrvatske*) in a series of rulings in which constitutional complaints filed by company members and directors were dismissed.[5] This position has been subject to criticism in tax law scholarship, primarily on the grounds that the legal standings of company members and other relevant persons were indeed altered following the 2012 amendments to the GTA. Given that the GTA functions as *lex specialis* in relation to the CA, and considering that the GTA provisions on joint tax liability adopt a *numerus clausus* approach, it is argued that prior to these amendments, company members could not have been held liable for company tax debts solely based on Article 10 of the CA (Gadžo, Žunić Kovačević, 2019: 360-362).

On the other hand, it is beyond dispute that the GTA provisions on veil piercing rely heavily on the terminology and concepts traditionally used in private law and, more specifically, in company law legislation. Brnabić and Ivkošić (2018: 171, 180-184) contend that members of management bodies, who are required under corporate law to exercise the diligence of a prudent and conscientious businessperson, effectively become "tax guarantors" if they fail to fulfil fundamental fiscal obligations such as proper bookkeeping, accurate tax returns, and timely payments. They argue that the illustrative list of veil piercing cases (Articles 31-32 GTA) clarifies circumstances where managerial conduct typically falls short of the requisite standard, thereby justifying personal liability (Brnabić, Ivkošić, 2018: 184). Accordingly, the GTA's veil piercing provisions must be interpreted against the backdrop of company law diligence standards and the broader private law prohibition on abusive conduct.[6]

It has to be further noted that the GTA places the burden of proof on the tax authority to demonstrate non-diligent conduct that causally impedes tax collection; however, once a specified pattern of conduct is established, statutory presumptions shift the evidentiary burden toward the company member (Brnabić, Ivkošić, 2018: 184, 190). Accordingly, practical application of veil piercing in tax area involves a two-stage test that integrates private law standards, corporate law safeguards, and tax law presumptions. The first stage involves identifying abusive conduct patterns under general legal clauses, such as good faith, abuse of rights, and required standard of care and diligence, alongside the veil-piercing examples set out in Article 10 CA. The second stage requires assessing whether the conduct fits within any enumerated GTA provisions that trigger presumptions of liability for members, managers, and related persons, particularly Articles 31 and 32 GTA. Where

[5] See: Gadžo, Žunić Kovačević, 2019: 368-370.

[6] See *supra*, Section 2.1.

both conditions are met, personal liability typically ensues unless the member rebuts the presumption by demonstrating diligent conduct, economic justification, and absence of causal impediment to tax collection (Brnabić, Ivkošić, 2018: 184). This pattern aligns with recent doctrinal analyses emphasizing "good professional" diligence as the relevant standard for corporate managers performing their duties (Slakoper, 2024: 70-71). This standard corresponds with the CA expectation of prudent and conscientious management and complements the GTA's insistence on efforts towards tax compliance (Brnabić, Ivkošić, 2018: 171, 180-181).

Two important limitations merit emphasis. First, the domain of business judgment, where decisions made in good faith and with adequate information later prove commercially unsuccessful, remains shielded from personal liability. Corporate managers are not guarantors of business success; liability in both company and tax law arises from a lack of diligence or abusive conduct, not mere misfortune (Brnabić, Ivkošić, 2018: 171). Second, the remedies available to creditors under company law and the powers conferred on tax authorities under the GTA are interconnected yet distinct. Crucially, parallel civil and administrative proceedings pursue different objectives: compensation versus public interest in tax collection, and utilize different mechanisms, such as the GTA's security measures. Nonetheless, coordination rules and the prioritization of tax enforcement actions are justifiable to prevent dissipation of corporate assets (Brnabić, Ivkošić, 2018: 190).

3. Veil piercing in tax area from the human rights perspective: tensions and limitations

As noted in the introductory part of the paper, comparative experiences demonstrate that tax law is an area where veil piercing is particularly prominent. This appears justified, *prima facie*, considering the public interest in ensuring the collection of due taxes, the revenue from which funds a wide range of public goods and services. However, this creates an inherent tension between the legitimate public interest in securing tax revenues and the private interests of company members and shareholders as separate legal persons in maintaining limited liability, thereby avoiding personal responsibility for corporate tax debts (Baker et al., 2023: 86). In modern rule-of-law states, all tax rules are subject to scrutiny through the lens of fundamental rights protections afforded to all potential taxpayers, including third-party debtors. This human rights framework imposes constraints on the design of veil piercing rules, which the legislator must duly observe. The remainder of this Section will examine these safeguards in detail and evaluate the Croatian regime through this normative lens.

3.1. Veil piercing and the right to property

As consistently held in the case law of the European Court of Human Rights (ECtHR), taxation is, in principle, an interference with individual's right to peaceful enjoyment of property, enshrined in Article 1 of Protocol No. 1 (hereinafter: Article 1-P1) to the European Convention on Human Rights (ECHR).[7] As with any other interference with property rights, measures in the tax area have to be proportional (in light of the means employed and aims pursued), and do not lead to "excessive burden" upon individual's financial position (Kokott, Pistone, 2022: 461-462). The protection under Article 1-P1 of the ECHR also applies to veil piercing regimes in tax legislation, as collection mechanisms by which joint liability is imposed on persons other than the taxpayer (Elbers, 2016: 324; Baker et al., 2023: 95-96).

It should first be noted that the European Court of Human Rights (ECtHR) has explicitly affirmed in two decisions that veil piercing regimes do not inherently conflict with the property rights guarantees under Article 1-P1 of the ECHR (see ECtHR cases *Klavdianos v. Greece*; and *Khodorkovskiy and Lebedev v. Russian Federation*).[8] In the *Khodorkovskiy* case, however, the ECtHR found that the Russian veil piercing practice infringed upon the applicants' property rights due to the lack of clarity and precision in the relevant domestic rules, thereby failing the qualitative standards required by the principles of legality and legal certainty (Elbers, 2016: 329). Nonetheless, these requirements of clarity and precision are generally fulfilled by most domestic veil piercing regimes. In case of the Croatian system, under the General Tax Act,[9] there is no indication that the relevant provisions lack sufficient clarity or precision.

The more challenging issue concerns proportionality (Baker et al., 2023: 98-99): at what point does piercing the corporate veil become an excessive infringement on the property rights of third-party tax debtors? While the ECtHR has yet to clarify the specific factors relevant for the proportionality assessment, some guidance can be inferred from the jurisprudence of the Court of Justice of the European Union (CJEU). The CJEU has, on several occasions, addressed the proper criteria for establishing third-party liability for a company's tax obligations (Baker et al., 2023: 100-101). The first important finding in this regard is that veil-piercing regimes that lead to objective

[7] See: Baker et al., 2023: 94.

[8] See: ECtHR, Case *Klavdianos v. Greece*, Application No. 38841/97, 21 September 1999; ECtHR, Case *Khodorkovskiy and Lebedev v. Russian Federation*, Application Nos. 11082/06 and 13772/05, 25 July 2013.

[9] See *supra*, Section 2.2.

or automated liability of company members, without considering any subjective elements, exceed the limits of proportionality. As noted by the CJEU in the recent VAT case, "(…) the fact that a person other than the person liable to pay the tax acted in good faith, exhibiting all the due diligence of a circumspect trader, that he or she took every reasonable measure in his or her power and that his or her participation in abuse or fraud is excluded are points to be taken into account in deciding whether that person can be obliged to account for the VAT owed" (C-1/21, *MC v Direktor na Direktsia „Obzhalvane i danachno-osiguritelna praktika" Veliko Tarnovo pri Tsentralno upravlenie na Natsionalnata agentsia za prihodite*, 13 October 2022, para 76). Put differently, subjective elements should matter in imposing joint liability of company members and other persons for company tax debts (Baker et al., 2023: 100). The second important point is that third-party debtors, including company members and shareholders, should be allowed to escape liability by providing proof that they had nothing whatsoever to do with the acts of the person liable to pay the tax (C-499/10, *Vlaamse Oliemaatschappij*, 21 December 2011, para. 24). Third, it would also be disproportionate to hold a person unconditionally liable for the shortfall in tax caused by acts of a third party over which they have no influence whatsoever (C-499/10, *Vlaamse Oliemaatschappij*, para. 24; C-1/21, MC, para. 74).

Some further interesting insights emanate from the CJEU's MC decision. In this case, the Court rule that Bulgarian veil piercing regime does not fail the proportionality test. In addition to the elements laid out above, the Court took into account two more elements. First, the Bulgarian regime is limited as regards the extent of a company member or director's joint liability: they may only be declared liable for the amount by which company's assets have been depleted as a result of the acts committed in bad faith (C-1/21, MC, para. 82). Second, their liability is incurred only in the alternative, as a subsidiary liability, i.e. where it proves impossible to recover due tax debt from the company itself (C-1/21, MC, para. 83).

It is worthwhile to assess the current Croatian veil-piercing framework, as established in the GTA, in the context of property protection under Article 1-P1, with a particular focus on proportionality. Against this backdrop, there is no indication that the provisions set forth in Articles 29-31 of the GTA disproportionately infringe upon the property rights of third-party debtors. Crucially, the Croatian veil-piercing regime generally incorporates subjective elements when determining the liability of company members, shareholders, and other individuals. As discussed earlier,[10] such liability arises only if their conduct contravenes the principles of good faith, the required stan-

[10] See Sections 2.2 and 2.3.

dards of care and diligence, or is otherwise deemed abusive towards creditors, including the state. Moreover, all potential third-party debtors under the GTA retain the right to prove the absence of liability and rebut the statutory presumptions of abusive behaviour. The proportionality of the regime is further affirmed by the fact that liability is subsidiary, meaning that it can only be imposed if the state has been unable to recover taxes from the company as the primary debtor.

More contentious issues arise with Article 31a of the GTA, which came into force on 1 January 2025. As discussed earlier,[11] this provision establishes joint liability for company members if the company, as the principal taxpayer, fails to submit tax returns within the statutory deadlines. In light of the CJEU's findings mentioned above, this new rule appears to impose a disproportionate exposure of joint tax liability on company members. Significantly, the rule does not differentiate between controlling members who influence business decisions of a company and other members who, legally or factually, lack such influence. This resembles the imposition of automatic, objective liability on third-party debtors, which would be likely regarded as disproportionate in light of Article 1-P1 ECHR (Baker et al., 2023: 100). Furthermore, as an exception to the general rule regarding "tax guarantors", Article 31a GTA creates joint and several liability, allowing tax authorities to initiate enforcement proceedings directly against the personal assets of company members. This aspect further supports the conclusion that the provision violates the principle of proportionality.

3.2. Procedural safeguards

Although Article 1-P1 of the ECHR does not explicitly provide procedural guarantees, such protections are implied by its inherent requirement of lawfulness (Baker et al., 2023: 106). The ECtHR has consistently held that any interference with the peaceful enjoyment of possessions must be accompanied by adequate procedural safeguards. These safeguards should provide affected individuals with a reasonable opportunity to present their case to the competent authorities and effectively challenge any measures that infringe upon their rights (Baker et al., 2023: 106; Elbers, 2016: 326).

Procedural rights of third-party debtors in relation to company tax debts stem from various legal sources at the domestic, international, and supranational levels. In the context of Croatia, as well as other EU Member States, particular significance is attributed to the Charter of Fundamental Rights of

[11] See Section 2.2.

the European Union (CFR).[12] Article 47 of the CFR guarantees the right to an effective remedy and the right to a fair trial, which also apply within tax procedures. It is important to highlight that procedural safeguards under Article 47 CFR play a vital role across all tax areas governed by EU law, including VAT. Additionally, in several countries, including Croatia, these procedural rights are enshrined at the constitutional level. For example, Article 29(1) of the Constitution of the Republic of Croatia[13] extends fair trial rights to both administrative and judicial stages of tax proceedings.

Among the fundamental procedural guarantees available to taxpayers and third-party debtors under these legal frameworks is the right to be heard. Given that tax authorities may adversely impact the legal interests of third-party debtors, these individuals must be afforded the opportunity to present arguments in their defence and contest claims brought by tax authorities (Kokott, Pistone, 2022: 226). Other essential procedural safeguards include the right to judicial protection and access to documents (*habeas data*) (Kokott, Pistone, 2022: 206-207).

Turning back to the Croatian veil piercing regime, it is clear that company members and shareholders as potential third-party debtors have the right to judicial protection. When joint tax liability for company tax debt is imposed on any of them, they first have the right to seek an administrative review and subsequently to appeal before administrative courts (Rožac, 2021: 406). Additionally, administrative provisions in Articles 172-177 of the GTA *prima facie* provide sufficient safeguards regarding third-party debtors' rights to be heard and access relevant documents. In sum, third-party debtors have an opportunity to present their case before tax authorities and courts, arguing that the requirements for establishing their joint tax liability have not been satisfied.

Nevertheless, the Croatian veil-piercing framework exemplifies a fundamental structural issue concerning the procedural rights of third-party debtors. Specifically, these procedural safeguards are limited to a special proceeding that determines joint liability, which is only initiated after the primary tax proceedings (where the company's tax debt as the main taxpayer is established) have been finalized. As noted in relevant literature, "if the company that has been assessed with the tax has not contested the assessments, the individual who is jointly and severally liable may lack the opportunity to

[12] Charter of Fundamental Rights of the European Union, *Official Journal of the EU*, no. C 202/389, 7.6.2016.

[13] The Constitution of the Republic of Croatia, *Official Gazette* Nos. 56/90, 135/97, 113/00, 28/01, 76/10, 5/14.

challenge the assessments on substantive grounds" (Baker et al., 2023: 107). The relevant provisions of the Croatian GAT do not offer adequate procedural protections to company members in this regard.

A recent case from the Court of Justice of the European Union (CJEU) concerning the Polish veil-piercing regime (C-277/24, *M.B. v Dyrektor Izby Administracji Skarbowej we Wrocławiu*, 27 February 2025) illustrates this problem clearly. In that case, M.B., who was the chairperson of the management board of the company B. sp z o.o., filed a complaint alleging that the Polish tax authorities had denied her status as a party to the tax proceedings against the company. The tax authorities argued that M.B. lacked a legal interest in participating in the company's tax proceedings, despite the fact that under Polish law she could be held jointly liable for the company's tax debt. The authorities maintained that a third-party debtor could only be recognized as a party in the specific joint and several liability proceedings. Analysing the case-matter primarily from the perspective of third-party debtors' rights of defence, the CJEU has come to the following conclusions (C-277/24, M.B., paras. 59-65): (i) national legislation and practice may deny a third party, who may be held jointly and severally liable for the tax debt of a legal person, the status of a party to the tax proceedings brought against that legal person to establish the tax debt of that legal person; (ii) however, that third party, during any joint and several liability proceedings brought against that third party, should be able effectively to call into question the findings of fact and the legal classifications made by the tax authority in the context of the (main) tax proceedings, and to have access to the file of the tax authority, in accordance with the rights of that person or of other third parties.

4. Conclusion

The Croatian tax legislation exemplifies how the doctrine of corporate separateness has significant limitations in the tax law domain. Under the Croatian General Tax Act (GTA), company members and shareholders can be held liable for the company's tax debts. The GTA's veil piercing provisions draw inspiration from more general veil piercing rules found in Croatian company law. Consequently, the practical application of veil piercing in tax matters in Croatia follows a two-stage test that integrates private law standards, corporate law safeguards, and tax law presumptions. Importantly, the GTA's veil piercing rules must be interpreted considering company law standards of diligence and the broader private law prohibition against abusive conduct.

This paper has analyzed the Croatian veil piercing regime from a systemic perspective, focusing on fundamental rights protections afforded to all potential taxpayers, including third-party debtors. Substantively, any veil piercing regime must comply with property rights protections under Article 1-P1 of the ECHR, with particular emphasis on proportionality. Procedurally, company members and other third-party debtors should have the right to be heard, access judicial protection, and obtain relevant documents. The CJEU case law, particularly the recent decision in M.B. (C-277/24) provides valuable guidance on balancing the public interest in tax collection with taxpayers' fundamental rights.

References

Baker, P., Pistone, P., Perrou, K. (2023). Third-Party Liability for the Payment of Taxes and Their Fundamental Rights. *World Tax Journal*. Vol. 15, No. 1. 85–117.

Brnabić, R., Ivkošić, M. (2018). Odgovornost članova upravljačke strukture za porezni dug trgovačkih društava kapitala. *Zbornik radova Pravnog fakulteta u Splitu*. Vol. 55, No. 1. 169–190.

Elbers, J. (2016). Challenging Prejudice to Creditors Involving Abuse of Separate Identities in Tax Matters; a Dutch Approach. *Intertax*. Vol. 44. No. 4. 324-333.

Gadžo, S., Žunić Kovačević, N. (2019). Retroaktivna primjena pravila o proboju pravne osobnosti u poreznim stvarima : analiza upravnosudske i ustavnosudske prakse. *Zbornik Pravnog fakulteta Sveučilišta u Rijeci*. Vol. 40, No. 1. 345-378.

International Monetary Fund (2025). *Legislating for Fair and Effective Tax Collection.* Tax Law Technical Note 2025/001 (2025).

Kokott, J., Pistone, P. (2022), *Taxpayers in international law: international minimum standards for the protection of taxpayers' rights*. Oxford: Hart Publishing

Marković, N. (2021). Odgovornost članova trgovačkog društva za obveze društva. *Financije, pravo i porezi*. No. 8/21. 122-128.

Pargendler, M. (2024). The Fallacy of Complete Corporate Separateness. *Harvard Business Law Review Online.* Vol. 14. 1-17.

Rožac, D. (2021). Piercing the Corporate Veil with Special Reference to the Institute of Tax Guarantee and Certain Legal Issues. *Zbornik radova sa 11. Međ. konferencije Razvoj javne uprave*. 402-413.

Slakoper, Z. (2022). *Obvezno pravo: opći dio: s uvodom u privatno pravo*. Zagreb: Novi informator

Žunić Kovačević, N., Gadžo, S. (2013). Institut zakonskog poreznog jamstva nakon novele Općeg poreznog zakona 2012.: „Proboj pravne osobnosti" trgovačkih društava u slučaju zloporabe prava. *Zbornik Pravnog fakulteta Sveučilišta u Rijeci*. Vol. 34, No. 1. 393-416.

Legal documents

Charter of Fundamental Rights of the European Union. *Official Journal of the European Union*, no. C 202/389, 7.6.2016.

Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms (European Convention on Human Rights), as amended, Council of Europe, Rome, 4.XI.1950. https://www.echr.coe.int/documents/d/echr/convention_eng

The Constitution of the Republic of Croatia. *Official Gazette* Nos. 56/90, 135/97, 113/00, 28/01, 76/10, and 5/14.

Opći porezni zakon (General Tax Act). *Narodne novine*, br. 115/2016, 106/2018, 121/2019, 32/2020, 42/2020, 114/2022, 152/2024.

Zakon o obveznim odnosima (Civil Obligations Act). *Narodne novine*, br. 35/2005, 41/2008, 125/2011, 78/2015, 29/2018, 126/2021, 114/2022, 156/2022, 145/2023, 155/2023.

Zakon o trgovačkim društvima. *Narodne novine*, br. 111/1993, 34/1999, 121/1999, 52/2000, 118/2003, 107/2007, 146/2008, 137/2009, 111/2012, 125/2011, 68/2013, 110/2015, 40/2019, 34/2022, 114/2022, 18/2023, 130/2023, 136/2024.

Case law

CJEU, Case C-1/21, *MC v Direktor na Direktsia „Obzhalvane i danachno-osiguritelna praktika" Veliko Tarnovo pri Tsentralno upravlenie na Natsionalnata agentsia za prihodite*, 13 October 2022.

CJEU, Case C-277/24, *M.B. v Dyrektor Izby Administracji Skarbowej we Wrocławiu*, 27 Feb. 2025.

CJEU, Case C-499/10, *Vlaamse Oliemaatschappij*, 21 December 2011.

ECtHR, Case *Klavdianos v. Greece*, Application No. 38841/97, 21 September 1999.

ECtHR, Case *Khodorkovskiy and Lebedev v. Russian Federation*, Application Nos. 11082/06 and 13772/05, 25 July 2013.

Др Стјепан Гаџо,
Ванредни професор,
Правни факултет, Универзитет у Ријеци,
Мр Домагој Рожац,
Предавач,
Висока школа „Лавослав Ружичка" у Вуковару,
Република Хрватска

ЗАЈЕДНИЧКА ОДГОВОРНОСТ ЧЛАНОВА ДРУШТВА И АКЦИОНАРА ЗА ПОРЕСКЕ ДУГОВЕ ДРУШТВА: УВИДИ И ЛЕКЦИЈЕ НА ПРИМЕРУ ХРВАТСКОГ РЕЖИМА „ПРОБОЈА КОРПОРАТИВНОГ ВЕЛА"

Резиме

Упоредно искуство показује да пореско право није област у којој су друштва увек у потпуности заштићена од одговорности својих чланова или акционара, који се у неким случајевима могу сматрати лично одговорним за пореске дугове друштва. Ова пракса „пробоја вела" у пореским стварима служи јавном интересу у обезбеђивању наплате пореских обавеза. Међутим, она такође ствара уређени сукоб између легитимног јавног интереса у обезбеђивању пореских прихода и приватних интереса чланова друштва и акционара у одржавању ограничене одговорности као засебних правних лица, чиме се избегава лична одговорност за пореске дугове друштва. У савременим државама правне државе, сви порески прописи подложни су преиспитивању кроз призму заштите основних права која се пружају свим потенцијалним пореским обавезницима, укључујући и пореске јемце. У том контексту, овај рад испитује границе које законодавац мора поштовати приликом регулисања „пробијања правне личности" у пореским питањима, са посебним освртом на заштиту људских права. Анализа је фокусирана на посебан случај хрватског пореског законодавства, где је режим „пробоја вела" уведен 2012. године.

Кључне речи: *пореско право, пробој корпоративног вела, заједничка одговорност за порески дуг, права пореских обвезника.*

Др Урош Здравковић,[*]
Ванредни професор,
Правни факултет, Универзитет у Нишу,
Република Србија

UDK: 339.5.012.42(497.11:510)(094.5)
UDK: 339.542.2(497.11:510)

DOI: 10.5281/zenodo.17950108

СПОРАЗУМ О СЛОБОДНОЈ ТРГОВИНИ ИЗМЕЂУ РЕПУБЛИКЕ СРБИЈЕ И НАРОДНЕ РЕПУБЛИКЕ КИНЕ[**]

Апстракт: *У Пекингу је 17. октобра 2023. године потписан Споразум о слободној трговини између Републике Србије и Народне Републике Кине. Споразум се примењује почев од 1. јула 2024. године. Споразум предвиђа успостављање зоне слободне трговине (одмах или током прелазног периода) за око 90 одсто производа обухваћених царинским тарифама две земље. Србији је Споразумом омогућен преференцијални приступ кинеском тржишту, чиме су српски извозници стављени у повољнији положај у односу на привреднике из држава Европе које немају закључен такав споразум са Кином. Међутим, имајући у виду велику дискрепанцу (у сваком смислу) између Кине и Србије, као и велики дисбаланс у вредности спољнотрговинске размене у корист Кине, овај Споразум може потенцијално и угрозити српску привреду.*

Кључне речи: *Споразум о слободној трговини, Кина, Србија, тарифне концесије, зона слободне трговине.*

1. Увод

Предмет овог рада састоји се у анализи Споразума о слободној трговини између Републике Србије и Народне Републике Кине (даље и: Споразум). Споразум је ступио на снагу 1. јула 2024. године. Овај Споразум представља значајан корак у правцу либерализације трговине

[*] uros@prafak.ni.ac.rs, ORCID ID 0000-0002-2581-0195.

[**] Рад је настао као резултат финансирања од стране Министарства науке, технолошког развоја и иновација, по Уговору евиденциони број 451-03-137/2025-03/200120 од 4. 2. 2025. године. Рад је изложен на Међународној научној конференцији „Право и друштвени конфликти", која се одржала на Правном факултету Универзитета у Нишу 25–26. априла 2025. године.

између Србије и њених значајних трговинских партнера, где се Кина свакако убраја. Осим са Кином, Србија примењује споразуме о слободној трговини и са другим државама, односно царинским територијама.[1]

Споразум са Кином представља обиман документ који покрива различите области. Услед тога, аутор нема претенциозну намеру да путем једног рада укаже детаљно на све значајне аспекте овог Споразума. Намера аутора је да путем једне краће форме, „прелетом", укаже на најзначајније тачке Споразума и да их прокоментарише. У том погледу, акценат рада је усмерен на одредбе Споразума које регулишу трговину робом и успостављају зону слободне трговине. На крају рада, налази се краћи коментар аутора у погледу користи и евентуалних ризика који могу настати услед режима слободне трговине са економским гигантом као што је Кина.

2. Опште карактеристике Споразума о слободној трговини између Србије и Кине

Кина је отпочела са закључивањем споразума о слободној трговини средином деведесетих година претходног века. Најпре је то чинила са земљама које су јој регионално блиске (државе југоисточне Азије),[2] а потом је такву врсту трговинске сарадње ширила и на друге државе. Последњих година, Кина је интензивирала своје активности у правцу јачања економске сарадње (пре свега кроз трговину и инвестиције) са државама широм света. Попут сваке велике државе, Кина нема у виду само економске интересе, већ и политичке, кроз тежњу да повећа свој глобални утицај као геополитички фактор.[3]

Први економски споразум наше земље са Кином потписан је 1996. године. То је био Споразум о трговинско-економској сарадњи који је тада потписан између Владе Савезне Републике Југославије и Владе Народне Републике Кине са циљем јачања сарадње и развоја трговинско-економских односа. Економска сарадња са Кином интензивирана је Споразумом о економској и техничкој сарадњи у инфраструктури из

[1] Списак држава и територија са којима Србија има успостављен режим слободне трговине доступан је на интернет страници Министарства унутрашње и спољне трговине: https://must.gov.rs/.

[2] Shuchao Henry GAO, China's Strategy for Free Trade Agreements: Political Battle in the Name of Trade, Asian Regional Workshop on Free Trade Agreements: Towards Inclusive Trade Policies in Postcrisis Asia, 8–9 December 2009, Bangkok, стр. 1–18, с. 3.

[3] Guoyou Song and Wen Jin Yuan, China's Free Trade Agreement Strategies, *The Washington Quarterly*, fall 2012, стр.107–119, с. 112.

2009. године, као и другим економским споразумима који су између наше земље и Кине закључивани у том периоду и касније.[4] Овај Споразум је рефлексија геополитичких тежњи Кине да се економски повеже са европским простором[5] у оквиру иницијативе Појас и пут.[6] Кина се данас налази међу најзначајнијим економским партнерима Србије и највећим инвеститорима у српску привреду. По укупној трговинској размени, посматрано по земљама, Кина је други трговински партнер Србије.[7] Вредност увоза из Кине у Србију је у 2024. години износила 5,13 милијарди евра (13,1 посто од укупног увоза), док је вредност извоза из Србије у Кину у истој години износила 1,7 милијарди евра (или 5,9 посто од укупног извоза).[8]

У Пекингу је 17. октобра 2023. године потписан Споразум о слободној трговини између Републике Србије и Народне Републике Кине.[9] Народна скупштина Републике Србије ратификовала је Споразум 26. октобра 2023. године.[10] Споразум се примењује од 1. јула 2024. године.

---

[4] Видети више о историјату споразума које је Србија потписала са Кином: Јелена Костић, Национална економија као детерминанта спољне политике Србије у контексту приступања Европској унији, *Међународна политика*, бр. 1169, 2018, стр. 70–86, с. 81–82.

[5] Александар Гајић, Слободан Јовановић, „Четири стуба српске спољне политике" у: Драган Ђукановић и Милош Јончић (урс.), *Спољна политика Србије и заједничка спољна и безбедносна политика ЕУ,* Институт за међународну политику и привреду, Београд, 2012, стр. 178. Наведено у: Ј. Костић, op. cit. 80, fn. 42.

[6] Меморандум о разумевању између Владе Републике Србије и Владе Народне Републике Кине о заједничкој афирмацији економског појаса пута свиле и поморског пута свиле XXI века потписан је 2015. године. Наведно у: Ј. Костић, op. cit. 82.

[7] На првом месту је Немачка. Посматрано по царинским територијама, Европска унија је и даље најзначајнији трговински партнер Србије.

[8] Податак са сајта Републичког завода за статистику (2025). Саопштење бр. 184, 15. 7. 2025, Доступно на: https://publikacije.stat.gov.rs/G2025/Pdf/G20251184.pdf

[9] Структура Споразума се састоји од следећих целина: Преамбула; Глава 1. Опште одредбе; Глава 2. Трговина робом; Глава 3. Правила о пореклу и процедуре за примену; Глава 4. Царинске процедуре и олакшавање трговине; Глава 5. Заштита интелектуалне својине; Глава 6. Улагања и услуге; Глава 7. Институционалне одредбе; Глава 8. Конкуренција; Глава 9. Решавање спорова; Глава 10. Завршне одредбе; Анекс 1. Листа царинских концесија; Анекс 2. Списак посебних правила за производ; Анекс 3. Уверење о пореклу; Анекс 4. Декларација о пореклу; Анекс 5. Правила поступка арбитражног већа; Анекс 6. Сарадња на пољу здравства /традиционалне кинеске медицине (ткм).

[10] Закон о потврђивању Споразума о слободној трговини између Републике Србије и Народне Републике Кине, Службени гласник РС – Међународни уговори, бр. 6 од 31. октобра 2023. године.

У преамбули Споразума истиче се да стране промовишу и даље јачају мултилатерални трговински систем, надовезујући се на своја права и обавезе према Маракешком споразуму којим се успоставља Светска трговинска организација; ниједна одредба овог Споразума не може се тумачити као изузимање страна од својих обавеза према другим међународним споразумима, посебно према Маракешком споразуму којим се оснива СТО, и другим споразумима који су договорени на основу њих. У члану Споразума се такође упућује на право СТО – конкретно на члан 24 Општег споразума о царинама и трговини (*GATT* 1994), који предвиђа могућност за чланице СТО да ступају у билатералне и регионалне трговинске организације, и наводи се да ће стране остварити либерализацију трговине робом у складу са овом одредбом СТО. У Споразуму се, надаље, на више места упућује на одговарајуће одредбе права СТО као релевантне приликом тумачења обавеза страна у односу на поједина трговинска питања. Ту спадају количинска ограничења, санитарне и фитосанитарне мере, технички прописи, државна трговинска предузећа, субвенције и компензаторне мере, антидампиншке мере, заштитне мере, заштита интелектуалне својине и др.

Споразумом је успостављен и Заједнички комитет који ће надгледати и оцењивати примену Споразума. Значајан део Споразума посвећен је решавању спорова између страна који проистекну из примене Споразума. Механизам решавања спорова који је предвиђен Споразумом у знатној мери подсећа на систем решавања спорова који функционише у оквиру СТО, укључујући право стране да примени суспензију тарифних концесија (контрамере) уколико тужена страна не поступи по одлуци тела за решавање спорова.

3. Либерализација трговине робом

Трговински споразуми које закључује Кина разликују се од споразума такве врсте које закључују државе које припадају тзв. политичком Западу. У том смислу, у споразумима о слободној трговини које закључује Кина изостављa се компонента политичке интеграције (случај са ЕУ споразумима), а исти је случај и са областима као што су услуге, заштита интелектуалне својине, заштита животне средине, конкуренција, радноправни стандарди и сл.[11] У односу на те области, Кина је имала резервисанији приступ и кад је у питању Споразум о слободној трговини са Србијом. Отуда ове области нису уопште, или су само симболично разрађене у Споразуму. Најзначајнији део Споразума односи

[11] Shuchao Henry GAO, op. cit., 7.

се на међусобну трговину робом, у виду ослобођења од наплате царине за одређене производе.

У односу на трговину робом, Србија и Кина су на основу Споразума међусобно одобриле национални третман у складу са чланом III *GATT* 1994, укључујући његова тумачења. У том смислу је члан III *GATT* 1994, укључујући његова тумачења, обухваћен Споразумом, *mutatis mutandis* (члан 6 Споразума).

У члану 7 Споразума предвиђено је укидање царинских дажбина. Ниједна страна неће повећати било коју постојећу или донети било коју нову царинску дажбину на робу са пореклом друге стране, осим ако није другачије предвиђено Споразумом. Осим ако није другачије предвиђено Споразумом, свака страна се обавезала да смањи или укине своје царинске дажбине на робу са пореклом из друге стране у складу са Главом 3 Споразума (Правила о пореклу и процедуре за примену), а у складу са Табелама у Анексу 1 (Листа царинских концесија) (члан 7, ст. 2 Споразума).

Царинска дажбина укључује било коју дажбину или таксу било које врсте уведену на увезену робу, али не укључује:[12]

(а) дажбине једнаког дејства као унутрашњи порез уведене у складу са одредбама става 2, члана III *GATT* 1994;

(б) било коју антидампиншку или компензаторну дажбину примењену у складу са одредбама члана VI *GATT* 1994, Споразума СТО о примени члана VI Општег споразума о царинама и трговини 1994, или Споразума СТО о субвенцијама и компензаторним мерама, било коју примењену дажбину у складу са чланом XIX *GATT* 1994. и Споразумом СТО о заштитним мерама; и

(в) било коју таксу или друге накнаде у вези са увозом које су пропорционалне цени пружених услуга.

Базна царина за сваки производ, на коју се примењују постепена снижења одређена у Анексу 1 (Листа царинских концесија) у односу на увоз који се одвија између страна, биће царина по статусу најповлашћеније нације („*MFN*“) коју свака Страна примењује од 1. јануара 2022. године (члан 8 Споразума). Ако у било ком тренутку страна смањи своју примењену *MFN* царину након ступања на снагу Споразума, та царина ће се примењивати на трговину обухваћену Споразумом ако и све док је нижа од стопе царинске дажбине израчунате у складу са својим Табелама у Анексу 1 (Листа царинских концесија).

[12] Члан 7, ст. 3 Споразума.

Стране су у Споразуму предвиделе могућност увођења билатералних заштитних мера (чл. 16 Споразума). Оне се могу предузети у случају да се, као резултат снижења или укидања царине, било који производ пореклом из једне стране увезе у повећаним количинама на територију друге стране у апсолутним или релативним износима у односу на домаћу производњу, и под таквим условима да представља значајан разлог за наступање озбиљне штете или претње од такве штете за домаћу привредну грану која производи сличне или директно конкурентне производе. Билатералне заштитне мере се могу предузети само привремено и у минималном обиму који је потребан да се отклони или спречи штета и уз примену процедура које су дефинисане у члану 16 Споразума.

У Глави 3 Споразума уређена су правила порекла производа на које се примењује режим слободне или преференцијалне трговине на основу Споразума.

Споразумом је предвиђено и поједностављење царинских и граничних процедура, ради олакшања трговине. Стране су се обавезале да ће поједноставити, у највећој могућој мери, царинске и граничне процедуре у вези са трговином робом и повезаним услугама (чл. 48, ст. 1а). Стране ће ограничити контроле, формалности и број докумената потребних у контексту трговине робом на оне неопходне и одговарајуће како би се осигурала усклађеност са законским захтевима, и на тај начин, у највећој могућој мери, поједноставиле одговарајуће процедуре (чл. 51, ст. 2 Споразума).

Што се тиче трговине услугама, Споразумом није предвиђена конкретна либерализација промета услуга. Уместо тога, изражена је тежња страна да остваре постепену либерализацију и отворе своја тржишта за трговину услугама у складу са одредбама Општег споразума о трговини услугама у оквиру СТО (*GATS*).

4. Тарифне концесије

Споразумом је обухваћено скоро 20.000 производа (10.412 српских производа и 8.930 кинеских). Предвиђено је да 90 одсто од тих производа буде ослобођено царина. Листа тарифних концесија (даље и: Листа), како за Кину, тако и за Србију, препознаје пет категорија производа (обухваћених тарифним ознакама националних царинских тарифа) у погледу динамике либерализације трговине: (а) царине на робу са пореклом из категорије „А0" у Листи биће у потпуности елиминисане и таква роба ће бити ослобођена од плаћања царина даном сту-

пања на снагу Споразума; (б) царине на робу са пореклом из категорије „А5" у Листи биће укинуте у пет једнаких годишњих транши (сваке године по 20 одсто умањења царине) од ступања на снагу Споразума, и такве робе ће бити ослобођене плаћања царине 1. јануара пете године; (в) царине на робу са пореклом из категорије „А10" у Листи биће укинуте у десет једнаких годишњих транши (сваке године по 10 одсто умањења царине) од ступања на снагу Споразума, и такве робе ће бити ослобођене плаћања царине 1. јануара десете године; (г) царине на робу са пореклом из категорије „А15" у Листи биће укинуте у петнаест једнаких годишњих транши од ступања на снагу Споразума, и такве робе ће бити ослобођене плаћања царине 1. јануара петнаесте године; (д) царине на робу са пореклом из категорије „Е" у Листи остаће на снази на нивоу базне царине.

Категорији „А0" припада око 60 одсто робе, која ће бити ослобођена царина првог дана ступања на снагу Споразума. Категоријама „А5" и „А10" припада око 26 одсто робе, која ће бити ослобођена царина у наредних пет, односно 10 година. Категорији „А15" припада око 4 одсто робе. Трајна заштита у виду царина је задржана за најосетљивије производе, пре свега пољопривредне.

5. Закључно разматрање: предности и мане режима слободне трговине са Кином

Несумњиво је да је ступање на снагу Споразума о слободној трговини утицало, и да ће утицати, на повећање трговинске размене између Кине и Србије. Од ступања на снагу Споразума, српски извозници могу без царине, или под преференцијалним условима, у Кину извозити одређене врста воћа и поврћа,[13] меса[14] и месних прерађевина, рибе,

[13] Од првог дана ступања на снагу Споразума без царина на тржиште Кине се из Србије могу извозити свежа јабука, боровница и сува шљива, прераде од поврћа, џемови, семенска роба, раж и друго, док ће смрзнута малина бити у бесцаринском режиму за 10 година. За пет година од почетка примене Споразума Србија ће на тржиште Кине без царина извозити вина (за вино је иницијално смањена царина са 14 на осам одсто, прим. аут.), као и неке друге производе и ферментисана пића. Из либерализације су изузети пољопривредни производи које Кина традиционално штити као што су кукуруз, сунцокрет, сунцокретово уље, пшеница, и пшенично брашно. (Извор: Танјуг, *Споразум о слободној трговини са Кином ступио данас на снагу, 1. јул 2024,* https://www.tanjug.rs/ekonomija/srbija/97286/sporazum-o-slobodnoj-trgovini-sa-kinom-stupio-danas-na-snagu/vest.

[14] Од ступања на снагу Споразума из Србије ће моћи да се у Кину извози без царина свеже јунеће месо српског порекла, а у наредних 10 година у режиму слободне трговине

затим дрво, тканину, фармацеутске производе, минерална ђубрива и др.

Иако се примењује од друге половине 2024. године, трговинска размена између Кине и Србије је значајно повећана у овој години у односу на претходну, 2023. годину: извоз из Србије је порастао за око 50 процената (приближно за око 641 милион евра),[15] док је увоз из Кине порастао за око 7,3 одсто (приближно за око 615 милиона евра). У другој половини 2024. године (од ступања Споразума на снагу), свеукупни обим трговине са Кином је порастао за 33,8 одсто.[16] Србија је, међутим, и даље у значајном дефициту у трговинским односима са Кином (у 2024. години смо увезли робе скоро три пута веће вредности него што смо извезли у Кину). Ипак, од потписивања Споразума показује се значајан тренд раста покривености увоза извозом.

Споразум о слободној трговини са Кином представља значајан корак ка либерализацији трговине и успостављању повољнијег правног амбијента за спољнотрговинску размену Србије. На први поглед се може учинити да је овим Споразумом постигнут слободнији приступ српским производима на тржиште од преко 1, 4 милијарде људи. Србији је Споразумом омогућен преференцијални приступ кинеском тржишту чиме су српски извозници стављени у повољнији положај у односу на привреднике из држава Европе које немају закључен такав споразум са Кином. Он има капацитете да доведе до значајног повећања извоза у Кину, а самим тим и до јачања свеукупне привреде у

биће и остале врсте и производи од меса и млека.

[15] У другој половини 2024. године, а као плод Споразума о слободној трговини, српски извоз дрвне грађе и производа од дрвета ка Кини порастао је за шест одсто у односу на исти период претходне године; извоз замрзнутог воћа и орашастих плодова увећан је за 135 одсто, извоз вина и воћних ракија увећан је за 83,2 одсто, а извоз смрзнуте говедине увећан је за 170 одсто. У првом кварталу 2025. године, обим билатералне трговине између Кине и Србије износио је 1,96 милијарди америчких долара, што представља раст од 29,4 одсто у односу на исти период претходне године, настављајући замах раста од друге половине 2024. Између осталог, извоз Србије у Кину износио је 490 милиона америчких долара, што је увећање за 13,6 одсто", Извор: Ли Минг, Кинеско-српски односи на историјском врхунцу, ауторски текст амбасадора Народне Републике Кине, Политика, 23. 5. 2025. године. https://www.politika.rs/scc/clanak/678886/li-ming-kinesko-srpski-odnosi-na-istorijskom-vrhuncu.

[16] Ли Минг, Споразум о слободној трговини у првој години донео рекордне резултате, ауторски текст амбасадора Народне Републике Кине, Политика, 1. 7. 2025. године. https://www.politika.rs/sr/clanak/684855/li-ming-sporazum-o-slobodnoj-trgovini-u-prvoj-godini-doneo-rekordne-rezultate.

Србији. Међутим, имајући у виду велику дискрепанцу (у сваком смислу) између Кине и Србије, као и велики дисбаланс у вредности спољнотрговинске размене у корист Кине, овај Споразум може потенцијално и угрозити српску привреду. Ови ризици се, пре свега, састоје у знатном повећању увоза из Кине, што може довести до угрожавања домаће привреде. Кина је највећи светски произвођач робе и веома је конкурентна, с обзиром на то да су трошкови производње на знатно нижем нивоу него што је то случај са развијеним земљама Запада. Поред тога, током процеса деиндустријализације Запада, Кина је привукла значајан део индустријске производње познатих западних и јапанских робних марки. Овај процес је довео и до трансфера модерне западне производне технологије у Кину. На крају, последњих деценија, Кина убрзано развија и сопствену технологију производње софистицираних индустријских производа који увелико парирају по квалитету западним брендовима. У том погледу, споразум о слободној трговини са индустријским гигантом попут Кине не може гарантовати развој сопствене индустрије финалних софистицираних производа (попут аутомобила, компјутерске опреме, мобилних телефона и других електронских уређаја масовне употребе). Са друге стране, Србија је све већи потрошач оваквих производа, који, захваљујући развоју технологије, постају све доступнији. Србија се у трговинској размени са Кином може ослонити на извоз сировина и евентуално пољопривредних и прехрамбених производа, и у том смислу може очекивати одређене бенефите од режима слободне трговине. Међутим, свакако се не може дугорочно очекивати ублажавање дисбаланса трговинске размене у корист Србије. Са друге стране, услед делимично реципрочних концесија које је Србија омогућила Кини у односу на пољопривредне производе, постоји ризик да и наш пољопривредно-прехрамбени сектор буде угрожен увозом из Кине. Због тога је можда било рационалније да је Србија Споразумом додатно заштитила ове секторе (које реално може да развија), уз давање концесија на индустријске производе Кини (где Србија очигледно не може развити индустрију која би супституисала увоз из Кине). Одредбе у Споразуму које предвиђају увођење заштитних мера услед повећања увоза (чл. 16) могу послужити као краткотрајни коректив у том погледу, под условом да постоји политичка воља за њихову примену. Међутим, пракса потврђује да се ови механизми ретко користе, посебно од стране држава које су економски слабији партнери. Свакако ће време пред нама обезбедити јасније показатеље бенефита и евентуалних недостатака Споразума о слободној трговини између Србије и Кине, посматрано из угла српских економских интереса.

Литература

Гајић, А., Јовановић, С. (2012). „Четири стуба српске спољне политике” у: Д. Ђукановић и М. Јончић (урс.), *Спољна политика Србије и заједничка спољна и безбедносна политика ЕУ.* Београд: Институт за међународну политику и привреду.

Gao, Sh. H. (2009). *China's Strategy for Free Trade Agreements: Political Battle in the Name of Trade, Asian Regional Workshop on Free Trade Agreements: Towards Inclusive Trade Policies in Postcrisis Asia*. 8–9 December 2009. Bangkok. 1–18.

Song G., Yuan W. J. (2012). China's Free Trade Agreement Strategies. *The Washington Quarterly*. Fall 2012. 107–119.

Костић, Ј. (2018). Национална економија као детерминанта спољне политике Србије у контексту приступања Европској унији. *Међународна политика*. 1169. 70–86.

Политика (2025a). Ли Минг: Кинеско-српски односи на историјском врхунцу, ауторски текст амбасадора Народне Репубпике Кине, 23. 5. 2025. године. https://www.politika.rs/scc/clanak/678886/li-ming-kinesko-srpski-odnosi-na-istorijskom-vrhuncu

Политика (2025b). Ли Минг: Споразум о слободној трговини у првој години донео рекордне резултате, ауторски текст амбасадора Народне Репубпике Кине, Политика, 1. 7. 2025. године. https://www.politika.rs/sr/clanak/684855/li-ming-sporazum-o-slobodnoj-trgovini-u-prvoj-godini-doneo-rekordne-rezultate

Републички завод за статистику (2025) Саопштење бр. 184, 15. 7. 2025, Доступно на: https://publikacije.stat.gov.rs/G2025/Pdf/G20251184.pdf

Tanjug (2024). Споразум о слободној трговини са Кином ступио данас на снагу, 1. јул 2024, https://www.tanjug.rs/ekonomija/srbija/97286/sporazum-o-slobodnoj-trgovini-sa-kinom-stupio-danas-na-snagu/vest

Prof. Uroš Zdravković, LL.D.,
Associate Professor,
Faculty of Law, University of Niš,
Republic of Serbia

FREE TRADE AGREEMENT BETWEEN THE REPUBLIC OF SERBIA AND THE PEOPLE'S REPUBLIC OFF CHINA

Summary

China is among Serbia's most important economic partners and the largest investors in the Serbian economy. The Free Trade Agreement between the Republic of Serbia and the People's Republic of China was signed in Beijing on 17 October 2023. The agreement entered into force on 1 July 2024. The agreement covers more than 20,000 products (10,412 Serbian and 8,930 Chinese products). The establishment of a free trade zone is envisaged in the form of duty-free access for 90% of products from the two countries' customs tariffs. Thus, on the first day of the Agreement's entry into force, 60% of goods will be duty-free, and another 30% of goods will be duty-free over the next 5 to 15 years, while the most sensitive products, primarily agricultural products, will continue to be protected. The Free Trade Agreement with China represents a significant step towards trade liberalization and the establishment of a more favorable legal environment for Serbia's foreign trade. At first glance, it may seem that this Agreement has achieved freer access for Serbian products to the market of over a billion people. The Agreement provides Serbia with preferential access to the Chinese market, putting Serbian exporters in a more favorable position compared to businessmen from European countries that do not have such an agreement with China. For Serbia, it may potentially lead to a significant increase in exports to China, and thus to a strengthening of the overall economy in Serbia. However, given the large discrepancy (in every sense) between China and Serbia, as well as the large imbalance in the value of foreign trade exchange in favor of China, this Agreement could potentially threaten the Serbian economy.

Keywords: *Free Trade Agreement, China, Serbia, Tariff Concessions, Free Trade Zone.*

Ружица Петровић,[*]
Асистент,
Економски факултет, Универзитет у Нишу,
Република Србија

UDK: 34.137:004.8(4-672EU)
UDK: 347.7:[339.52WTO:061EU]
UDK: 339.54:061(100)]:34

DOI: 10.5281/zenodo.17950201

СУСРЕТ EU AI ACT-A И ПРАВА СТО: ОСВРТ НА TBT СПОРАЗУМ[**]

Апстракт: *EU AI Act представља јединствен и преко потребан извор права, који на целовит начин одређује основне принципе употребе AI система. Његово основно начело је транспарентност, а један од водећих циљева јаснија и сигурнија примена ових система. Регулаторни приступ EU AI Act-а базира се на класификацији AI система према степену ризика. Правила су ригорознија када је реч о AI системима високог нивоа ризика. Уредбом се постиже хармонизација прописа из области вештачке интелигенције, међу државама чланицама ЕУ. Међутим, импликације се не могу територијално ограничити. Данас је EU AI Act проширио свој утицај и на трговинске токове ван граница ЕУ. Рад анализира утицај и однос EU AI Act и регулативе СТО, конкретније Споразума о техничким баријерама у трговини (TBT Споразум). TBT Споразум уважава технолошку инфериорност земаља у развоју, приликом трговине производима, и за њих обезбеђује посебан третман који се тиче техничке регулативе и прописа. Како техничка регулатива може представљати нецаринску баријеру, рад истражује како би јединствена регулаторна решења EU AI Act могла да угрозе државе у развоју и њихову трговину. Имајући у виду евидентну разлику у општим економским и технолошким условима код мање развијених земаља, оправдана је бојазан од продубљивања технолошког јаза, који већ постоји међу земљама.*

---

[*] ruzica.petrovic@eknfak.ni.ac.rs, ORCID ID 0000-0002-7427-6486.

[**] Рад је резултат истраживања по основу обавеза по Уговору о преносу средстава за финансирање НИР у 2025. години (евиденциони број 451-03-137/2025-03), закљученог између Министарства науке, технолошког развоја и иновација Републике Србије и Економског факултета Универзитета у Нишу. Рад је изложен на међународној научној конференцији „Право и друштвени конфликти", одржаној 25. и 26. априла 2025. године на Правном факултету Универзитета у Нишу.

Из тог разлога, рад разматра одредбе EU AI Act-а у контексту међународног трговинског права и њихов евентуални утицај на приступ тржишту ЕУ.

Кључне речи: *EU AI Act, TBT Споразум, нецаринске баријере, AI системи.*

1. Увод

Уредба Европске уније о вештачкој интелигенцији (у даљем тексту: *EU AI Act*) представља пионирски законодавни подухват Европске уније да регулише развој, примену и стављање на тржиште *AI* технологије, посебно фокусирајући се на оне *AI* системе који су високоризични. Циљ доношења Уредбе је хармонизација правила из области вештачке интелигенције, на начин да њихова примена буде транспарентна и безбедна. Ови захтеви уклониће, или макар минимизирати, неизвесност у погледу напредних технологија која постоји код већине учесника на међународном тржишту.

Иако је реч о извору права из оквира правног система Европске уније, његов утицај се ипак не може територијално ограничити. Импликације су двоструке: негативне и подстицајне. Правила *EU AI Act*-а могу условити неравноправан третман и створити препреке за приступ тржишту за системе вештачке интелигенције креиране ван Уније. Истовремено, норме *EU AI Act*-а постале су модел, водиља и инспирација за националне законе изван Уније, као и за међународне организације које креирају начела и смернице за употребу *AI* система. И оно што је можда најважније, доношење ове Уредбе развило је свест о значају правног регулисања врло комплексне појаве, каква је машинска интелигенција.

Рад се бави питањем корелације између *EU AI Act*-а и *TBT* Споразума, односно анализом одредби *EU AI Act*-а у контексту *TBT* Споразума и евентуалних дискриминаторних трговинских пракси. Циљ рада је да докаже да контраст који постоји између члана XII *TBT* Споразума и појединих одредби *EU AI Act*-а може представљати нецаринску баријеру и неповољно утицати на извоз из земаља у развоју на тржиште Европске уније.

2. Да ли су правила EU AI Act-а неутрална у односу на порекло AI система?

Територијална примена *EU AI Act*-а је широка. Његове одредбе односе се на кориснике вештачке интелигенције у ЕУ, али и на провајдере, који

развијају или пласирају системе вештачке интелигенције на тржиште ЕУ (Edwards, 2021: 5). Дакле, захтеви који су постављени Уредбом имају се применити на добављаче који стављају на тржиште или у употребу системе вештачке интелигенције, или стављају на тржиште моделе вештачке интелигенције опште намене у Унији, без обзира на то да ли су ти добављачи основани или се налазе у Унији или у трећој земљи.[1] Такође, правила се примењују на имплементаторе система вештачке интелигенције (диплојере), који су основани или се налазе у трећој земљи, где се резултат који производи систем вештачке интелигенције користи у Унији.[2]

Норме *EU AI Act*-а су, макар начелно, неутралне у односу на порекло *AI* система. Оне су јединствене и не уважавају специфичности, нити се прилагођавају развојним потребама „трећих земаља" из којих долазе напредни системи. У наставку су аналзизиране одредбе *EU AI Act*-а које могу представљати ограничење и препреку за системе вештачке интелигенције развијене ван Уније, да уђу на њено тржиште. Оне нам показују да формална неутралност одредби, не значи и суштинску и да строга техничка правила представљају трговинску баријеру. На овом месту, аутор анализира релевантне одредбе Уредбе у светлу могућег утицаја на промет *AI* система. Наведени чланови *EU AI Act*-а илуструју сложене и вишеслојне односе између регулативе и технолошког напретка – неминовност, с једне стране, и баланс у нормирању, с друге.

EU AI Act дели *AI* системе према критеријуму ризика, који њихова примена са собом носи. Општи принцип који прожима Уредбу јесте ограничавање броја високоризичних *AI* система на оне који представљају значајан ризик и лимитирање терета, пре свега за трговину, који произилази из те класификације. Уредба дефинише *AI* системе високог ризика једино као оне који имају значајан штетан утицај на здравље, безбедност и основна људска права у Унији, а овакво одређење треба да минимизира свако потенцијално ограничење међународне трговине.[3]

Међу захтевима предвиђеним за коришћење система вештачке интелигенције високог ризика јесте израда, одржавање и ажурирање техничке документације којом се потврђује њена усклађеност са правним оквиром, утврђеним у секцији 1 трећег поглавља Уредбе. *EU AI Act* у члану XI и Анексу IV поставља захтев за креирањем и одржавањем детаљне техничке документације за високоризичне *AI* системе, пре

[1] Article 2(a) EU AI Act.

[2] Article 2(c) EU AI Act.

[3] Paragraph 46 EU AI Ac.t

њиховог увођења или пласирања на тржиште. У Анексу IV је детаљно приказана листа онога што чини техничку документацију, која је неопходни пратилац креираних високоризичних *AI* система. Према овом решењу, техничка документација мора бити састављена пре него што се систем стави на тржиште или у употребу и мора се редовно ажурирати. Она мора бити сачињена на начин који показује да високоризични *AI* систем испуњава захтеве наведене у *EU AI Act* и да националним органима пружи неопходне информације.[4] Како би се проценила усклађеност *AI* система са захтевима националних органа и ЕУ, документација мора бити јасна и свеобухватна и мора садржати, најмање, елементе наведене у Анексу IV. Минимум елемената, које техничка документација мора да садржи су:[5] општи опис АИ система, детаљан опис елемената *AI* система и процеса његове израде, детаљне информације о надзору, функционисању и контроли *AI* система, опис метрике за мерење учинка конкретног *AI* система, детаљан опис система управљања ризиком, опис релевантних измена које је провајдер извршио на систему током његовог животног циклуса, листу хармонизованих стандарда који су примењени у целости или делимично, чије су референце објављене у Службеном листу Европске уније, копију ЕУ декларације о усаглашености, детаљан опис система који је успостављен за процену учинка *AI* система у пост-тржишној фази, укључујући план пост-тржишног надзора. За мала и средња предузећа, укључујући стартап предузећа, важи поједностављена процедура израде и достављања техничке документације, наведена у Анексу IV. Циљ ових захтева је да се свим заинтересованим странама обезбеде свеобухватне информације о томе како се развијају *AI* високог ризика и како они функционишу током свог животног циклуса, како би се омогућило праћење ових система, проверила њихова усклађеност са захтевима ове Уредбе, пратио њихов рад и спроводило праћење након стављања на тржиште (Gallone, 2025).

Осим претходних одредби, који специфицирају шта је то што мора да прати стављање у промет напредних система, *EU AI Act* садржи низ одредби који се тичу начина њиховог дизајнирања и захтеваних карактеристика. Прописана је обавеза да *AI* системи буду дизајнирани тако да технички омогућавају аутоматско бележење догађаја, током животног века система, користећи лог датотеке (енг. *logs*).[6] Лог фајлови су записи догађаја који се дешавају унутар система. Они пружају хроноло-

[4] Article 11 EU AI Act.

[5] Annex IV EU AI Act.

[6] Article 12 EU AI Act.

шку историју активности, помажући у решавању проблема, безбедносној контроли и праћењу перформанси система који се посматра (Partovian et al., 2023). Наведени захтев омогућава праћење начина функционисања високоризичног *AI* система. Последично, омогућава евидентирање потрошње енергије, коришћења ресурса, утицаја на животну средину и олакшава утврђивање одговорности, јер омогућава идентификовање узрочне везе између системских улаза, обраде и излаза, посебно у случајевима отказа система и проузроковања штете (Qiang & Jing, 2024). За неке посебне системе вештачке интелигенције високог ризика, тј. оне који су способни да праве биометријске записе на даљину, лог записи морају да садрже следеће податке: период сваке употребе система (датум и време почетка и датум и време завршетка сваке употребе), референтну базу података у односу на коју је систем проверио улазне податке, улазне податке који се евентуално подударају, физичка лица укључена у верификацију резултата и њихову идентификацију.[7] Следљивост омогућава реконструкцију функционисања софтвера, откривање могућих недостатака и гарантује да вештачка интелигенција функционише у складу са принципима правичности, транспарентности и недискриминације (Orofino, 2025: 214). Оно што може компликовати тај процес евидентирања, јесу ограничења лог датотека (Dhakal, 2023). Логови нису савршени дневници догађаја и операција и нису увек у стању да забележе кораке и фазе које је извршио алгоритам. И пре свега, логови нису увек потпуно поуздани. Њихова поузданост и релевантност у великој мери зависе од начина прикупљања и чувања логова. Међутим, *EU AI Act* о томе не говри, нити даје неки вид смерница које се односе на тражени квалитет записа.

Основни захтев који се истиче у већини извештаја и докумената, а и у *EU AI Act*-у, јесте алгоритамска транспарентност (Ortigosa, 2025). Аутоматизовани системи високог ризика морају бити пројектовани и развијени на начин који омогућава да њихов рад буде довољно транспарентан, како би имплементатори могли да тумаче резултате система и користе их на одговарајући начин. Истовремено, упутства за употребу морају да прате *AI* систем. Било да је у одговарајућем дигиталном формату или је достаављен на неки други одговарајући начин, упутство садржи сажете, потпуне, тачне и јасне информације које су релевантне, приступачне и разумљиве имплементаторима. Упутства за употребу, према одредбама *EU AI Act*-а, имају обавезну садржину.[8]

[7] Article 14(3) EU AI Act.

[8] Видети: Article 13(3) EU AI Act.

Једна од кључних квалитативних карактеристика *AI* система јесте адекватан, за надзор подобан, интерфејс човек-машина. Технички посматрано, *AI* систем се мора пројектовати тако да буду развијени одговарајући алати, који омогућавају ефикасан надзор од стране физичких лица, током употребног периода система. Људски надзор има за циљ да спречи или минимизира ризике по здравље, безбедност или основна људска права, који могу настати када се систем вештачке интелигенције високог ризика не користи у складу са његовом наменом или под условима разумне употребе. Мере надзора морају бити сразмерне ризицима, нивоу аутономије и контексту коришћења система вештачке интелигенције високог ризика и обезбеђују се кроз једну или више врста мера. Уредба наводи конкретне надзорне мере које се могу применити.[9]

Осим захтева следљивости, транспарентности и подобности за надзор, *EU AI Act* поставља захтев за одређеним перформансама које аутоматизовани систем треба да поседује, да би се пласирао на тржиште и пустио у употребу. Наиме, високоризични *AI* системи морају бити пројектовани и развијени на такав начин да функционишу на одговарајућем нивоу тачности, робусности и сајбер безбедности и да задрже те перформансе током свог животног циклуса.[10] Тачност *AI* система је мера његове чињеничне исправности. У већини евалуација, чињенична тачност *AI* модела се тестира у односу на објективно познату истину (Ren et al., 2025: 4). Како би се проценило да ли *AI* системи наведене захтеве испуњавају, мора се развити методологија мерења, тачније показатељи којима ће се мерити ниво тачности и робусности. Нивои тачности и релевантна метрика морају бити садржани и објашњени у пратећим упутствима за употребу. Што се тиче захтева робусности, *AI* системи морају бити што је могуће отпорнији на грешке, кварове или недоследности које се могу појавити унутар система или у окружењу у којем систем ради, посебно због њихове интеракције са физичким лицима. Робусност је способност система вештачке интелигенције да се носе са грешкама током учења модела или закључивања. Модел се сматра робусним ако је његов предвиђајући излаз константно тачан, чак и ако се једна или више улазних варијабли или претпоставки промене због непредвиђених околности (Wei & Liu, 2025). Робусност система вештачке интелигенције високог ризика може се постићи техничким решењима за редундантност, која могу укључивати резервне или безбедносне планове. Редундантност подразумева доступност

[9] Article 14 EU AI Act.

[10] Article 15(1) EU AI Act.

више носећих, алтернативних компоненти које могу да издрже додатна оптерећења у случају отказа појединачних главних компоненти. Тачније, ако једна или више компоненти откаже, преостала структура је у стању да прерасподели оптерећење и спречи квар целог система (Moskalenko et al., 2023). Такође, неопходно је посебно дизајнирати онај тип високоризичних *AI* система, који настављају да уче након што су стављени на тржиште или у употребу. Они се морају развијати на такав начин да се елиминише или минимизира ризик од потенцијално пристрасних излаза. Такви излази утичу на улазе за будуће поступање алгоритма *AI* система, те се мора осигурати адекватан квалитет улазних скупова података. Системи вештачке интелигенције високог ризика морају бити отпорни на покушаје неовлашћених трећих лица да промене њихову употребу, излазе или перформансе, искоришћавањем рањивости система. Техничка решења која имају за циљ да обезбеде сајбер безбедност вискокоризичног *AI* система, ваља одредити узимајући у обзир све релевантне околности и конкретне ризике. *AI* систем мора бити дизајниран да буде отпоран на нападе који су усмерени да скуп података за обуку, на улазне параметре дизајниране тако да изазову грешку *AI* модела, на *AI* алгоритам или на нападе фокусиране на искоришћавање рањивости и недостатака система.

Поред наведених строгих стандарда које намећу одредбе *EU AI Act* – а, нарочито ангажовање финансијских и људских ресурса захтевају и норме које се тичу успостављања система управљања ризицима (Article 9) и система управљања квалитетом (Article 17). Са техничког аспекта можда су још захтевнија правила која упућују на начин обуке модела *AI* система. Обуку модела вештачке интелигенције требало би вршити на основу скупова података за обуку, валидацију и тестирање, који испуњавају критеријуме квалитета наведене у самој Уредби (Article 10).

3. Члан XII *TBT* Споразума – уважавање развојних потреба земаља у развоју

Овим Споразумом, из система споразума СТО, тежи се постизању равнотеже између легитимног интереса чланица да усвајају регулаторне мере и обезбеђивања да технички прописи, стандарди и процедуре оцењивања усаглашености не постану непотребне препреке међународној трговини. Структура *TBT* Споразума је једноставна, јасна и изражава његов примарни задатак, а то је спречавање да техничка правила ометају међународне трговинске токове. Прва група одредби уређује припрему, доношење и примену техничких прописа (чланови 2-3). Други сет норми тиче се припреме, усвајања и примене стандарда од

стране тела за стандардизацију (члан 4 и Кодекс добре праксе из Анекса 3). Трећа група правила односи се на поступке оцењивања усаглашености (чл. 5-9). Остатак Споразума (чланови 10-14) уређује транспарентност, пружање техничке помоћи, посебан и диференцијалан третман, решавање спорова и институционална питања.

Анализирајмо сада одредбе *TBT* Споразума у вези са предметом истраживања овог рада. Члан XII *TBT* Споразума нарочито захтева различит и посебан третман за чланице које припадају групи земаља у развоју. Чланице ће обезбедити диференцирани и повољнији третман земљама у развоју чланицама овог Споразума, путем одредби садржаних у члану XII *TBT* Споразума, као и путем релевантних одредби других чланова овог Споразума.[11] Наведени члан Споразума уважава особене финансијске, развојне, друштвене и трговинске потребе ових земаља. Од чланица у развоју не треба очекивати да користе међународне стандарде као основу за своје техничке прописе или стандарде, које се не уклапају у њихов амбијент и нису у складу са њиховим развојним, финансијским и трговинским потребама. Чланице признају да, иако међународни стандарди, водичи или препоруке могу постојати, у њиховим специфичним технолошким условима, земље чланице у развоју усвајају одређене техничке прописе, стандарде или поступке за процену усаглашености усмерене на очување домаће технологије, метода и процеса производње компатибилних са њиховим развојним потребама. Истовремено, мора се обезбедити да међународна тела за стандардизацију и међународни системи за оцењивање усаглашености буду организовани на такав начин да олакшавају активно и репрезентативно учешће релевантних тела у свим чланицама, узимајући у обзир нарочито потешкоће са којима се суочавају земаље у развоју. У циљу тога ће земље чланице предузети разумне мере, како би осигурале да међународна тела за стандардизацију, на захтев чланица из земаља у развоју, испитају могућност припреме међународних стандарда који се тичу производа од посебног интереса за чланице из земаља у развоју.

Овај Споразум предвиђа и пружање техничке помоћи недовољно развијеним земљама, у намери да се уклоне препреке извозу из тих земаља у земље чланице. Под појмом техничка помоћ подразумева се припрема и примена техничких прописа, стандарда и поступака за оцењивање усаглашености. Приликом одређивања услова техничке помоћи, узеће се у обзир фаза развоја чланица које подносе захтев и све релевантне карактеристике земље, а посебно се има водити рачуна о најмање развијеним земљама чланицама.[12]

[11] Article 12.1 TBT Agreement.

[12] Article 12.7 TBT Agreement.

Оне земље чланице које су у развоју могу суочити са јединственим проблемима, укључујући институционалне и инфраструктурне проблеме, у области припреме и примене техничких прописа, стандарда и поступака за оцењивање усаглашености. То даље имплицира да њихове карактеристике и фаза технолошког развоја могу ометати њихову способност да у потпуности испуне своје обавезе према овом Споразуму. Чланице би требало да узму у обзир ову чињеницу и у складу с њом делују. Како би се осигурало да земље чланице у развоју могу да се придржавају овог Споразума и испуњавају своје обавезе, Комитет за техничке препреке у трговини (енг. *Committee on Technical Barriers to Trade*)[13] је овлашћен да одобри одређене изузетке. Изузеци су временски ограничени, одобравају се на захтев и представљају изузеће у целини или делимично од обавеза према овом Споразуму. Приликом разматрања таквих захтева, Комитет ће узети у обзир посебне проблеме у области припреме и примене техничких прописа, стандарда и поступака оцењивања усаглашености, као и посебне развојне и трговинске потребе земље чланице у развоју и фазу њеног технолошког развоја. Комитет ће, посебно, узети у обзир посебне проблеме најмање развијених земаља чланица.[14]

Ипак, једном дат јединствен третман не важи трајно. У надлежности је Комитета да периодично испита посебан и диференциран третман који се додељује земљама у развоју чланицама на националном и међународном нивоу, на начин како је утврђено овим Споразумом.[15] Овакво решење указује на тежњу Споразума и земаља чланица да земљама у развоју помогну у достизању одређеног степена развоја и оно има подстицајну функцију за недовољно развијене чланице.

4. Компаративна анализа одредби и могуће последице на глобално тржиште вештачке интелигенције

Овај део рада позиционира *EU AI Act* у контекст *TBT* Споразума. Уредба представља јединствен и сложен скуп захтева који се примењују на све стране, без обзира на порекло или намеравано тржиште система вештачке интелигенције. Међутим, може ненамерно превидети изазове и јасно видљиве проблеме са којима се суочавају земље у развоју у области вештачке интелигенције. Како је већ наведено, земље у

[13] У овом Споразуму се користи назив „Комитет“ и предвиђен је чланом 13 TBT Споразума.

[14] Article 12.8 TBT Agreement.

[15] Article 12.10 TBT Agreement.

развоју су често суочене са различитим технолошким, друштвеним и економским изазовима. То може значајно утицати на њихову способност да прате и испуне строге захтеве, које постављају напредне чланице попут Европске уније. Анализирајући *EU AI Act*, можемо уочити недостатак посебних правила, изузетака и прилагођавања за системе вештачке интелигенције који потичу из земаља у развоју или су намењени земљама у развоју. Дефицит таквих одредби представља критичан превид и може довести до мноштва нежељених последица, од којих аутор нарочито истиче оне које следе.

Све ово може створити значајне препреке за провајдере система вештачке интелигенције из земаља у развоју да уђу на тржиште ЕУ, јер морају уложити велике напоре да испоштују ригорозне стандарде постављене *EU AI Act*-ом. То би могло довести до неког вида технолошке и економске искључености и продубити већ постојећи дигитални јаз између развијених и земаља у развоју.

Затим, може се закључити да третман високоризичних *AI* система, у овој Уредби, није у складу са принципом технолошке неутралности. Принцип технолошке неутралности, најједноставније речено, подразумева примену правила у односу на тренутно доступну технологију (Almada, 2025). Он је од круцијалног значаја за подстицање иновација и конкуренције и стварање повољног глобалног амбијента за примену и развој напредних технологија. Земље у развоју, са својим разноликим иновационим екосистемима, могу понудити уникатна *AI* решења. Међутим, без њихових прилагођавања или прилагођавања регулаторног оквира, ова решења можда никада неће стићи на тржиште ЕУ. На овај начин могла би се нарушити разноликост *AI* технологија доступних потрошачима и предузећима на ЕУ тржишту. Чини се да ригорозна правила *EU AI Act*-а ипак захтевају одређени ниво развијености *AI* система и пратећих сектора, па самим тим нису неутрална. Чињеница је да земље у развоју нису још увек на том нивоу.

Посматрајући структуру *EU AI Act*-а и напред наведене чланове, увиђа се да такви захтеви могу наметнути (непотребна) финансијска и оперативна оптерећења и издатке провајдерима система вештачке интелигенције из земаља у развоју. Захтеви за високоризичне системе вештачке интелигенције, као што су обимна документација, робусно управљање подацима и строге провере усклађености, претпостављају ниво технолошког напретка и инфраструктурне подршке, који можда није присутан у многим земљама у развоју. Усклађеност са регулаторним стандардима ЕУ, поред инфраструктурних, изискује значајна улагања и у људске ресурсе, што можда није изводљиво за мање субјекте

или ентитете са мање ресурса у овим земљама. Недостатак одредби за изградњу капацитета, техничку помоћ или финансијску подршку у оквиру *EU AI Act*-а, додатно подстиче ове изазове и потенцијално обесхрабрује иновације и учешће земаља у развоју на тржишту вештачке интелигенције ЕУ. Ево једног примера. Како је наведено у преамбули *EU AI Act*-а, они који користе високоризичне *AI* системе (диплојери) морају спровести свеобухватну процену утицаја ових система на основна људска права, пре него што их ставе у употребу. Ова процена подразумева постојање система за идентификовање и упљављање ризицима. Циљ процене утицаја на основна права је да имплементатор идентификује специфичне ризике по права појединаца или групе појединаца, који ће вероватно бити погођени и да идентификује мере које треба предузети у случају материјализације тих ризика.[16] Такве процене захтевају и технолошка улагања, а можда још израженије улагања у људске ресурсе.

На крају, контраст између члана 12 *TBT* Споразума и *EU AI Act*-а постаје изразит и јасно уочљив када се сагледава аспект техничке помоћи и међународне сарадње. Члан 12 *TBT* Споразума, не само да признаје различите капацитете земаља у развоју у контексту техничких прописа и стандарда, већ и активно подстиче и залаже се за пружање техничке помоћи њима. Ова помоћ је замишљена као средство за превазилажење критичних развојних фаза, како би ове земље ефикасно учествовале у глобалним трговинским токовима, уз поштовање неопходних техничких и безбедносних стандарда. Насупрот томе, *EU AI Act*-у недостају посебни механизми за техничку помоћ или изградњу капацитета усмерених на земље у развоју. Овај пропуст указује на донекле ограничен домет ове Уредбе, јер не олакшава интеграцију земаља у развоју у овај регулаторни оквир.

5. Закључак

Недостатак ангажовања и подршке мање развијеним економијама у *EU AI Act*-у могао би да омета развој инклузивнијег и разноврснијег глобалног *AI* поретка. Потенцијално искључење *AI* система из земаља у развоју због неусаглашености са стандардима ЕУ такође би могло имати шире импликације на динамику глобалне трговине. То би могло довести до фрагментације глобалног тржишта вештачке интелигенције, где различити региони функционишу под различитим регулаторним режимима. Фрагментација тржишта би могла да омета размену *AI* технологија преко граница и успори глобални напредак *AI* технологија.

[16] Paragraph 96 EU AI Act.

Такође, одсуство одредбе о техничкој помоћи у *EU AI Act*-у може имати ограничити утицај ове Уредбе на обликовање глобалних пракси вештачке интелигенције. Непружањем подршке земљама у развоју, ЕУ потенцијално пропушта прилику да глобално промовише своје стандарде и етичке смернице у области вештачке интелигенције. Овај недостатак ангажовања могао би довести до дивергенције и фрагментације стандарда и пракси вештачке интелигенције на глобалном тржишту, где се системи вештачке интелигенције развијени у различитим регионима придржавају веома различитих норми. Штавише, недостатак подршке за изградњу капацитета у земљама у развоју може да погорша постојеће неједнакости у области вештачке интелигенције. За земље у развоју, које се већ суочавају са изазовима у погледу технолошке инфраструктуре, квалификоване радне снаге и финансијских ресурса, могло би да буде све теже да се такмиче у глобалној утакмици. Ово би могло довести до атмосфере у којој доминантну улогу у диктирању темпа развоја вештачке интелигенције претежно воде ентитети у богатијим регионима. То доводи до концентрације технолошке моћи и потенцијалног гушења иновација и разноликости у развоју напредних технологија. Унутрашњи фокус *EU AI Act*-а такође занемарује међузависност савременог технолошког развоја и трговине. У глобализованом свету, развој и примена *AI* система превазилазе националне границе. Правни оквир мора бити применљив увек и свуда, дакле универзалан – територијално и временски. Земље у развоју требало би перципирати као кључне играче у овом екосистему, не само као тржишта за *AI* системе, већ и као потенцијалне креаторе и иноваторе ових система.

Литература

Almada, M. (2025). Technology neutrality in EU digital regulation. *Available at SSRN 5292321*

Dhakal, K. (2023). Log Analysis and Anomaly Detection in Log Files with Natural Language Processing Techniques

Edwards, L. (2021). The EU AI Act: a summary of its significance and scope. *Artificial Intelligence (the EU AI Act)*. *1.* 25.

Gallone, G. (2025). Technical Documentation (Article 11). In *The EU regulation on Artificial Intelligence: A commentary* (pp. 207-212). Wolters Kluwers Italia

Moskalenko, V., Kharchenko, V., Moskalenko, A., & Kuzikov, B. (2023).

Resilience and resilient systems of artificial intelligence: taxonomy, models and methods. *Algorithms. 16*(3). 165.

Orofino, A. G. (2025). Record-Keeping (Article 12). *The EU regulation on Artificial Intelligence: A commentary*. 213-217.

Ortigosa, A. P. (2025). Transparency and Provision of Information to Deployers (Article 13). *The EU regulation on Artificial Intelligence: A commentary*. 217-243.

Partovian, S., Bucaioni, A., Flammini, F., & Thornadtsson, J. (2023). Analysis of log files to enable smart-troubleshooting in industry 4.0: a systematic mapping study. *IEEE Access*. *12*, 147640-147658

Qiang, R. E. N., & Jing, D. U. (2024). Harmonizing innovation and regulation: The EU Artificial Intelligence Act in the international trade context. *Computer Law & Security Review*. *54*, 106028

Ren, R., Agarwal, A., Mazeika, M., Menghini, C., Vacareanu, R., Kenstler, B., ... & Hendrycks, D. (2025). The Mask Benchmark: Disentangling honesty from accuracy in ai systems. *arXiv preprint arXiv:2503.03750*

Wei, W., & Liu, L. (2025). Trustworthy distributed AI systems: Robustness, privacy, and governance. *ACM Computing Surveys*. *57*(6). 1-42.

Регулатива

European Union (2024). *Regulation (EU) 2024/1689 of the European Parliament and of the Council of 13 June 2024 laying down harmonised rules on artificial intelligence (Artificial Intelligence Act)*. *Official Journal of the European Union*, L 1689. https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX:32024R1689

World Trade Organization (1994). *Agreement on Technical Barriers to Trade*. In *The World Trade Organization legal texts: Agreement on Technical Barriers to Trade*. https://www.wto.org/english/docs_e/legal_e/tbt_e.htm

Ružica Petrović,
Teaching Assistant,
Faculty of Economics, University of Niš,
Republic of Serbia

THE ENCOUNTER OF THE EU AI ACT AND WTO LAW: AN OVERVIEW OF THE TBT AGREEMENT

Summary

The EU Artificial Intelligence (AI) Act is a unique and much-needed source of law, which comprehensively defines the basic principles governing the use of AI systems. The basic principle of the EU AI Act is transparency, and one of the primary goals is a clearer and safer application of AI systems. The regulatory approach of the EU AI Act is based on the classification of AI systems according to the risk level. The rules are more rigorous when it comes to high-risk AI systems. The EU AI Act is aimed at harmonizing the regulations in the field of AI among EU member states. Yet, the implications cannot be limited territorially. Today, the EU AI Act has extended its influence to trade flows outside the EU borders. The paper analyzes the influence and relationship between the EU AI Act and WTO regulations, more specifically the Agreement on Technical Barriers to Trade (TBT Agreement). The TBT Agreement recognizes the technological inferiority of developing countries when trading in products, and provides them with special treatment regarding technical regulations and rules. As technical regulations can constitute non-tariff barriers, the paper explores how the EU AI Act's single regulatory solutions could harm developing countries and their trade. Given the obvious differences in the general economic and technological conditions in less developed countries, there is a legitimate concern that the technological gap that already exists between countries will widen. For this reason, the paper examines the provisions of the EU AI Act in the context of international trade law and their potential impact on access to EU markets.

Keywords: *EU AI Act, TBT Agreement, non-tariff barriers, AI systems.*

СЕСИЈА ЗА РАДНО И СОЦИЈАЛНО ПРАВО

LABOUR AND SOCIAL WELFARE LAW SESSION

Др Марија Драгићевић Ђорђевић,[*]
Доцент,
Правни факултет, Универзитет у Нишу,
Република Србија

UDK: 364(492:497.11)

DOI: 10.5281/zenodo.17950244

ХОЛАНДСКИ СИСТЕМ ДУГОТРАЈНЕ НЕГЕ: ЛЕКЦИЈЕ ЗА СРБИЈУ[**] [***]

Апстракт: *Систем дуготрајне неге у Холандији представља један од најразвијенијих у Европи, захваљујући широкој покривености, стабилном финансирању и интеграцији формалне и неформалне неге. Заснован је на три кључна закона – Закону о дуготрајној нези, Закону о социјалној подршци и Закону о здравственом осигурању – који омогућавају флексибилност у пружању услуга и њихово прилагођавање потребама корисника. Универзални приступ обезбеђује једнакост у остваривању права на негу за све грађане, без обзира на социоекономски статус. Ипак, систем се суочава са бројним изазовима као што су демографски притисци, раст трошкова, регионалне неуједначености у доступности услуга, мањак квалификованог кадра и све веће ослањање на неформалне неговатеље. Ови изазови отварају питања одрживости и захтевају континуиране реформе. С друге стране, Република Србија се суочава са структурно другачијим проблемима у области дуготрајне неге – доминантним ослањањем на породицу, недовољним јавним улагањима и изостанком системског решења за финансирање. Рад анализира главне карактеристике холандског модела и испитује могућности прилагођавања појединих елемената српском контексту. Посебна пажња посвећена је питањима одрживог финансирања, децентрализације система социјалне заштите, побољшању услова рада у сектору неге и нормативном уређењу неформалне неге. Кроз компаративну анализу, аутор настоји да понуди конкретне препоруке за унапређење система дуготрајне неге у Србији, користећи холандска искуства као могућу референтну основу.*

---

[*] marijad@prafak.ni.ac.rs, https://orcid.org/0000-0002-2477-9835

[**] Рад је настао као резултат финансирања од стране Министарства науке, технолошког развоја и иновација, по Уговору евиденциони број 451-03-137/2025-03/200120 од 04.02.2025. године.

[***] Рад под истим називом је у виду усменог саопштења изложен на Међународној научној конференцији под називом „Право и друштвени конфликти“, која је одржана априла 2025. године на Правном факултету Универзитета у Нишу.

Кључне речи: *дуготрајна нега, Холандија, Србија, финансијска одрживост, неговатељи, неформална нега.*

1. Увод

У условима убрзаног старења становништва, обезбеђивање правно уређеног, доступног и одрживог система дуготрајне неге постаје један од кључних социјалних изазова европских држава у 21. веку. Пројекције показују да ће до 2050. године сваки четврти грађанин Европске уније бити старији од 65 година, док ће број особа старијих од 85 година – популације са највишим степеном функционалне зависности – порасти са 13,8 милиона у 2018. на више од 31,8 милиона у 2050. години, што представља раст од приближно 130% (European Commission, Social Protection Committee, 2021: 89). Истовремено, број лица старијих од 100 година повећаће се са око 106.000 на преко пола милиона (European Commission, Social Protection Committee, 2021: 89). У таквом демографском и социјалном контексту, осмишљавање и одржавање ефикасног, правично доступног и финансијски одрживог система дуготрајне неге постаје императив не само социјалне политике већ и шире политичке стабилности и међугенерацијске солидарности.[1]

Холандија поседује један од најобимнијих и најсвеобухватнијих система дуготрајне неге у Европи, који се одликује високим степеном универзалности, правном јасноћом и развијеном мрежом како формалних, тако и неформалних услуга подршке. Његов нормативни оквир почива на три кључна закона – Закону о дуготрајној нези (*Wet langdurige zorg – WLZ*)[2], Закону о здравственом осигурању (*Zorgverzekeringswet – ZVW*)[3] и Закону о социјалној подршци (*Wet maatschappelijke ondersteuning – WMO*)[4] – који заједно граде сложену, али кохерентну архитектуру свео-

[1] Као и у многим западним земљама, становништво у Холандији стари, што доводи до повећане употребе услуга дуготрајне неге. Отворена је расправа о одрживости система ове врсте неге који се финансира из јавних извора. Премда је растући утицај старења становништва Холандије на коришћење услуга ублажен супротним ефектом побољшаног здравственог стања и вишег образовања старије популације, дуготрајна нега ће наставити да расте у наредним годинама. Према одређеним прорачунима, употреба услуга ће се повећавати у просеку за 1,6% годишње у периоду 2014–2030 (Eggink, Ras, Woittez. 2016: 21).

[2] Wet langdurige zorg, Преузето 10. 6. 2025. https://wetten.overheid.nl/BWBR0035917/2025-07-05.

[3] Zorgverzekeringswet, Преузето 10. 6. 2025. https://wetten.overheid.nl/BWBR0018450/2025-07-05.

[4] Wet maatschappelijke ondersteuning, Преузето 10. 6. 2025. https://wetten.overheid.nl/BWBR0035362/2025-07-01.

бухватне неге. Иако усмерени на различите аспекте и циљне групе, ови закони заједно формирају интегрисан и функционално усклађен систем, у оквиру којег се услуге додељују у складу са индивидуално утврђеним потребама, независно од финансијске ситуације корисника. На тај начин, холандски модел институционализује и афирмише принципе правичности, солидарности и поштовања људског достојанства као темељне вредности јавне политике у области дуготрајне неге.

Посебну снагу холандског модела чини развијена мрежа услуга у заједници, професионализација сектора, као и интегрисана подршка неформалним неговатељима, што доприноси очувању квалитета живота корисника и њиховом што дужем останку у кућном окружењу. Поред тога, систем се одликује високом транспарентношћу, стратешким планирањем и отвореношћу за реформе, укључујући иновације попут персонализованих буџета и дигитализације процеса. Иако се у последњој деценији суочава са изазовима као што су демографски притисци, недостаци радне снаге и фискална одрживост, холандски приступ остаје референтна тачка у компаративним истраживањима социјалне политике и инспирација за земље у транзицији.

У светлу оваквих искустава, вреди критички сагледати стање у Републици Србији, која се, иако изложена сличним процесима старења становништва и раста потреба за дуготрајном негом, још увек налази у почетној фази институционалног обликовања система дуготрајне неге. Уместо системског и свеобухватног приступа, нега се у Србији углавном одвија у оквиру породичних односа, без довољне правне заштите, координације сектора и стабилног финансирања. Недостатак јасно дефинисаних надлежности, ограничени капацитети локалних самоуправа и изостанак формализованих услуга у заједници указују на потребу за дубинском реформом, која би обезбедила бољу доступност, квалитет и правичност неге за све грађане. У том смислу, холандски модел може послужити као драгоцено полазиште за осмишљавање правног и институционалног оквира дуготрајне неге у српском контексту.

2. Кључне карактеристике холандског система дуготрајне неге

Историјски развој и трансформација система. – Холандија је била прва земља у Европи која је, још 1968. године, успоставила универзални и обавезни систем социјалног здравственог осигурања за дуготрајну негу – Закон о изузетним медицинским трошковима (*Algemene Wet Bijzondere Ziektekosten* – *AWBZ*) (Schut, van der Berg, 104). Овај нормативни оквир представљао је преседан у међународном контексту,

будући да је у великој мери проширио концепт социјалног ризика на области које дотле нису биле обухваћене класичним здравственим осигурањем, као што су нега особа са хроничним обољењима, менталним и физичким инвалидитетом, као и продужена институционална нега.[5] Првобитни обухват Закона о изузетним медицинским трошковима био је релативно узак, усмерен првенствено на дуготрајну хоспитализацију, институционалну негу ментално оболелих и домове за старе. Међутим, током 1980-их и 1990-их година, систем је еволуирао ка свеобухватнијем моделу, који је укључио и кућну негу, амбулантне услуге, породичну подршку и резиденцијалну негу (Schut, van der Berg, 104). Тако је Закон о изузетним медицинским трошковима постао основ свеобухватне јавне покривености за велики број облика дуготрајне неге, без обзира на узраст корисника.

Финансијска структура била је заснована на доприносима обвезника са опорезивим приходом, прогресивним доплатама корисника и директним државним субвенцијама. Преко 75% прихода се обезбеђивало од стране домаћинстава, а управљање системом било је организовано преко регионалних здравствених канцеларија које су поступале у име свих осигуравача (Schut, van der Berg, 104). Посебан значај имала је и процена потреба, која је од 2005. године централизована кроз националну установу – Центар за процену потреба (*CIZ*), чиме је обезбеђена униформност и независност у одлучивању о правима на услуге (Shut,

[5] Развој система дуготрајне неге у Холандији снажно је обликован специфичним друштвеним нормама и културним вредностима. Према Хофстедеовом моделу културних димензија, Холандију карактерише висок степен индивидуализма и изражене „феминине" вредности. У индивидуалистичком друштву попут холандског, од појединаца се очекује да воде бригу превасходно о себи и својој ужој породици, док се обавеза ширих породичних кругова за пружање неге јавља у мањој мери. Истовремено, „феминине" вредности – нагласак на солидарности, једнакости и бризи за добробит других – створиле су широку друштвену подршку за развој државе благостања и универзалних јавних сервиса. Ова комбинација индивидуализма и социјалне солидарности довела је до тога да држава, а не породица, постане примарни носилац одговорности за негу старијих и зависних лица. Истраживања показују да у Холандији грађани много чешће него у, на пример, Немачкој сматрају да је прихватљиво да се старија особа пресели у старачки дом када постане зависна од туђе помоћи, док се у земљама са јачим породичним везама и „маскулиним" вредностима обавеза неге пре свега везује за породицу. Такве друштвене норме – ослањање на јавне институције, вредновање равноправности и солидарности, као и флексибилнији породични односи – омогућиле су рану изградњу и ширење универзалног система јавног осигурања за дуготрајну негу у Холандији, чинећи га једним од најразвијенијих у Европи (Alders, Schut, 2020: 180).

van der Berg, 104). Закон о изузетним медицинским трошковима се такође одликовао правом корисника да, осим услуга у натури (*in kind*), бирају и лични буџет за негу (*persoonsgebonden budget – PGB*), што је омогућило већу флексибилност и учешће неформалних неговатеља у систему (Schut, van der Berg, 107). Упркос почетним успесима у контроли трошкова, нарочито до 2000. године, растуће потребе, листе чекања и очекивања у погледу квалитета услуга довели су до пораста јавне потрошње и иницијативе за реформу. Ова фаза означила је почетак постепеног раста критика на рачун одрживости система, што је у наредним годинама довело до реформских захвата и реструктурирања модела финансирања и управљања услугама дуготрајне неге у Холандији. Тако је већ 2007. године донет Закон о социјалној подршци (*Wet maatschappelijke ondersteuning – WMO*), којим су одређене услуге кућне неге – раније финансиране кроз Закон о изузетним медицинским трошковима – пренете у надлежност општина (Jongen, 2017: 9). За разлику од Закона о изузетним медицинским трошковима, који је функционисао као национална шема осигурања финансирана из доприноса, Закон о социјалној подршци је финансиран порезима и заснован на принципима децентрализације и буџетске ограничености. Права у оквиру овог Закона нису била универзална, већ су зависила од расположивих средстава у локалним заједницама. Такође, уместо регионалних канцеларија које је координисала централна власт, спровођење закона било је поверено општинама, што је довело до значајних разлика у приступу и обиму услуга широм земље (Jongen, 2017: 9).

Након увођења Закона о социјалној подршци, до 2015. године систем дуготрајне неге функционисао је у подељеној надлежности: Закон о изузетним медицинским трошковима је и даље покривао приближно 95% јавних трошкова за дуготрајну негу, док је Закон о социјалној подршци обухватао преосталих 5% (Maarse, Jeurissen, 2016: 242). Иако је ова подела привремено омогућила функционално разграничење, убрзо се показало да је потребна дубља реформа система. Зато је у периоду 2007–2009, у оквиру измена Закона о изузетним медицинским трошковима, уведен модел финансирања по кориснику, кроз тзв. „пакете по тежини потреба" (*Zorgzwaartepakketten – ZZP*).[6] Овај модел је заменио дотадашње финансирање по пружаоцу услуга и увео строже критеријуме за процену права, са циљем уједначавања приступа и јачања корисничке оријентације.

[6] *Regeling aanwijzing voorbereiding invoering zorgzwaartepakketten AWBZ 2009* (Уредба о одређивању припреме за увођење пакета по тежини потреба у оквиру AWBZ 2009), Staatsblad van het Koninkrijk der Nederlanden, 2007. Преузето 12. 7. 2025. https://wetten.overheid.nl/BWBR0023018/2007-12-14/0.

Кључна прекретница у трансформацији холандског система дуготрајне неге догодила се 2015. године, када је Закон о изузетним медицинским трошковима укинут и замењен новим, тројним законодавним оквиром. Нови систем се ослања на три стуба: 1. Закон о дуготрајној нези (*Wet langdurige zorg – WLZ*), који је намењен најтежим случајевима, односно лицима којима је потребна трајна и интензивна институционализована нега; 2. Закон о здравственом осигурању (Zorgverzekeringswet – ZVW), којим се покрива медицински индикована кућна нега и неке услуге амбулантне заштите, и 3. Закон о социјалној подршци (*Wet maatschappelijke ondersteuning 2015 – WMO 2015*), којим су обухваћене лакше форме подршке, помоћ у домаћинству и мере социјалне инклузије, у потпуности под надлежношћу општина.

Овом реформом спроведена је дубока децентрализација система дуготрајне неге, у оквиру које је велики део одговорности пренет са националног на локални ниво, а општине су добиле широка овлашћења у организовању и финансирању услуга. Истовремено, улога неформалних неговатеља институционално је препозната као суштински елемент система, уз мере подршке и подстицање самосталног живота у заједници. Основни циљеви реформе били су четвороструки: (1) нормативна реоријентација система, односно редефинисање његових принципа и циљева; (2) премештање тежишта са установске ка ванустановској нези, како би корисници што дуже могли да живе у сопственим домовима;[7] (3) децентрализација услуга, којом је одговорност за ванустановску негу пренета на општине;[8] и (4) смањење јавних рас-

[7] Холандски систем дуготрајне неге има за циљ да институционализује само најслабије пацијенте којима је потребна 24-часовна нега, подстичући остатак старије популације да остане у својим домовима и активно стари „на месту" (engl. *age in place*) (Alders, Schut, 2019: 315). Домови за старе, заједно са другим облицима установа дуготрајне неге, стога обезбеђују негу искључиво за најрањивије особе у холандском друштву (Verbeek et al. 2020: 900).

[8] Трећи кључни елемент реформе било је укидање система јавног осигурања за дуготрајну негу – Закон о општем осигурању посебних трошкова медицинске неге (*AWBZ*) и увођење мање обухватног Закона о дуготрајној нези (*WLZ*). Нови *WLZ* покрива мањи број корисника (око 35% бивших корисника *AWBZ*-а), али и даље обухвата већину трошкова. Право на бенефиције стичу лица која имају трајну потребу за 24-часовним надзором или интензивном негом. Услуге могу бити пружене у институцијама или у кући, у натури или у виду новчаног износа. Идеја је да финансијску одговорност за најугроженије преузме централна влада. Реформа је праћена планираним смањењем буџета од 3,5 милијарди евра у периоду 2014–2017, али је стварно умањење износило 2,3 милијарде евра (Alders, Schut, 2019: 313, 314).

хода ради очувања фискалне одрживости и дугорочне стабилности система (Maarse, Jeurissen, 2016: 241–245). Према оцени стручне литературе, реформа из 2015. године представља најдрастичнију и најобухватнију реорганизацију холандског система дуготрајне неге од увођења AWBZ-а 1968. године (Jongen, 2017: 9). Док је Закон о дуготрајној нези фокусиран на најтежа стања и институционализовану негу, Закон о здравственом осигурању и Закон о социјалној подршци усмерени су на подршку у кући, рану интервенцију и социјалну укљученост – чиме је остварено функционално раздвајање услуга у складу са интензитетом потреба корисника (Meershoek, Broek, Crea-Arsenio, 2022: 15, 16).

Нормативна структура и права корисника. – Као што је напред већ истакнуто, холандски систем дуготрајне неге данас почива на три кључна закона који регулишу различите нивое и врсте услуга, у складу са степеном потребе за негом и институционалним оквиром.

Први и најобухватнији је Закон о дуготрајној нези (*Wet langdurige zorg – WLZ*), који се примењује на особе са трајним и озбиљним функционалним ограничењима, чије стање захтева континуирану 24-часовну негу и надзор. Ова нега се најчешће обезбеђује у установама, али може бити организована и у кућним условима. Приступ правима гарантованим Законом о дуготрајној нези је условљен позитивном проценом од стране Центра за процену потреба (*Centrum Indicatiestelling Zorg – CIZ*), који делује као независна јавна институција са задатком да осигура објективну и стандардизовану процену нивоа потреба.[9]

Други закон, Закон о здравственом осигурању (*Zorgverzekeringswet – ZVW*), регулише пружање краткорочне и мање интензивне кућне здравствене неге. Услуге у оквиру овог система обухватају медицинску негу, постоперативну подршку, рехабилитацију, као и помоћ у оба-

[9] Одлуке о подобности за дуготрајну негу доносе проценитељи на основу података о функционалним ограничењима подносиоца захтева, његовом здравственом стању и унапред дефинисаном сету позадинских карактеристика које утврђује министар здравља. При томе, приход и имовина подносиоца захтева нису предмет разматрања, нити је проценитељима дозвољено да у обзир узимају висину буџета за дуготрајну негу у региону у којем лице живи. Обим права може бити смањен уколико сродници из истог домаћинства могу да обезбеде минимум личне неге за зависног члана. Проценитељи одлучују о врсти, обиму и трајању неге или, у супротном, о одбијању захтева. По истеку одобреног периода врши се поновна процена, а корисници имају могућност да сами затраже нову уколико се њихово здравствено стање промени. Иако постоји право жалбе на одлуке, њега користи свега 1% подносилаца захтева, од чега је око четвртине жалби усвојено (Tenand, Bakx, van Doorslaer, 2020: 437).

вљању свакодневних активности коју пружају регистроване медицинске сестре. Потребе се утврђују на основу стручне процене коју спроводе надлежни здравствени професионалци, а трошкови се покривају у оквиру обавезног здравственог осигурања без обзира на приходе или имовину корисника (Kruse, Abma, Jeurissen, P. 2020: 8).

Трећи закон, Закон о социјалној подршци (*Wet maatschappelijke ondersteuning – WMO 2015*), заснован је на концепту индивидуалне и колективне одговорности. Његова примена усмерена је на лица којима је потребна додатна помоћ и подршка, али чије стање не захтева услуге у оквиру Закона о дуготрајној нези. Овим законом предвиђају се различити облици подршке, као што су услуге доставе оброка, финансирање адаптације стамбеног простора, обезбеђивање превоза, као и организација програма у локалној заједници, међу којима су и дневни центри. Посебна карактеристика Закона о социјалној подршци јесте децентрализација – општине имају широка овлашћења да спроводе поступак процене потреба, познат у пракси као „разговор за кухињским столом" (*keukentafelgesprek*). У том процесу, поред здравствених и функционалних потреба, узима се у обзир и социјални контекст корисника, укључујући постојање неформалних неговатеља (Kruse, Abma, Jeurissen, P. 2020: 8).

Корисници који остварују право према Закону о дуготрајној нези, Закону о здравственом осигурању или Закону о социјалној подршци имају могућност да, уместо услуга у натури, изаберу лични буџет (*persoonsgebonden budget – pgb*). Овај инструмент омогућава корисницима да самостално организују обим и садржај неге и подршке, у складу са сопственим потребама и приоритетима (Kruse, Abma, Jeurissen, P. 2020: 8). Лични буџет се обично додељује лицу коме је потребна нега или неформалном неговатељу који ту негу пружа и/или организује и плаћа формалног пружаоца неге (Conkova, van den Broek, 2024: 878). Овај механизам доприноси индивидуализацији система, јер корисницима омогућава избор облика подршке и директно ангажовање неговатеља, укључујући и чланове породице, чиме се јача њихова улога у процесу неге и подржава активнија позиција самих корисника.

Финансирање. – Систем дуготрајне неге у Холандији заснива се на комбинацији јавног финансирања и приватних издвајања корисника, при чему сваки од три основна стуба – Закон о дуготрајној нези, Закон о здравственом осигурању и Закон о социјалној подршци – има различиту финансијску архитектуру. Тај модел омогућава одрживост система, али и расподелу трошкова између државе, осигуравача, послодаваца и самих корисника.

Закон о дуготрајној нези финансира се кроз Фонд за дуготрајну негу. Средства у овај фонд стижу из три извора: (1) из доприноса зависних од прихода које Пореска управа аутоматски одбија од зарада или других давања; (2) из државних грантова који се обезбеђују из општих пореских прихода; и (3) из личних партиципација које зависе од прихода и дела имовине самих корисника. Висину партиципације обрачунава Централна администрација (*Centraal Administratiekantoor – CAK*), при чему се корисницима гарантује право на минимална средства за личне потребе. У оквиру система постоји и сложен механизам партиципације за институционалну дуготрајну негу, заснован на принципу сувласништва у трошковима (co-insurance), али уз строго утврђене горње лимите за издвајања из сопствених средстава. Овај механизам подразумева да осигураник плаћа фиксни део цене услуге, док остатак покрива систем дуготрајне неге (Kroneman et al. 2016: 78, 89). У 2019. години јавно финансирање по овом закону износило је око 22,6 милијарди евра, док су сопствена издвајања корисника износила приближно 1,8 милијарди евра (European Commission, Social Protection Committee, 2021: 286, 287). Оваква структура јасно наглашава социјалну природу дуготрајне неге, будући да се терет трошкова распоређује у складу са финансијским могућностима грађана.

Закон о здравственом осигурању, поред куративне заштите, покрива и део дуготрајне неге који се односи на кућну здравствену и личну негу. Сви грађани обавезни су да закључе полису основног здравственог осигурања, док су осигуравачи дужни да прихвате сваког осигураника. Здравствено осигурање за одрасле финансира се половином из премија које грађани плаћају директно осигуравачима (једнака премија за све), а половином из доприноса зависних од прихода, које прикупља Пореска управа и уплаћује у Фонд здравственог осигурања (*Zorgverzekeringsfonds*). Држава из општих прихода покрива трошкове осигурања за децу до 18 година, као и накнаде за домаћинства са нижим примањима (Kroneman et al. 2016: 57, 77).

Основни пакет услуга обухвата лечење код изабраног лекара, болничку и кућну негу, ментално здравље, фармацеутску заштиту и друге услуге, док се првих неколико стотина евра годишње (нпр. 385 € у 2016) плаћа из сопствених средстава осигураника, осим за приоритетне услуге попут неге деце, кућне неге или консултација код изабраног лекара. Услуге које нису обухваћене основним пакетом могу бити покривене добровољним здравственим осигурањем (Kroneman et al. 2016: 57).

Поред индивидуалних полиса, у систему постоји могућност колективних уговора између група осигураника (нпр. запослених код истог послодавца) и осигуравача, што омогућава до 10% снижења премије и подстиче конкурентност (Kroneman et al. 2016: 77). Средства за финансирање здравственог система на тај начин се прикупљају из три извора: (1) премија коју осигураници плаћају директно изабраној осигуравајућој кући, (2) доприноса зависних од прихода које прикупља Пореска управа, и (3) државних субвенција из пореза за децу и финансијски угрожене. Након прикупљања, средства из Фонда здравственог осигурања распоређују се осигуравачима уз механизме прилагођавања ризику (Kroneman et al. 2016: 77). Посебна карактеристика овог модела јесте примена концепта управљане конкуренције, у оквиру кога осигуравачи и пружаоци услуга преговарају око цене и квалитета услуга, уз државни надзор. Овај модел обезбеђује широку покривеност, равноправан приступ и финансијску солидарност, при чему су осигуравачи у обавези да не дискриминишу по основу старости или здравственог стања, а конкуренција се углавном води око цене и квалитета услуга (Kroneman et al. 2016: 57–58).

Закон о социјалној подршци финансира се комбиновано: трансферима државе општинама и личним издвајањима корисника. Држава путем посебног фонда преноси средства општинама, при чему та средства нису строго наменска, што локалним властима омогућава значајну аутономију у креирању модела подршке.[10] Поред јавних извора, корисници услуга према Закону о социјалној подршци плаћају фиксни лични допринос, који од 2019. године више није заснован на приходу или имовини, већ је ограничен на симболичан износ (до 19 евра месечно у 2020. години). Једини изузетак је заштићено становање, где лична партиципација и даље зависи од прихода (European Commission, Social Protection Committee, 2021: 287).

[10] Преношењем одговорности са централног на локални ниво, очекивало се да ће бити подстакнуто „старење у заједници" (*ageing in place*). Међутим, реформа је ненамерно створила и супротне подстицаје, због начина на који се финансирају општине. Како општине добијају фиксни, ненаменски буџет од централне владе, јавио се снажан мотив да трошкове пружања дуготрајне неге пребаце на јавни систем осигурања, што је могуће јер су неке услуге у овим системима делимично преклапајуће и супституативне. Општине то могу чинити директно или индиректно, подстичући старије и крхке грађане да поднесу захтев за смештај у домовима за старе или за интензивну кућну здравствену негу коју покрива јавни систем дуготрајне неге. До сада, међутим, није испитивано да ли општине заиста реагују на ове финансијске подстицаје пребацивањем трошкова на јавни систем дуготрајне неге (Alders, P., Schut, F. 2022: 43, 44).

Укупно посматрано, холандски систем дуготрајне неге комбинује јавно финансирање и приватне партиципације. Јавна издвајања за Закон о дуготрајној нези у 2019. години износила су преко 22,5 милијарди евра, док су сопствена учешћа корисника премашила 1,8 милијарди евра. За Закон о социјалној подршци је из државног буџета издвојено више од 5,3 милијарде евра, уз око 206 милиона евра корисничких доприноса. Укупни трошкови за дуготрајну негу чинили су 4,9% БДП-а у 2018. години (Dijk et al. 2025: 1149), што је више него двоструко у односу на просек Европске уније.

Институционална мрежа и организација пружања услуга. – Холандски систем дуготрајне неге карактерише разграната и функционално диверсификована институционална мрежа која обухвата широк спектар услуга – од високоинтензивне установске неге до кућне и амбулантне подршке у заједници. Циљ овог модела јесте да уравнотежи два приоритета: обезбеђивање стручне и континуиране неге, с једне стране, и подстицање што дужег самосталног живота корисника у сопственом дому или локалној заједници, с друге (European Commission, Social Protection Committee, 2021: 287–289).

Установска нега намењена је лицима са тешким и трајним ограничењима (деменција, мултиморбидитет, напредни инвалидитет) и пружа се у установама за дуготрајну негу и домовима за особе са инвалидитетом, уз 24-часовну медицинску, неговатељску и психосоцијалну подршку (Zorginstituut Nederland, 2017). С друге стране, кућне службе здравствене неге делују у оквиру Закона о здравственом осигурању. Оне укључују лиценциране медицинске сестре које обезбеђују медицинску негу, рехабилитацију и подршку у свакодневним активностима. Поред директног пружања услуга, ове службе имају кључну улогу у иницијалној процени потреба корисника и у координацији различитих видова кућне неге (Zorginstituut Nederland, 2018).

Најзад, општинске службе за социјалну подршку организују мере усмерене на очување самосталности и друштвене укључености, са циљем превенције институционализације. Оне обезбеђују кућну помоћ, прилагођавање стамбеног простора, услуге транспорта, дневне центре и саветовање за неформалне неговатеље. Важна особеност јесте децентрализовани карактер: општине имају широку дискрецију у креирању услуга и често сарађују са комбинацијом јавних установа, локалних невладиних организација и приватних агенција које послују на основу уговора са локалном самоуправом (Jongen, 2016: 65).

Квалитет и стандардизација услуга обезбеђени су кроз националне оквире, и то Оквир квалитета за установску негу (Zorginstituut Nederland, 2017) и Оквир квалитета за кућну негу (Zorginstituut Nederland, 2018). Од 1. јула 2024. ова два оквира замењена су интегрисаним стандардом „Генерички компас: Заједно радимо на квалитету живота” (Zorginstituut Nederland, 2024). Ови стандарди су замишљени као динамични инструменти, који се редовно ажурирају у сарадњи са стручњацима, пружаоцима услуга и организацијама корисника, што омогућава њихову прилагодљивост новим изазовима и очекивањима.

Радна снага и неформални неговатељи. – Један од највећих изазова у систему дуготрајне неге у Холандији јесте обезбеђивање довољног броја квалификованих професионалаца и одржавање неформалних неговатеља у кратком и дугом року. У овом сектору већ постоје озбиљни мањкови, и у погледу броја и у погледу потребних компетенција: на сваких 100 лица старијих од 65 година ради осам радника у дуготрајној нези, од којих је 94,3% жена. Иако се предвиђа годишњи раст запослености од 2,1% у здравственој заштити (2022–2025), проток кадра остаје проблематичан, јер је прилив недовољан, а одлив висок. Као главни разлози напуштања сектора наводе се: ограничене каријерне могућности, организација рада и менаџмент, атмосфера и сарадња на радном месту, садржај посла, физичко и психичко оптерећење, као и услови рада и плате (European Commission, Social Protection Committee, 2021: 293). У структури радне снаге, лични неговатељи представљају најбројнију групу, док лекари и регистроване медицинске сестре чине тек мањи део запослених. Број радника у установама је двоструко већи у односу на кућну негу, што одражава веће потребе станара старачких домова, иако је број корисника кућне неге три пута већи. Рад у овом сектору најчешће се обавља са скраћеним радним временом – у просеку 20–23 сата недељно, што је значајно испод националног просека. Формални услови стручне обуке прописани су искључиво за медицинско и парамедицинско особље, док се за друге категорије запослених квалификованост обезбеђује на нивоу пружаоца услуга. Просечна сатница формалних неговатеља приближно одговара националном просеку, а зараде се утврђују на секторском нивоу кроз колективне уговоре (Bakx, van Doorslaer, Wouterse, 2023: 15–16).

Поред формалне радне снаге, кључну улогу у систему имају и неформални неговатељи. Скоро 5 милиона грађана пружа неку врсту подршке, а око 830.000 особа више од осам сати недељно током дуже од три месеца. Већина неге долази од жена, мада су и мушкарци заступљени, нарочито у подршци партнерима. Највећи део неформалне неге пру-

жају особе узраста 55–64 године, због старења њихових родитеља. Иако је спремност да се помогне висока, бројне препреке ограничавају потенцијал овог облика неге: недостатак времена, компетенција, спремности корисника да прихвате помоћ, као и висок степен оптерећења. Око 10% неформалних неговатеља пријављује висок ниво терета, нарочито у случајевима деменције, психолошких проблема и терминалних стања. Посебну пажњу захтевају групе попут миграната и старијих неговатеља, иако недостају детаљна истраживања о њиховом положају. За ублажавање ових изазова предвиђене су мере подршке – финансијске бенефиције, одмор од неге (*respijtzorg*), саветовање, психосоцијална помоћ, едукације и онлајн курсеви. Неформални неговатељи могу се обратити општинама, интересним групама и здравственим установама, али истраживања показују да четвртина потенцијалних корисника подршке није упозната са процедурама. Упркос томе, очекује се да ће притисак на неформалну негу расти услед старења становништва, пораста хроничних болести и недостатка радне снаге у формалном сектору, али овај облик неге не може у потпуности надоместити смањење формалне заштите (European Commission, Social Protection Committee, 2021: 293–295).

3. Могућности примене холандског модела дуготрајне неге у правном систему Србије

Савремени изазови у области дуготрајне неге у Републици Србији, укључујући демографско старење, непостојање јединственог нормативног оквира и преоптерећеност неформалних неговатеља, упућују на потребу за системском реформом. У том контексту, анализа холандског модела пружа драгоцене увиде у могуће правце развоја. Иако постоје значајне институционалне и економске разлике између Србије и Холандије, бројне компоненте холандског система могу бити инспиративне и прилагођене српском контексту, уз одговарајуће нормативне и финансијске интервенције.

Нормативна структура и разграничење надлежности. – Једна од кључних предности холандског система дуготрајне неге огледа се у јасној, трослојној нормативној структури и прецизном разграничењу надлежности између различитих сектора и нивоа власти. Сваки од три основна закона – Закон о дуготрајној нези (*WLZ*), Закон о социјалној подршци (*WMO*) и Закон о здравственом осигурању (*ZVW*) – има своју јасно дефинисану улогу у систему, што омогућава доследну координацију, правну сигурност и високу транспарентност у пружању услуга. Насупрот томе, у српском правном систему не постоји интегрисан и

посебан нормативни оквир који би препознао дуготрајну негу као самосталну правну категорију. Услуге дуготрајне неге су нормативно фрагментиране: делују у оквиру Закона о социјалној заштити,[11] Закона о здравственој заштити[12], Закона о правима бораца, војних инвалида и чланова њихових породица[13] и Закона о пензијском и инвалидском осигурању,[14] где се институти попут „помоћи и неге другог лица" третирају као допунска давања у систему социјалног или пензијског осигурања, а не као компонента свеобухватне и интегрисане политике неге.

Оваква нормативна фрагментација резултира преклапањем надлежности, недовољном координацијом и отежаним приступом правима, посебно за лица која се налазе у пограничним зонама између сектора (примера ради, старија лица са хроничним болестима или особе са инвалидитетом). Холандски приступ јасно указује на предности доношења засебног Закона о дуготрајној нези, који би правно објединио здравствене, социјалне и локалне механизме подршке, оснажио међусекторску сарадњу и поставио основе за стратешко планирање и финансијску одрживост система. Такав закон би могао да утврди јасне критеријуме за остваривање права, прописе о координацији актера, као и инструменте за контролу квалитета и уједначену примену на територији целе државе.

Финансирање. – Финансијска структура система дуготрајне неге у Републици Србији показује низ стратешких слабости које утичу на доступност, правичност и одрживост услуга. Уместо интегрисаног и стабилног механизма, постојећи модел у великој мери почива на ад хок субвенцијама из републичког буџета, личним примањима корисника и неформалним доприносима чланова породице. Новчана давања, попут накнаде за помоћ и негу другог лица, финансирају се из различитих извора: за осигуранике и пензионере из Републичког фонда за пензијско и инвалидско осигурање, а за остале категорије корисника из државног буџета. Међутим, не постоји наменски фонд за дуготрајну

[11] Закон о социјалној заштити, *Сл. гласник РС*, 24/2011 и 117/2022 – одлука УС.

[12] Закон о здравственој заштити, *Сл. гласник РС*, 25/2019, 92/2023 – аутентично тумачење и 29/2025 – одлука УС.

[13] Закон о правима бораца, војних инвалида и чланова њихових породица, Сл. гласник РС, 18/2020.

[14] Закон о пензијском и инвалидском осигурању, Сл. гласник РС, 34/2003, 64/2004 – одлука УСРС, 84/2004 – др. закон, 85/2005, 101/2005 – др. закон, 63/2006 – одлука УСРС, 5/2009, 107/2009, 101/2010, 93/2012, 62/2013, 108/2013, 75/2014, 142/2014, 73/2018, 46/2019 – одлука УС, 86/2019, 62/2021, 125/2022, 138/2022, 76/2023 и 94/2024.

негу, нити јасно место ових услуга у систему социјалног или здравственог осигурања. Последица је фрагментација, територијалне неуједначености, финансијска несигурност пружалаца и корисника, као и недовољна улагања у инфраструктуру и кадрове. Додатни проблем представља ослањање на директна плаћања корисника и њихових породица, што отвара питања социјалне правде и ризика од сиромаштва најстаријих и најрањивијих група.

Супротно томе, холандски модел финансирања представља институционално стабилан и солидарни систем. Он почива на обавезним доприносима грађана који се распоређују кроз три канала: национални фонд за дуготрајну негу који финансира институционалну и интензивну негу, обавезно здравствено осигурање, које покрива медицинске аспекте дуготрајне неге (укључујући кућну негу) и буџете локалних самоуправа, намењене подршци у свакодневним активностима и друштвеној укључености. Такав приступ обезбеђује равномерну поделу терета финансирања, планирање на дуги рок и циљање услуга у складу са потребама корисника.

Преношење применљивих елемената холандског модела у српски контекст захтевало би фазну реформу система социјалног и здравственог осигурања. Као први корак, могло би се размотрити оснивање наменског фонда за дуготрајну негу са јасно дефинисаним изворима прихода и транспарентним управљањем. Такав фонд би омогућио стратешко планирање, правичнију расподелу финансијског терета и смањење притиска на породице, уз истовремено јачање координације и ефикаснију употребу ресурса.

Институционална мрежа и интеграција услуга. – У Србији је институционална мрежа дуготрајне неге ограничена и неравномерно распоређена, а постојећи капацитети установа често нису у складу са потребама корисника. Услуге се углавном пружају у јавним установама социјалне и здравствене заштите, које се суочавају са застарелом инфраструктуром и недовољним кадровским ресурсима. Додатни проблем представља одсуство интегрисаног система који би обезбедио континуитет неге при преласку између различитих нивоа подршке, што доводи до празнина у остваривању права.

Насупрот томе, Холандија располаже једним од најорганизованијих модела у Европи, заснованим на интегрисаној, кориснички оријентисаној и финансијски одрживој инфраструктури. Систем обухвата широк спектар установа – од домова за старе са високим степеном зависности, преко центара за лакшу негу, до специјализованих институција за хро-

нична стања и инвалидитет. Кућна нега, коју пружа мрежа регистрованих провајдера, има централно место у очувању самосталности корисника. Интеграција услуга обезбеђује се мултидисциплинарним тимовима, индивидуализованим плановима и сарадњом сектора здравства, социјалне заштите и локалне самоуправе. Регионалне организације за набавку услуга, које делују у оквиру здравствених осигуравајућих компанија, координишу услуге из Закона о дуготрајној нези и тиме обезбеђују равномерну расподелу ресурса. Флексибилност повећава персонализовани буџет, којим корисници самостално управљају средствима и ангажују неговатеље. Контролу квалитета врши Инспекторат за здравство и заштиту младих, док општине у оквиру Закона о социјалној подршци дефинишу локалне услуге, подстичући иновације и примену дигиталних технологија као што су теленега и роботика.

Применом оваквог приступа у Србији било би могуће развити мултисекторску мрежу установа са јасним стандардима квалитета, системом лиценцирања и ефикасним механизмима надзора. То би омогућило уједначен приступ услугама, смањило регионалне разлике и поставило основе за правичнији и одрживији систем дуготрајне неге.

Подршка неформалним неговатељима. – Неформални неговатељи, углавном чланови породице, чине окосницу система дуготрајне неге у Србији, али њихова улога није ни нормативно препозната ни системски подржана. Постојећи правни оквир не обезбеђује статус неформалних неговатеља као посебне категорије, нити предвиђа институционализоване облике финансијске, психосоцијалне или професионалне подршке. У пракси, они преузимају тежак терет бриге о старим и зависним лицима, најчешће без надокнаде и адекватне обуке, што често доводи до синдрома изгарања, губитка запослења и социјалне изолације.

Супротно томе, холандски модел системски препознаје улогу неформалних неговатеља. Закон о социјалној подршци обавезује локалне самоуправе да развијају мере подршке овим лицима. Такве мере обухватају финансијску компензацију у виду персонализованог буџета, психолошку и саветодавну помоћ, респитне услуге (привремено растерећење), као и едукацију и обуке за унапређење вештина. Улога неформалних неговатеља препозната је и у политици тржишта рада, где се њихов ангажман третира као друштвено вредан и радно релевантан.

Применом овог приступа, Србија би могла да уведе механизме за евиденцију и признавање неформалних неговатеља као субјеката права, као и да развије системе финансијске компензације, едукације и психо-

социјалне подршке. Таква трансформација би обезбедила одрживији и правичнији систем дуготрајне неге, који не занемарује значај породичне солидарности, већ је допуњује институционалним мерама и нормативном заштитом.

Приступ заснован на правима корисника. – У Србији услуге дуготрајне неге пружа ограничен број установа чији капацитети често не одговарају растућим потребама старијих и зависних лица. Оне су територијално неуједначене: док су поједини облици подршке доступни у већим градовима, у руралним и мање развијеним општинама често уопште не постоје. Најизраженији недостаци јављају се у услугама као што су помоћ у кући (геронтодомаћице, кућна медицинска нега), дневни боравци за старије, палијативна нега, организовани превоз до здравствених установа, као и психосоцијална подршка. У бројним срединама изостају и основне услуге – адаптација станова или саветовалишта за кориснике и њихове неговатеље. Такав приступ резултира ограниченим остваривањем права на једнак и правичан приступ услугама.

Холандски модел, насупрот томе, почива на приступу заснованом на правима корисника, уз јасну интеграцију здравствених и социјалних услуга. Он подразумева разграничене надлежности, лиценцирање установа, утврђене стандарде квалитета и редовну евалуацију. Сваки корисник има право на индивидуалну процену потреба и пакет услуга прилагођен личним околностима, без обзира на место пребивалишта. Локалне самоуправе дужне су да обезбеде основне социјалне услуге, док регионалне здравствене установе и осигуравајуће компаније координишу пружање медицинске неге. На овај начин остварују се принципи једнакости, недискриминације и правне сигурности.

Примена овог приступа у Србији захтевала би развој мултисекторске мреже установа уз јасно дефинисане стандарде квалитета, поступке лиценцирања и унапређене механизме надзора. Поред тога, успостављање централизоване базе података о капацитетима и потребама омогућило би равномернију територијалну расподелу услуга и ефикасније планирање, уз стављање корисника у фокус система.

4. Закључак

Суочена са убрзаним старењем становништва, структурним недостацима и растућим захтевима у области социјалне заштите, Република Србија стоји пред историјским изазовом: да дуготрајну негу измести са маргина система наговештених права и подигне је на ниво уставно гарантоване, институционално стабилне и свеобухватно регулисане друштвене функције.

Компаративна анализа холандског модела показује да је могуће изградити ефикасан, правично дистрибуиран и финансијски одржив систем који балансира између формалне и неформалне подршке, универзалног приступа и индивидуализованих решења. Иако је изграђен у специфичном културно-економском контексту, холандски модел пружа Србији вредне лекције: потребу за јасном нормативном артикулацијом дуготрајне неге, за изградњом координисаног мултисекторског приступа, заштитом и професионализацијом неформалних неговатеља, као и за финансијским иновацијама путем персонализованих буџета и наменских фондова.

Србији нису довољна фрагментарна и ад хок решења. Потребан јој је систем заснован на предвидивости, одговорности и поштовању достојанства сваког појединца који зависи од туђе неге. Реформа дуготрајне неге није питање избора, већ нужности: њено одлагање значило би продубљивање неједнакости и додатно запостављање најрањивијих. Насупрот томе, свеобухватна и промишљена реформа представља не само израз социјалне одговорности већ и предуслов за изградњу модерне, правно утемељене и социјално одрживе државе.

Литература

Alders, P., Schut, F. (2019). The 2015 long-term care reform in the Netherlands: Getting the financial incentives right? *Health Policy*. 123(3). 312–316.

Alders, P., Schut, F. (2020). Financing long-term care: The role of culture and social norms; Comment on “Financing long-term care: Lessons from Japan”. International Journal of Health Policy and Management. 9(4). 179–181.

Alders, P., Schut, F. T. (2022). Strategic cost-shifting in long-term care: Evidence from the Netherlands. *Health Policy*. 126(1). 43–48.

Bakx, P., van Doorslaer, E., Wouterse, B. (2023). Long-term care in the Netherlands (NBER Working Paper No. 31823). National Bureau of Economic Research. 1–30. https://www.nber.org/system/files/working_papers/w31823/w31823.pdf

van Dijk, C. E., Langereis, T., Dik, J.-W. H., Hoekstra, T., van den Berg, B. (2025). The health and long-term care costs in the last year of life in The Netherlands. *The European Journal of Health Economics*. 26. 1149–1162. https:..link.springer.com.article.10.1007.s10198-025-01763-w

Verbeek, H., Gerritsen, D. L., Backhaus, R., de Boer, B. S., Koopmans, R., &

Hamers, J. P. H. (2020). Allowing visitors back in the nursing home during the COVID-19 crisis: A Dutch national study into first experiences and impact on well-being. Journal of the American Medical Directors Association. 21(7). 900–904.

Wet langdurige zorg, Преузето 10. 6. 2025. https:..wetten.overheid.nl.BWBR0035917.2025-07-05.

Wet maatschappelijke ondersteuning, Преузето 10. 6. 2025. https:..wetten.overheid.nl.BWBR0035362.2025-07-01

Eggink, E., Ras, M., Woittiez, I. (2016). Dutch long-term care use in an ageing population. The Journal of the Economics of Ageing. 8. 21–31. https://daneshyari.com/article/preview/5100169.pdf

European Commission, Social Protection Committee (2021). 2021 Long Term Care Report - Trends, challenges and opportunities in an ageing society, Country profiles, Volume II, Luxembourg: Publications Office of the European Union.

Закон о социјалној заштити. *Службени гласник РС*. Бр. 24.2011 и 117.2022 – одлука УС.

Закон о здравственој заштити. *Службени гласник РС*. Бр. 25.2019, 92.2023 – аутентично тумачење и 29.2025 – одлука УС.

Закон о пензијском и инвалидском осигурању. *Службени гласник РС*. Бр. 34.2003, 64.2004 – одлука УСРС, 84.2004 – др. закон, 85.2005, 101.2005 – др. закон, 63.2006 – одлука УСРС, 5.2009, 107.2009, 101.2010, 93.2012, 62.2013, 108.2013, 75.2014, 142.2014, 73.2018, 46.2019 – одлука УС, 86.2019, 62.2021, 125.2022, 138.2022, 76.2023 и 94.2024.

Закон о правима бораца, војних инвалида и чланова њихових породица. *Службени гласник РС*. Бр. 18. 2020.

Zorginstituut Nederland (2017). Kwaliteitskader Verpleeghuiszorg. Преузето 25. 8. 2025. https:..www.zorginstituutnederland.nl.documenten.2017.-01.13.kwaliteitskader-verpleeghuiszorg?utm

Zorginstituut Nederland (2018). Kwaliteitskader Wijkverpleging. Преузето 25. 8. 2025. https:..www.zorginstituutnederland.nl.actueel.nieuws.2018.-06.19.kwaliteitskader-wijkverpleging-opgenomen-in-register?utm

Zorginstituut Nederland. (2024). Generiek kompas: Samen werken aan kwaliteit van bestaan. https:..www.zorginzicht.nl.kwaliteitsinstrumenten.generiek-kompas-samen-werken-aan-kwaliteit-van-bestaan

Zorgverzekeringswet, Преузето 10. 6. 2025. https:..wetten.overheid.nl.BWBR0018450.2025-07-05

Jongen, W. (2017). The impact of the long-term care reform in the Netherlands: an accompanying analysis of an ‘ongoing’ reform. [Doctoral Thesis, Maastricht University]. Datawyse. Universitaire Pers Maastricht. https:..doi.org.10.26481.dis.20170223wj

Kroneman M, Boerma W, van den Berg M, Groenewegen P, de Jong J, van Ginneken E (2016). The Netherlands: health system review. Health Systems in Transition. 18(2). 1–239. https:..iris.who.int.server.api.core.bitstreams.be72badc-cc79-41f4-b094-1996f13d8e42.content

Kruse, F., Abma, I., Jeurissen, P. (2020). The impact of COVID-19 on long-term care in the Netherlands. International Long-Term Care Policy Network, LTCcovid. https:..ltccovid.org.wp-content.uploads.2020.05.COVID19-Long-Term-Care-situation-in-the-Netherlands-25-May-2020-1.pdf

Maarse, J. A. M., Jeurissen, P. P. (2016). The policy and politics of the 2015 long-term care reform in the Netherlands. *Health Policy, 120*(3): 241–245.

Meershoek, A., Broek, L., Crea-Arsenio, M. (2022). Perspectives from the Netherlands: Responses from, strategies of and challenges for long-term care health personnel. Healthcare Policy.Politiques de Santé, 17 (Special Issue: Long-Term Care in Crisis: The Reality of COVID-19), 36–50.

Regeling aanwijzing voorbereiding invoering zorgzwaartepakketten AWBZ 2009 (Уредба о одређивању припреме за увођење пакета по тежини потреба у оквиру AWBZ 2009), Staatsblad van het Koninkrijk der Nederlanden, 2007. Преузето 12. 7. 2025. https:..wetten.overheid.nl.BWBR0023018.2007-12-14.0

Schut, F. T. van den Berg, B. (2012). Long-Term Care Insurance in the Netherlands. U Costa-Font, J. and Courbage. C (Eds.). *Financing Long-Term Care in Europe - Institutions, Markets and Models.* 103–124.

Tenand, M., Bakx, P., van Doorslaer, E. (2020). Equal long-term care for equal needs with universal and comprehensive coverage? An assessment using Dutch administrative data. Health Economics, 29(4), 435–451.

Conkova, N., van den Broek, T. (2025). Long-term care use among older migrants in the Netherlands: What to expect in the next decade? Journal of Aging & Social Policy. 37(5). 875–891.

Doc. Marija Dragićević Đorđević, LL.D.,
Assistant Professor,
Faculty of Law, University of Niš,
Republic of Serbia

DUTCH LONG-TERM CARE SYSTEM: LESSONS FOR SERBIA

Summary

This paper examines the long-term care system in the Netherlands, as one of the most developed models in Europe, and explores the potential for applying its elements within the Serbian legal and institutional framework. The Dutch approach is marked by a three-tier regulatory structure, stable financing, and an integrated service network that includes both formal and informal care. Such structure ensures flexible service provision and adaptation to specific needs of beneficiaries. In contrast, Serbia faces structurally different challenges in the field of long-term care: fragmented legislation, limited infrastructure, and predominant reliance on family care-givers. The paper critically analyzes the key differences in governance, funding challenges, the status of informal carers, and the degree of respect for users' rights. On the basis of this analysis, the author presents a set of practical reform proposals: the need to adopt a subject-specific legislative act on long-term care, to establish a national fund for long-term care, to strengthen local capacities, to support informal carers, and to develop an IT-based coordination system. Special attention is given to the need to ensure legislative clarity, service accessibility, and institutional sustainability. The author concludes that the selected features of the Dutch model, if carefully adapted, may offer a viable foundation for gradually building a comprehensive long-term care system in Serbia.

Keywords: *long-term care, Holland, Serbia, financial subtainability, care-givers, informal care.*

Dr. sc. Karla Kotulovski,[*]
Docent,
Pravni fakultet, Univerzitet u Rijeci,
Republika Hrvatska

UDK: 331.105.6(497.5)
UDK: 331.106.24(497.5)
UDK: 349.2(497.5)

DOI: 10.5281/zenodo.17950512

PROŠIRENA PRIMJENA KOLEKTIVNOG UGOVORA U HRVATSKOM PRAVU I PRAKSI – IZDVOJENA PITANJA[**]

Apstrakt: *Socijalni dijalog je bez sumnje neizostavan alat za uravnoteženo tržište rada na kojem inzistiraju inicijative poput nedavno usvojene Preporuke Vijeća o jačanju socijalnog dijaloga koja naglašava da zemlje s visokom pokrivenošću kolektivnim ugovorima imaju konkurentnija i otpornija gospodarstva. Od značaja je i recentna Direktiva 2022/2041/EU kojoj je cilj potaknuti države članice da unaprijede sustav kolektivnog pregovaranja na način da ga učine ratione personae sveobuhvatnim. Hrvatska ima izrazito decentraliziran sustav kolektivnog pregovaranja. Nesiguran rad je gotovo pa normaliziran, posebno u radno intenzivnim i slabo plaćenim sektorima u kojima veliki broj domaćih i stranih radnika obavlja nekvalitetne poslove. Ako kojim slučajem odlučimo slijediti upute europskog zakonodavca i oblikovanje radnih odnosa prepustimo radnom predstavništvu, velika je vjerojatnost da će sindikati prije „pridržati ljestve" poslodavcima i Vladi nego što će voditi računa o profesionalnim i socijalnim interesima svih radnika. Preostaje normativna intervencija usmjerena prema utvrđivanju institucionalnih prepreka koje onemogućuju demokratskoj državi realizaciju jednog od svojih osnovnih ciljeva – briga o javnom interesu. Zaštita prekarnih radnika bi nedvojbeno trebala biti prioritet donositelja odluka, jer ova kategorija dominira na tržištu rada i stvara visoku dodatnu vrijednost. S obzirom da Hrvatska spada u skupinu država članica EU u kojoj institut proširene primjene kolektivnog ugovora predstavlja složen proceduralni mehanizam podložan taksativno navedenim zahtjevima u radu se analiziraju i daju prijedlozi za unaprjeđenje njegovih pretpostavki u cilju poticanja socijalnih partnera da se češće odlučuju za njegovu primjenu.*

---

[*] kkotulovs@uniri.hr, ORCID ID 0000-0001-5792-1917.

[**] Rad je predstavljen na međunarodnoj znanstvenoj konferenciji „Pravo i društveni konflikti", koja je održana 25. i 26. travnja 2025. godine na Pravnom fakultetu Sveučilišta u Nišu.

Ključne reči: *socijalni dijalog, kolektivno pregovaranje, prekaran rad, Hrvatska, usporedna zakonodavstva, proširena primjena kolektivnog ugovora.*

1. Uvod: vidljive značajke prekarizacije radnih odnosa u Hrvatskoj

U Hrvatskoj je udio nestandardnog zapošljavanja među novozaposlenima u odnosu na razdoblje prije krize značajno porastao (Butković, 2018: 12). Riječ je o nesigurnim (prekarnim) ugovornim rješenjima koja se na tržištu rada pojavljaju kao alternativa standardnom radnom odnosu.[1] Treba spomenuti da je glavni uzrok oslanjanja na takve radne aranžamane kontinuirana liberalizacija radnog zakonodavstva ali i nepoštivanje pravne norme (Bejaković, 2022: 16).

Uvidom u povijesni razvoj hrvatskog radnog zakonodavstva moguće je primjetiti da od prvog ZR-a (1995)[2] vladajući mijenjaju i nadopunjavaju odredbe vodeći se isključivo smjernicama EU – ublažavanje rigidnosti hrvatskog tržišta rada. U zadnjih desetak godina na ovu temu napisani su brojni radovi čiji autori ističu da zbog rasta broja nestandardnih oblika zapošljavanja dolazi do izmještanja rada kao temelja društvene organizacije (Franičević et al., 2009). Iako je svaka sljedeća zakonodavna reforma imala ograničeni deregulacijski učinak, problem je u tome što pojam sigurnosti zaposlenja (antiteza prakrnog rada) koji teorijski pretpostavlja zakonsku podršku radniku u postupku prijelaza s jednog posla na drugi nikada nije ostvario puni potencijal u Hrvatskoj. Umjesto toga, čini se da je nesigurnost radnog mjesta, zaposlenja i prihoda jedina konstanta hrvatskog tržišta rada (Bodiroga-Vukobrat, Martinović, Poščić, 2016: 405). Kako stoji u izvješću Europske komisije, osim što radnici često prijavljuju „zarobljenost" u sferi privremenog rada i postepeno pogoršanje uvjeta rada, također dijele zajednički problem u smislu nemogućnosti pristupa brojnim pravima jer ne ispunjavaju minimalne vremenske i/ili materijalne zakonske uvjete (EC, 2022).

[1] Prema hrvatskom radnom pravu, standardni ugovor o radu je ugovor s punim radnim vremenom (40 sati tjedno) na neodredeno vrijeme uz osigurane doprinose iz sustava socijalnog osiguranja za radnika koje plaća poslodavac. Riječ je o poslovnom modelu koji se, u subjektivnom i objektivnom smislu, smatra sigurnijim rješenjem zbog opsežne radnopravne i socijalnopravne zaštite. Takav stav zauzima i europski i hrvatskih zakonodavac izričito navodeći da je riječ o općem obliku zasnivanja radnog odnosa koji pridonosi kvaliteti života nestandardnih radnika i poboljšava njihov (proizvodni) učinak (Preambula tč. 6, Direktiva 99/70/EZ). Jednako tako, Zakon o radu (dalje: ZR, NN, br. 64/23) prioretizira standardni radni odnos te izričito propisuje da se vremenski ograničeno zaposlenje može sklapati samo iznimno (čl. 12). U tom smislu, nestandardni oblici zapošljavanja predstavljaju izvedenice od uobicajenog modela zbog izostanka bitnih karakteristika koje posao čine standardnim.

[2] Zakon o radu, NN, br. 38/95, 54/95, 65/95.

Nastavak stvaranja poticajnog poduzetničkog okvira za odvijanje gospodarskih aktivnosti uz istodobno smanjenje zaštite za radnike proizlazi iz zajedničkog djelovanja socijalnih partnera ususret posljednjim izmjenama ZR-a. Stavovi predstavnika radnika, s jedne, i poslodavaca, s druge strane, ostali su polarizirani jer je navedena strategija jednima odgovorala dok su

sindikati iskazivali snažno protivljenje novom valu širenja nestandardnog rada. (Bejaković, 2022: 12). Brojne civilne udruge i lijeve stranke u Hrvatskoj također su kritizirale Vladin prijedlog novog ZR-a koji, kako se isticalo, otvara vrata prekarnim oblicima zapošljavanja (Radović, 2022) i slabi položaj sindikata.

Zbog utvrđenih pravnih praznina važećeg ZR vezanih u položaj nestandardanih radnika, čini se da već u ovom trenutku možemo govoriti o kozmetičkim zakonskim izmjenama.[3] To znači da se prekarizacija radnih odnosa kao institucionalno i društveno problematična praksa zapošljavanja sve većeg broja radnika s nejasnim radnim statusom, isprekidanim i potplaćenim radnim odnosima nekontrolirano nastavlja.

U tom kontekstu poslodavci se legalno oslanjaju na atipične oblike rada. Pritom zanemaruju uključive radne standarde te grubo krše temeljna ljudska prava. Posebno se ističe sloboda udruživanja te pravo na kolektivno pregovaranje zajamčeno brojnim izvorima radnog prava na svim razinama (ILO, 2016). Ferragina i sur. navode da kontinuirana tranformacija tržišta rada, slabljenje socijalne države i neprilagođeni zakonski okvir koji ne omogućuju svima društveno prihvatljiv životni standard neovisan o njihovom statusu na tržištu rada dovode do rasta tzv. „nevidljive većine“ (eng. rising invisible majority) (Ferragina et al., 2022). Riječ je o tzv. radnicima koje je teško organizirati (eng. hard to organize, dalje: HOWs) jer nemaju jednak pristup socijalnom dijalogu i mehanizmu kolektivnog pregovaranja zbog, između ostalog ugovorene osnove rada (Molina, 2018).

1.1. Oslabljen socijalni dijalog i sustav kolektivnog pregovaranja u Hrvatskoj

Socijalni dijalog na nacionalnoj razini posebno je važan instrument za ublažavanje rizika nesigurnosti. S obzirom na ulogu socijalnih partnera u osmišljavaju i provođenju rezulatata međusobnog konsenzusa potrebno je

[3] Medijski prostor se već sad puni natpisima o „novim normalnim” oblicima zloupotrebe vezanim za radne odnose na odredeno vrijeme. Krajnji primjer zloupotrebe radnog statusa privremeno zaposlenih odgojitelja i odgojiteljica u dječijim vrtićima diljem Hrvatske koji unutar jedne godine potpisuju i po nekoliko ugovora u trajanju od svega nekoliko dana nakon čega više nisu u mogućnosti nastaviti s radom kod istog poslodavca zbog zakonskog ograničenja maksimalno dopuštenih ugovora o radu. Novi list, 2023.

da država, u potrazi za inkluzivnijim rješenjima stvara poticajno okruženje za učinkovito funkcioniranje sustava kolektivnog pregovaranja kojim se zastupaju interesi svih radnika.

Postavlja se pitanje u kojoj mjeri socijalni partneri svojim djelovanjem doprinose području od zajedničkog interesa. Odgovor ovisi prvenstveno o arhitekturi sustava kolektivnih radnih odnosa. Gospodarstvo u Hrvatskoj je klasificirano kao koordinirano tržišno gospodarstvo u

kojem su karakteristike tržišta rada rezultat suradnje socijalnih partnera (države, sindikata i poslodavaca) koji kroz tripartitni socijalni dijalog pregovaraju o uvjetima rada radnika. Na žalost, strateško partnerstvo u provedbi nije na visokom nivou. Hrvatska nema razvijen sustav kolektivnog pregovaranja koji predviđa pravilan ciklus pregovaranja, koordinaciju među sektorima djelatnosti, ujednačeno vremensko trajanje ugovora uključujući preciziranje ugovorenih odredbi na nižim razinama kolektivnog pregovaranja ako se pregovora na višim razinama. Kako Bagić navodi, riječ je o pomalo stihijskoj praksi bez značajnih ishoda za radnike i tržište rada.

Nadalje, istraživanje o preprekama za jačanje uloge socijalni partnera pokazuju da Hrvatska ima izrazito decentraliziran sustav kolektivnog pregovaranja. Nedostaje kolektivnih ugovora sklopljenih na razini sektora, dok pregovaranje na nacionalnoj razini ne postoji (Eurofound, 2020: 27). Socijalni partneri su previše usmjereni na kolektivne sporazume na razini poduzeća, tzv. kućne kolektivne ugovore kojima je prema dostupnim pokriveno gotovo 280.000 radnika zaposlenih u privatnom sektoru (Galić, 2022). Također je važno istaknuti da je nedovoljno prepoznata praksa primjene instituta proširenja kolektivnih ugovora za potrebe javnog interesa, što slabi učinak koji bi takav instrument mogao imati na zaštitu sindikalno neorganiziranih nestandardnih radnika.

Hrvatski socijalni dijalog karakterizira osipavanje, rascjepkanost te slaba pregovaračka snaga članova, kao i nedovoljna uključenost organizacija civilnog društva (nevladinih organizacija) u razvoj i provedbu javnih politika u Hrvatskoj (Puškarić, 2023). Procjenjuje se da je opća sindikalna gustoća u Hrvatskoj malo ispod 30% s trendom opadanja. Krajem 2021. godine kolektivni ugovori su uređivali prava 46,5 % radnika u usporedbi s 52,7 % 2014. godine (pad od 6 %) (Bagić, 2022: 10). Osim toga, postoje velike razlike između pokrivenosti kolektivnim ugovorima u javnom sektoru (68 %) i privatnom sektoru (17 %). Isto vrijedi za privatizirana poduzeća (31 %) i novoosnovana poduzeća u privatnom sektoru (9 %) (Butković, 2018: 47)

2. Metodologija, cilj i svrha istraživanja

Početna premisa istraživanja jest da su nestandardni radnici u Hrvatskoj izloženi brojnim rizicima individualne i kolektivne nesigurnosti. Kako bi to dokazali valjalo je proučiti ukupnost čimbenika koji mogu aktivirati prekarnost.[4] S obzirom da je za pravnu analizu relevatna normativna perspektiva, istraživanje je metodološki ograničeno na zakonodavni okvir institucionalni čimbenik) dominantno zastupljenih atipičnih oblika zapošljavanja na hrvatskom tržištu rada.[5]

Korištenjem taksativno navedenih i međusobno povezanih izvora nesigurnosti koje je 2016. godine postavila Međunarodna organizacija rada (dalje: MOR) potvrđen je jaz između stalnih radnika kao privilegiranih, s jedne, i privremenih radnika, s druge strane koji potiče aktivaciju prekarnosti u zapošljavanju (eng. precariousness in employment). Slijedom navedenog, utvrđena je vremenska, prihodovna te radnostatusna diskriminacija nestandardnih radnika (Kotulovski, 2024: 95-103).[6]

S obzirom da je konstruktivni dijalog između socijalnih partnera jedan od najučinkovitijih načina balansiranja između vječnog društvenog konflikta na relaciji rad – kapital, rješenje treba tražiti u okvirima kolektivnih mehanizama zaštite. Na žalost, koristeći se istom metodološkom tehnikom, utvrđeno je da nestandardni radnici imaju nisku razinu kolektivnih radnih prava koja bi im omogućila zaštitu svojih ekonomskih, profesionlanih i socijalnih interesa. Štoviše, razotkrivena su brojna ograničenja privremenih radnika kad je u pitanju pravo na udruživanje i kolektivno pregovaranje (eng. enforcement gaps) (SSSH, 2022: 62).

[4] Subjektivna percepcija, politika poslovanja poduzeća te društveni, politički i ekonomski kontekst.

[5] Rad na određeno vrijeme (eng. fixed-term contract, rad putem agencija za privremeno zapošljavanje (eng. temporary agency work), rad s nepunim radnim vremenom (eng. part-time work) te studentski rad (eng. student employment).

[6] U okviru individualne dimenzije prekarnosti utvrđeno je se nestandardni radnici nalaze u riziku nesigurnosti radnog mjesta i zaposlenja; nedostatne zaštite za slučaj otkaza; nedostatka minimalnih standarda zaštite zdravlja i sigurnosti na radnom mjestu; naknade za rad nedostatne za pristojan život; nepostojanja ili ograničenog pristupa socijalnim pravima; nepostojanja ili ograničen pristupa profesionalnom osposobljavanju te napredovanju na tržištu rada (Bodiroga, Vukobrat, 2007: 38). Današnja situacija je posve drugačija. Tek nakon više od desetljeća odugovlačenja socijalni partneri su konačno proširili kolektivni ugovor na cijeli sektor trgovine. Razlog višegodišnjeg pritiska sindikata je opravdan posebice ako se uzmu u obzir brojne prednosti ovog pravnog mehanizma (vidi infra pogl. 4). Naime, nedavnim istraživanje koje proveo sindikat trgovine ustanovljen je poražavajući opseg nekvalitetnih uvjeta rada radnika pri čemu za potrebe ovog konteksta treba istaknuti zabranu radnika učlanjivati se u sindikat (ugovorne klauzule) te prepreke ostvarenja prava posredstvom radničkog predstavništva (niska sindikalna gustoća) (STH, 2022).

S obzirom da je nesigurnost rada u Hrvatskoj inherentna pojedinom sektoru s visokom incidencijom nestandardnih oblika rada (Butković, 2018) u okviru znanstvenog problema valjalo je pozicionirati dodatnu premisu te uz nju ponuditi rješenje u svrhu unaprjeđenje radnopravnog i socijalnopravnog statusa ove skupine radnika. Potencijalo učinkovit mehanizam za integraciju i mobilizaciju prekarnih radnika u Hrvatskoj jest proširena primjena kolektivnog ugovora (Davies, 2014: 122-140). Zahvaljujući administrativnoj odluci države u Hrvatskoj je trenutno kolektivni ugovor proširen na četiri djelatnosti: trgovinu, ugostiteljstvo, graditeljstvo te drvnu i papirnu industriju. Međutim, u drugim promatranim državama radničke organizacije imaju mnogo veći utjecaj na širu primjenu postojećih kolektivnih sporazuma u kojima posao obavlja veliki broj nestandardnih radnika (Eurofound, 2022: 32).

Ako pogledamo pokazatelje interesa za ovim institutom kroz povijest, do 2005. godine hrvatski ministri su čak 13 puta iskoristili mogućnost proširenja primjene kolektivnog ugovora. Hrvatska spada u skupinu država članica EU u kojoj institut proširene primjene kolektivnog ugovora predstavlja složen proceduralni mehanizam podložan taksativno navedenim zahtjevima. Takvo uređenje, osim što je pravno nesigurno odbija već oslabljene socijalne partnere da se upuštaju u kolektivne pregovore. Uzimajući, također u obzir opći pad interesa za korištenjem predmetnog instituta, cilj ovog rada je utvrditi institucionalne prepreke hrvatskog ZR-a koji uređuje proširenu upotrebu kolektivnog ugovora, te komparativnom metodom utvrditi postoji li jednostavnije normativno oblikovanje na koje su se odlučila zakonodavstva izabranih država članica EU. No, prije toga promotrimo stav institucija EU koje putem svojih (ne)obvezujućih instrumenata kontinuirano ukazuju na važnost mehanizma proširene primjene kolektivnih ugovora.

3. Direktiva 2022/2041 o primjerenim minimalnim plaćama i kolektivnom pregovaranju

Usvajanje Direktive 2022/2041 trenutno je najvažnija politička inicijativa “socijalne Europe” koja ima dva cilja. Prvi jest odrediti odgovarajuću razinu dohotka postavljanjem dostojanstvene minimalne plaće koja se vezuje uz nacionalnu razinu plaće (umjesto uvođenja izravne europske minimalne plaće) kako bi se, između ostalog stabilizirala ukupna struktura plaća (Bagić, 2022: 18). S obzirom da je riječ o zakonodavnoj akciji postoji prostor za kritiku zbog pokušaja centralizacije politike plaća odnosno izravne uključenost EU u određivanje njezine visine (čl. 153(5) UFEU).

Drugim ciljem Direktiva nastoji potaknuti međusektorsko dvorazinsko kolektivno pregovaranje (grana-poduzeće) koje uključuje veći broj poslodavaca posebno ako je obuhvat kolektivnog pregovaranja nizak. U tu svrhu, države članice u kojima je kolektivnim ugovorom obuhvaćeno manje od 80 % radnika, u smislu članka 2. Direktive, obvezne su izraditi akcijski plan s mjerama za poticanje kolektivnog pregovaranja i veće pokrivenosti kolektivnim ugovorima (čl. 4 (5)), što doprinosi ukupnom povećanju plaća, te smanjenju dohodovne nejednakosti zbog uske veze između opsega kolektivnog pregovaranja, stupnja disperzije plaća i veličina sektora s niskim plaćama. Tako, primjerice zemlje s visokim stupnjem pokrivenosti kolektivnim ugovorom imaju znatno manje razlike u prihodima kao i manji broj sektora s niskim plaćama (Müller, 2023: 23).

Usporkos žustrim raspravama, neosporno je da Komisija ima cilj zaštiti posebno ranjive, nestandardne radnike te unaprijediti njihove životne i radne uvjete, s obzirom da je riječ o ključnim radnicima za održavanje gospodarstva i normalno funkcioniranje društva koji ne primaju plaću od koje mogu preživjeti (Europeam Economic and Social Committee, 2021).

Sa znanstvene perspektive načelno možemo pozdraviti Direktivu. No, u postupku njezinog donošenja Hrvatska nije pokazivala interes niti sklonost preuzeti odgovornost za poticanje socijalnog dijaloga odnosno postavljanju ciljeva u kontekstu pokrivenosti radnika kolektivnim ugovorima (SSSH, 2025). Razlog je uvjet da kolektivnim ugovorima bude pokriveno

„nedostižnih" 80% radnika (čl. 2 Direktive). No, europski zakonodavac se nije sjetio uvrstiti praktične alate za osnaživanje socijalnog dijaloga niti promicanje kolektivnog pregovaranja koji su nužni u u sektorima s niskim plaćama u kojima je zaposlen najveći broj ranjivih, nestandardnih radnika koji nesporno obavljaju društveno važan i odgovoran rad. Riječ je o visoko intenzivnim djelatnostima poput tekstilne, prerađivačke i kožne industrije u kojima je cijena rada u ukupnom trošku visoka.

Literatura izdvaja nekoliko načina na koji države članice EU mogu dostići propisanih 80% radnika obuhvaćenih kolektivnim ugovorom pri čemu se sedam zemalja s pristupom kolektivnom pregovaranju većim od 70% najčešće oslanjaju na mehanizam proširenja primjene kolektivnih ugovora (Calavia, García, Rigby, 2020).

3.1. Preporuka Vijeća o jačanju socijalnog dijaloga (2023)

Vijeće EU je u kolovozu 2023. donijelo Preporuku za jačanje socijalnog dijaloga. Odluka se temelji na inicijativi Komisije (Europski stup socijalnih prava, 2017) iz 2021. godine kao znaku političke podrške kolektivnom pregovara-

nju ali i pokušaju osnaživanja društveno progresivne uloge mehanizama kolektivnog radnog prava (EK, 2021). Ipak, ne treba zanemariti pozadinu ovakvih stavova odnosno povijesnog otpora institucija prema jakom kolektivnom pregovaranju (Tricart, 2019: 71-98; Dorssemont, 2009: 45-105).[7]

Ono što je za ovaj kontekst važno izdvojit jest da Preporuka naglašava nužnu aktivaciju mehanizma proširene primjene kolektivnih ugovora na sve oblike rada (uključujući samozaposlene), uključivanje socijalnih partnera u sve relevantne inicijative, legislative i politike te suzbijanje decentraliziranog pregovaranja koje slabe sindikalnu moć. U tom smislu upozorava da bez pravih institucionalnih reformi i ponovnog jačanja regulatorne uloge socijalnih partnera, revitalizacija socijalnog dijaloga ostat će djelomična i ograničena. S tim u vezi upućuje na Direktivu 2022/2041 (vidi supra pogl. 3).

Aktivno zalaganje institucija EU je neosporno. No, Preporuka nema obvezujući pravni učinak odnosno više je simbolična nego operativna. Osim toga, socijalni dijalog i dalje je primarno vezan uz ciljeve konkurentnosti a ne prava radnika. Konačno, znanstvenu zajednicu posebno zabrinjava stav Suda EU u predmetu EPSU[8] kojim je regulatorna moć socijalnih partnera na EU razini dodatno oslabljena.

4. Proširenje primjene kolektivnog ugovora

Proširenje primjene kolektivnog ugovora od velikog je značaja za podizanje razine pokrivenosti kolektivnim pregovaranjem, a time i jačanje i unaprjeđenje položaja nestandardnih radnika. U prilog tome govori podatak iz 1939. godine kada je institut prepoznat kao izvorno načelo koje ima za cilj zausta-

[7] Komisija je donedavno smatrala da je sustav kolektivnog pregovaranja institucionalna prepreka koje otežava normalno funkcioniranje slobodnog tržišta. Drugim riječima, socijalni dijalog u EU tradicionalno je bio sredstvo za ostvarivanje ekonomske strategije, što i dalje ograničava njegovu autonomiju.

[8] Europska federacija sindikata javnih službi (EPSU, European Federation of Public Service Unions) i udruge poslodavaca u javnom sektoru dogovorili su Okvirni sporazum o informiranju i savjetovanju radnika u javnim službama. Nakon dogovora, zatražili su od Europske komisije da u skladu čl. 155. UFEU njihovom sporazumu da obvezujući učinak u obliku direktive. Komisija je odbila prenijeti sporazum u zakonodavni postupak, tvrdeći da ima diskrecijsko pravo odlučiti hoće li prijedlog uputiti Vijeću EU. Sud je stao na stranu Komisije, navodeći u odluci da je nepokretanje zakonodavnog procesa moguće iz političkih i strateških razloga, a ne samo pravnih čak i ako su socijalni partneri postigli dogovor. Sud je naglasio da Komisija nije samo „poštanski ured" koji automatski prenosi svaki dogovor u zakone. Time je povećao utjecaj političke procjene Komisije, a smanjio pravnu sigurnost sindikata i poslodavaca. Štoviše, više ne možemo sa sigurnošću tvrditi da će kolektivni sporazumi na EU razini dobiti veću pravnu snagu, odnosno dovesti do zakonodavnog učinka. Case C-928/19 P, European Federation of Public Service Unions (EPSU) v European Commission (2021).

viti silaznu spiralu cijene rada i spriječiti one organizacije poslodavaca koje zagovaraju lošije uvjete rada te potkopavaju radni moral (Hayter, 2018: 4).

Usporednom analizom utvrđene su višestruke koristi administrativnog proširenja kolektivnog ugovora o kojima postoji suglasnost u domaćoj doktrini (Bilić, 2022: 413). S jedne strane,

proširenje kolektivnog ugovora na cijeli sektor je važan instrument ekonomske politike koji u određenoj mjeri smanjuje financijsko opterećenje poslodavaca (amortizacija pritisaka na rast plaća), sprječava nelojalnu tržišnu utakmicu te povećava produktivnost rada kroz pristup stučnom usavršavanju (gospodarski razlozi). S druge strane, pozitivni aspekt prakse proširenja važećih kolektivnih ugovora na strani nestandardnog radnika jest veća vjerojatnost ujednačavanja uvjeta rada (materijalna prava) u određenoj gospodarskoj grani ili djelatnosti što pridonosi većoj pravnoj uređenosti (socijalni razlozi). Općenito, uspostavlja se učinkovita međusektorska koordinacija i konkurentnost cijeloga sektora (npr. turizam, graditeljstvo), održava visoka pokrivenosti kolektivnim ugovorima te olakšava pristup predstavništvu velikom broju neorganiziranih radnika u sektorima bez sindikalnog uporišta (Molina, 2018: 20.) U nastavku se najprije daje pojmovno određenje ovog instituta, a zatim se analiziraju pretpostavke proširenja primjene kolektivnog ugovora u hrvatskom pravu.

4.1. Općenito

Sustav kolektivnih radnih odnosa podložan je promjenama. Nakon desetljeća relativne stabilnosti kolektivnog pregovaranja, 90-ih godina 20. st. započelo je razdoblje njegova restrukturiranja. Diljem EU traje snažan trend konvergencije prema decentralizaciji odnosno individualiziranom načinu pregovaranja (Fafo, 2024). Posljedično dolazi do slabljena socijalne uloge kolektivnog pregovaranja vezano uz aktivnosti promicanja načela jednakosti, ostvarenje prava iz sustava socijalne sigurnosti i očuvanje sigurnosti zaposlenja (Dobrotić, 2020, str. 5).

Prema Schultenu et al., možemo razlikovati dva shvaćanja ovog instituta. Prema prvom, kolektivni ugovor proširuje se na neorganizirane radnike u poduzećima povezanim s tijelima poslodavaca koja pregovaraju o sporazumu, kako bi se spriječilo poduzeća da prave razliku između sindikalno organiziranih i neorganiziranih radnika. Prema drugom, riječ je državnoj odluci o proširenju kolektivnog ugovora koji zakonskim aktom obuhvaća radnike u nepovezanim poduzećima koja nisu povezana s onima koja su pregovarala o sporazumu.

U nekim državama postoje „funkcionalni ekvivalenti”, mehanizmi slični proširenju kolektivnog ugovora s učinkom tzv. deklaracije opće primjenjivosti (Italija) (Hayter, 2018: 1-31). Postoji varijanta koju karakterizira sintagma erga omnes, zbog zakonskih odredbi koje gotovo automatski obuhvaćaju sve poslodavce, a time i sve sindikalno neorganizirane radnike u sektoru (Španjolska) (Schulten, Eldring, Naumann, 2015: 364).

4.1.1. Zakonski mehanizmi proširenja kolektivnih ugovora

Prije proširivanja kolektivnog ugovora na cijeli sektor moraju se ispuniti određeni uvjeti. Razlikuju se ovisno o vrsti zakonskog mehanizma koji može biti: automatski, poluautomatski, podržavajući i restriktivan. Automatska metoda ne zahtijeva od javnog tijela da donese odluku o proširenju kolektivnog ugovora jer isti ima per analogiam opću primjenjivost na sve radnike i poslodavce u konkretnom sektoru (Španjolska). Određeni sustavi (Francuska, Finska) primjenjuju poluautomatsku metodu pomoću koje stranke kolektivnog ugovora mogu zatražiti proširenje, ali postupak također može samostalno provesti nadležno Ministarstvo ili upravno tijelo (EK, 2017: 5). U državama koje imaju pravni okvir za širenje učinka kolektivnog ugovora, kojima pripada i Hrvatska, pravo na proširenje može biti podložno posebnim zahtjevima koji se odnose na minimalnu stopu pokrivenosti kolektivnog ugovora odnosno reprezentativnost potpisnika i/ili pretpostavljaju sudjelovanje državnih tijela u postupku donošenja konačne odluke o proširenju. Riječ je suportivnoj metodi, jer zahtjev upućuje jedan ili oba socijalna partnera dok konačnu odluku donosi nadležno državno tijelo (Hayter, 2018: 1-3.).

Od kasnih 1990-ih do danas vidljiv je opći pad interesa aktera za proširenjem primjene kolektivnih ugovora neovisno o vrsti mehanizma, pri čemu treba naglasiti da učestalost pribjegavanja proširenju kolektivnih ugovora značajno varira između država dok neke zemlje niti ne poznaje institut (Cipar, Danska, Grčka, Italija, Malta, Švedska i Ujedinjeno Kraljevstvo) (Eurofound, 2022).

U krugu država u kojima je proširenje kolektivnih ugovora rasprostranjena praksa, postupak i pravna obilježja se također razlikuju. U tom smislu, za objašnjenje razvoja i učinaka proširene primjene kolektivnih ugovora posebnu pažnju u znanstvenom istraživanju treba obratiti na ulogu države odnosno regulatorni okvir (podržavajuće državne politike) i reprezentativne socijalne partnere.

4.2. Zakonodavno uređenje instituta proširene primjene kolektivnog ugovora u hrvatskom pravu

Općenito, industrijski odnosi u Hrvatskoj su uređeni kroz nekoliko zakona i podzakonskih akata. U kontekstu promatranog instituta, od donošenja prvog ZR (1995) do izmjena 2014. godine niti jedna reforma nije značajnije mijenjala regulaciju sustava industrijskih odnosa. Tek je iste 2014. godine ZR donio velike izmjene u području kriterija i postupka donošenja odluke o proširenju kolektivnog ugovora jer ranije pravno uređenje nije odgovaralo pretpostavkama koje propisuje Preporuka MOR br. 98 o kolektivnim ugovorima iza čijeg sadržaja, iako neobvezujućeg karaktera postoji logika i pravni učinak.[9] ZR koji je trenutno na snazi (2023) socijalni partneri su odlučili dopuniti samo čl. 192. ZR (2023) kojim se uređuje predmet kolektivnog ugovora.

Analizom postojećeg stanja i potreba radnika u djelatnosti ugostiteljstva, graditeljstva i turizma uočene su konkretne prednosti pregovaranja na sektorskoj razini vezane uz priznanje brojnih materijalnih prava (STUH, 2021: 10-15), što je rezultat zaštite koju pružaju ugovorena prava u granskom kolektivnom ugovoru i njihove elaboracije u kućnim kolektivnim ugovorima (SGH, 2021). Riječ je o sektorima s najvećim poslodavcima u našoj zemlji i snažnim generatorima novih radnih mjesta. U ostalim djelatnostima sindikati nisu uspjeli s udrugom poslodavaca sklopiti ugovor koji bi pokrivao dovoljno radnika i poslodavaca da se proširi na cijelu djelatnost. Izostanak partnerskog upravljanja vidljiv je u prerađivačkoj i tekstilnoj industriji u kojima pokivenosti kolektivnim ugovorom gotovo pa i nema. U nastavku rada slijedi analiza izdvojenih pretpostavki zakonskog uređenja instituta proširenja primjene kolektivnog ugovora kako bi se odgovorilo na pitanje može li ovako uređen institut predstavljati temelj zaštite prekarnih radnika.

4.3. Pretpostavke za proširenje primjene kolektivnog ugovora

Smisao sklapanja kolektivnog ugovora između stranaka odnosno predstavnika poslodavaca i sindikata jest autonomno urediti svoj odnos. S obzirom da je riječ o vrsti ugovora, jedna od njegovih karakteristika je dobrovoljnost. Proširenjem primjene kolektivnog ugovora na poslodavce koje taj ugovor ne obvezuje ozbiljno se zadire u pravo socijalnih partnera da slobodno kolektivno pregovaraju i postižu konsenzus. Iz toga se može zaključiti da su zakonska ograničenja proširenja nužna.

Hrvatski pravni sustav poznaje institut proširene primjene kolektivnih ugovora koji se u hrvatskoj radnopravnoj teoriji povezuje s osobnim područjem

[9] Vidi: ZR, NN, br. 38/95, 54/95, 65/95, 102/98, 17/01, 82/01, 114/03, 142/03, 123/03, 30/04, 137/04 - službeni pročišćeni tekst, 68/05, 94/09, 149/09.

primjene kolektivnog sporazuma (Učur, 2006: 543-573).[10] Pretpostavke za proširenje uređene su čl. 203. ZR-a koje moraju biti kumulativno ispunjene:

Prijedlog mogu podnijeti sve stranke kolektivnog ugovora pod uvjetom da su važeći kolektivni ugovor zaključili sindikati koji imaju najveći broj članova i udruga poslodavaca koja ima najveći broj radnika, na razini za koju se isti proširuje – za kolektivne ugovore na razini grane.

Nakon savjetovanja s predstavnicima poslodavaca na koje će se proširiti kolektivni ugovor, Ministar donosi odluku o proširenju ako postoji javni interes za proširenje kolektivnog ugovora kojeg utvrđuje na temelju:

- podataka o broju i strukturi poslodavaca na koji se kolektivni ugovor proširuje a koji nije član udruge poslodavca ili udruge poslodavca više razine koja je potpisnica toga kolektivnog ugovora, te

- broju kod njih zaposlenih radnika i razine materijalnih prava radnika.

Treba dodati da prema odredbama ZR-a, kolektivni ugovor obuhvaća one osobe koje su ga sklopile, uključujući sve osobe koje su u vrijeme sklapanja kolektivnog ugovora bile ili su naknadno postale članovi udruge koja je sklopila kolektivni ugovor. Međutim, važno je razjasniti da za slučaj Ministar usvoji zahtjev o proširenju primjene kolektivnog ugovora na cijelu djelatnost, širu primjenu imaju samo odredbe kolektivnog ugovora s normativnim (fakultativnim) učinkom jer se istima definiraju uvjeti rada svih radnika obuhvaćenim proširenjem.

4.3.1. Subjekti ovlašteni podnijeti prijedlog za proširenje

Prema postojećem zakonskom rješenju prijedlog o eventualnom proširenju kolektivnog ugovora zajednički podnose sve stranke kolektivnog ugovora (čl. 204. st. 1 ZR-a), što je u skladu s općim pravilom Preporuke br. 98 (čl. 5(2) (b)). Ovakvo pravno uređenje sadrži određene izmjene u odnosu na ZR (2009.),[11] prema kojem je prijedlog za proširenje podnosila stranka kolektivnog ugovora (čl. 267. st. 1.). U odnosu na zakonski tekst iz 2014. godine, dikcija važeće odredbe stvara nijansiranu razliku u značenju. Naime, ako usporedimo, prema ranijem rješenju odluku o proširenju ministar je donosio ako su to predlagale sve stranke kolektivnog ugovora (…), dok se izmjenama i dopunama ZR-a 2023. godine zakonodavac odlučio ublažiti kriterij navodeći da prijedlog mogu podnijeti sve stranke (..) čl. 203. Nije jasno zašto se taj dio odredbe mijenjao pa se valja usredotočiti na interese socijalnih partnera koji podnose zahtjev za proširenjem važećeg kolektivnog ugovora.

[10] Prema starijoj teoriji radnog prava, riječ je o oktoriranom kolektivnom ugovoru.

[11] Zakon o radu, NN br. 149/09.

Odluka o proširenju je socijalno osjetljiva jer se bez takve inicijative, koje prvenstveno potiču sindikati, u praksi riskira rušenje cijene rada. Drugim riječima, koristeći jeftinu radnu snagu poduzeća koja nisu vezana kolektivnim ugovorom uskraćuju prekarnim radnicima brojna materijalna prava iz radnog odnosa čija se razina, sukladno hrvatskom ZR-u, procjenjuje prije dozvole o proširenju kolektivnog ugovora (Ruždjak, 2004: 232). Na strani radnika takvo srozavanje radnog standarda može izazvati socijalne nemire i dehumanizaciju uvjeta pod kojima se posao obavlja. Dakle, mnogo je razloga za konsolidaciju i koordinaciju sindikalnog članstva kad je riječ o poticanju širenja pravnog učinka važećih kolektivnih ugovora, dok udruge poslodavaca koji nisu sudjelovale u ponošenju zahtjeva za proširenjem mogu uživati plodove takve prakse. U tom slučaju, pod pretpostavkom da bi se proširenjem nestandardnim radnicima povećala razina pravne sigurnosti, jednostrana inicijativa bila bi opravdana prvenstveno zbog toga što su socijalni razlozi za proširenje kolektivnog ugovora u ingerenciji sindikata i u konkretnom slučaju imaju prioritet nad ekonomskim. Određene države obuhvaćene istraživanjem jednostavno ne vide svrhu u zajedničkom podnošenju zahtjeva koji je i bez toga složen. Tako u Slovačkoj zakonska procedura nalaže da proširenje kolektivnog ugovora inicira jedan od zainteresiranih socijalnih partnera ako su zadovoljeni objektivni kriteriji odnosno kriterij reprezentativnosti.[12] Slijedom do sad navedenog, čini se da podnošenje zahtjeva za proširenjem kolektivnog ugovora treba prepustiti predstavništvu radnika iako je riječ o instrumentu mješovite naravi (Grgurev, 2010: 587).

4.3.2. Reprezentativnost stranaka koje podnose prijedlog za proširenje

Reprezentativnost stranaka koje podnose prijedlog za proširenje jedan od uvjeta za proširenje primjene kolektivnog ugovora u hrvatskom pravu (čl. 203. st. 2., ZR).[13] Izbor forumlacije odredbe načelno je usklađen s Preporukom br. 98 koja ne sadrži preciznu definiciju što se treba smatrati „dovoljno reprezentativnim" (eng. sufficiently representative). Drugim riječima, zakonodavcu je ostavljen širok prostor da samostalno odredi kvantitativni zakonski prag odnosno broj poslodavaca i radnika koji su obuhvaćeni sporazumom kao preduvjet podnošenja zahtjeva za proširenjem važećeg kolektivnog ugovora (članak 5. stavak 2. (a)). Zato preostaje teorijski protumačiti kriterij reprezentativnosti koji se razlikuje ovisno o posebnostima pojedinog sustava kojim se uređuju kolektivni radni odnosi. U tom smislu,

[12] Zakon o kolektivnom pregovaranju, Zakon br. 2/1991 [Zákon o kolektívnom vyjednávaní] (s izmjenama i dopunama Zakona br. 183/2017 Coll.) (§7 (1) (3)).

[13] Valja ga razlikovati posebne vrste predstavništva odnosno reprezentativnosti sindikalnih središnjica za sudjelovanje u nacionalnom tripartitnom tijelu. Zakon o reprezentativnosti udruga poslodavaca i sindikata, NN, br. 93/14, 26/15.

proširenje kolektivnih ugovora može se temeljiti da kriteriju reprezentativnosti 1) kolektivnog ugovora ili 2) stranaka kolektivnog ugovora.

Navedeno je da kolektivni ugovor koji se namjerava proširiti (na poslodavce koji nisu članovi udruge koja ga je sklopila) mora biti sklopljen između sindikata s najvećim brojem članova i udruge poslodavaca ili udruge poslodavaca više razine koja ima najveći broj radnika u sektoru ili grani djelatnosti (reprezenativnost stranaka). Odluku o proširenju kolektivnog ugovora će donijeti Ministar, ako se na temelju podataka o strukturi i broju poslodavaca te broju zaposlenih radnika i razine njihovih materijalnih prava utvrdi postojanje javnog interesa (reprezentativnost kolektivnog ugovora). Tekst odredbe ZR-a nije protivan sadržaju Preporuke MOR br. 98. Stoga kritiku trebe uputiti formulaciji čl. 203 ZR – jer je ista neprecizna. No, ne treba isključiti činjenicu da je odredba opterećena kriterijima. Treba pojasniti kako slijedi. Postojeće pravno rješenje, iako primjer jedinstvene primjene zakona na području EU očito ne iskorištava svoj potencijal niti pruža pravnu sigurnost za hrvatskog radnika. U kontekstu reprezetativnosti, domaća pravna književnost se svojevremeno protivila mogućem uvođenju njegovog konkretnog zakonskog praga i to zbog nekih specifičnosti sustava kolektivnog pregovaranja u Hrvatskoj (Rožman, 2006: 36). U postupku revidiranja predmetne odredbe (čl. 203), uočeno je da određena radna zakonodavstva preciznije određuju kriterij reprezentativnosti. Zbog visokog stupnja pokrivenosti kolektivnim ugovorima, provedbe pravila erga omnes, te velikog interesa za institut proširene primjene sektorskih kolektivnih ugovora koji ovisi o uspjehu sindikata na tzv. kućnim izborima (L 2261(15-27)) (Rehfeldt, Vincent, 2018: 151–184), francusko pravo se čini kao referentni zakonski okvir.[14] Naime, od potpisnica koje podnose zahtjev za proširenjem kolektivnog ugovora zakon ne traži da važeći sporazum obuhvaća određeni udio radnika (reprezentativnost sporazuma), već je važna reprezentativnost stranaka koje su ga potpisale. Literatura ovaj pristup objašnjava time da sindikati i organizacije poslodavaca ne zastupaju interese samo svojih članova, već da su regulatorno tijelo koje je odgovorno za društvo u cjelini (Thorsten, 2006: 4). Slijedom navedenog, ako ostvare dobre rezultate na kućnim izborima, sindikati će biti u mogućnosti sudjelovati u pregovaranju i potpisivanju kolektivnog ugovora više razine uz uvjet da se udruge poslodavaca koje zapošljavaju najmanje 50% radnika u tom sektoru ne protivi proširenju kolektivnog ugovora (L.2261-24) (Hayter, 2018: 4).

Hrvatski zakonodavac se odlučio za dvostruku reprezentativnost koja usložava postupak proširenja kolektivnog ugovora. Slijedom navedenog, uvođe-

[14] Francuska ima visok postotak radnika obuhvaćenih kolektivnim ugovorom (preko 90%) unatoč vrlo niskim stopama sindikalnog članstva (5 do 10%).

nje konkretnog praga kojim bi se odgovorilo na pitanje „dovoljne reprezenativnosti" se u ovom radu isključuje. Uzmajući u obzir nekadašnji znantno veći interes socijalnih partnera za širenjem personalnog opsega primjene kolektivnog ugovora te po uzoru na ranije rješenje hrvatskog ZR-a (1995) predlaže se razmotriti eventualno brisanje kriterija reprezenativnosti iz važećeg ZR-a.

4.3.3. Ovlasti ministra vezano uz proširenje primjene kolektivnog ugovora

Raniji ZR (2009.) odluku o proširenju kolektivnog ugovora prepuštao je Gospodarsko socijalnom vijeću (dalje u tekstu: GSV) koji je u Hrvatskoj osnovan kako bi se uskladila trostrana suradnja Vlade RH, sindikata i udruga poslodavaca više razine u rješavanju gospodarskih i socijalnih pitanja. S obzirom da u Vijeću danas, osim predstavnika Vlade sjede i predstavnici sindikata i poslodavaca, njihovo mišljenje je dovoljno relevantno jer je riječ o udrugama više razine. Zato možemo zaključiti da, pod uvjetom da su u GSV-u zastupljeni svi predstavnici subjekata na koje se kolektivni ugovor namjerava proširiti, nije potrebno zakonski ograničiti ovlast donošenja odluke o proširenju kolektivnog ugovora na jednu osobu, ministra. Tim bi se uklanila njegova autonomija da proizvoljno tumačiti javni interes (vidi infra pogl. 4.3.4.) oko kojeg i onako postoji konsenzus svih stranaka kolektivnog ugovora koje su mu uputile prijedlog.

Određene države su imenovale specijalizirano tijelo i u potpunosti normativno anulirale ulogu ministra. Tako odluku o proširenju kolektivnog ugovora u Norveškoj donose stručni članovi neovisnog tijela pod nazivom Tarifni odbor. Uz ograničenja predviđena zakonom, odlučuju da li će se primijeniti u cijelosti ili djelomično na sve radnike koji obavljaju određene poslove unutar industrije ili njezinog dijela. Posebno je značajna činjenica da Tarifni odbor može donijeti takvu odluku ako je utvrđeno da radnici obavljaju posao pod uvjetima koji su, na temelju ukupne procjene, nepovoljniji od onih koji vrijede prema nacionalnim kolektivnim ugovorima za konkretnu djelatnost (IFO, 2016).

Postoje također dijametralno suprotni primjeri zakonskih rješenja koja su izdvojena u ovom tekstu jer su povoljnija za radnike. Pretpostavljaju šire ovlasti resornog ministra. Primjerice, prema francuskom pravu ministar može odbiti proširenje ako prijedlogom socijalnih partnera nisu obuhvaćena mala poduzeća ili ako procijeni da su određene odredbe kolektivnog ugovora štetne za ranjive skupine radnika odnosno postoji opasnost od narušavanja tržišnog natjecanja. Osim toga, zakon mu dopušta ex officio pokrenuti postupak proširenja kolektivnog ugovora.[15]

[15] Code du travail od 5.4.2024., čl. L2261-17; 2261-19.

4.3.4. Postojanje javnog interesa za proširenje kolektivnog ugovora

Ako odluku o proširenju kolektivnog ugovora prepustimo GSV-u, ostaje upitno na koji način bi se utvrdilo (ne)postojanje javnog interesa jer to pitanje u ZR-a nije definirano što područje njegove primjene čini nejasnim. Takva manjkavost na različitim razinama reguliranja (ustavnoj i zakonskoj) ostavlja prostor socijalnim partnerima da pojam javni interes proizvoljno tumače. Stoga je po uzoru na druge pravne propise nužno konkretnije odrediti kada je šire pravno područje primjene kolektivnog ugovora opravdano javnim interesom kako bi se u konačnici i nadležnom tijelu olakšala procjena o njegovu postojanju.

Prema radnopravnoj teoriji, prilagodba radnog prava dinamičnim promjenama na tržištu rada najbrža je i najučinkovitija sklapanjem kolektivnog ugovora jer stranke na taj način najbolje ostvaruju svoje interese (Rožman, 2006: 34). No, sindikati i udruge poslodavaca nalaze se na različitim pregovaračkim stranama jer u pravilu zastupaju različite interese odnosno imaju suprotstavljene stavove. Postizanjem kompromisa sklapaju sporazum kojim uspostavljaju socijalno partnerstvo, jer se svaka ugovorna strana izborila za svoje interese na razini koju je samostalno odredila kao prihvatljivu. Za razliku od toga, u slučaju proširene primjene kolektivnog ugovora stranke inicijalno nastupaju zajednički, zbog pretpostavke da su postigle konsenzus da je proširenje kolektivnog ugovora u javnom interesu. Drugim riječima, stavovi i ciljevi u većoj mjeri odražavaju interese onih koji će biti vezani ishodom pregovaranja odnosno kolektivnim ugovorom. Međutim, usvajanje ili odbijanje zahtjeva o proširenju kolektivnog ugovora u javnom interesu može izazivati zabrinutost organizacija radnika odnosno poslodavaca ako je, primjerice nauštrb smanjenja zaposlenosti i dobrobiti poduzeća (Villanueva, Adamopoulou, 2022: 5-6). S jedne strane, poslodavci kritiziraju protukonkurencijski učinak obvezujućih sporazuma (Haucap, Pauly, Wey, 2001: 287-307), navodeći da je riječ o nametnutom pravu. Također, upozoravaju na nedostatak fleksibilnosti, s obzirom da u pojedinim situacijama nisu u mogućnosti ispuniti uvjete iz kolektivnog ugovora (Rocha, 2018: 225-261). S druge strane, sindikati pozdravljaju mehanizam zbog sindikalne gustoće i održavanja visoke pokrivenosti kolektivnim ugovorima (Hayter, Visser, 2018: 52).

Iz navedenog proizlazi da interese obje strane koje mogu predložiti proširenje primjene kolektivnog ugovora nije moguće odijeliti od pojma javnog interesa, kao kriterija za proširenje primjene. U tom smislu, valja se nadovezati na teorijska razmatranja o svrsi instituta proširenja. Glavni argumenti protiv mehanizama proširenja kolektivnih ugovora razvijaju se oko dva pitanja: prvo, podiže plaće i drugo, ometa konkurenciju u probijanju na tržištu rada

zbog snažnog tzv. karteliziraućeg učinka kolektivnog ugovora koje je sklopljen s više poslodavaca odnosno asocijacija poslodavaca. Ispitujući antikonkurentsko djelovanje obvezujućih kolektivnih ugovora o plaćama, Haucap, Pauly i Wey potvrdili su tezu o zajedničkom interesu poslodavaca i sindikata za proširenjem kolektivnog ugovora, kako bi vecim troškovima izbacili konkurenciju s tržišta. Štoviše, struka ističe da velika i ekonomski snažna poduzeća u ovom institutu vide priliku postaviti kolektivno dogovorene standarde koje novoosnovana poduzeća neće moći ispuniti (Haucap, Pauly i Wey, 2001: 287-307) U tom kontekstu možemo zaključiti da ne postoje dostatni razlozi zbog kojih bi se poslodavci okupili i obrazloženo protivili inicijativi sindikata da se kolektivni ugovor proširi na cijeli djelatnost (Frntić, Penić, Hanzalek, Milković, Novaković, Rožman, 2017: 1040). Ipak, za slučaj, primjerice, nametnutog povećanja minimalne plaće koju su poslodavci dužni isplatiti svojim radnicima u trenutku kada oktroirani kolektivni ugovor krene proizvoditi učinke, treba vidjeti u kojoj mjeri to istovremeno znači potencijalne probleme za manje profitabilne sektore u Hrvatskoj kao što je tekstilna industrija u kojoj je trošak rada u ukupnom trošku poslovanja visok.

Treba ukazati i na posebne osigurače koje su određeni pravni sustavi kreirali za slučaj neželjenog proširenja kolektivnog ugovora kojima se predstavnicima poslodavaca ograničava sloboda pregovaranja. Primjerice, poslodavac u Nizozemskoj može zatražiti izuzeće proširenja ukoliko je riječ o start-upu kojem bi na putu da postane uspješno poduzeće obuhvat kolektivnim ugovorom predstavljao preveliko financijsko opterećenje ili ako poduzeće već primjenjuje kolektivni ugovor određene razine odnosno vrste djelatnosti. Štoviše i sam ugovor o radu može sadržavati klauzulu o izuzeću (Hijzen, Martins, Parlevliet, 2019: 11).

Javni interes ministar rada utvrđuje na temelju podataka o strukturi i broju poslodavaca odnosno na temelju podataka o broju i razini materijalnih prava radnika na koje će se kolektivni ugovor proširiti.[16] Djelomično je riječ o statističkom i organizacijskom pokazatelju (prebrojavanje članova) (Rožman, 2006: 36) koji se uzima u obzir kako veći ili manji broj radnika i poslodavca ne bi ostao izvan dosega primjene kolektivnog ugovora. Takav pravni učinak proširene primjene kolektivnog ugovora možemo protumačiti da služi javnom interesu jer obuhvaća ekonomske i socijalne pokazatelje kojima se reguliraju prava velikog broja subjekata. Osim toga, statistička odrednica ima svoju neposrednu poveznicu s činjenicom da u Hrvatskoj sve veći broj prekarnih radnika radi u javnom i privatnom sektoru. U tom smislu, zasigurno postoji dovoljno reprezentativan broj poslodavaca koji nisu članovi

[16] Napomenimo da ZR (2009) nije sadržavao današnje odredbe o strukturi i broju poslodavca odnosno broju i razini materijalnih prava radnika na koje se kolektivni ugovor proširuje.

neke udruge i zapošljavaju slabo sindikalno organizirane ili neorganizirane prekarne radnike, kod kojih postoji interes za proširenjem kolektivnog ugovora. Dakle, jedan od kriterija za proširenje kolektivnog ugovora je opravdan javnim interesom. Poveznica jest je norveški pristup zbog normativne specifičnosti koja personalni opseg primjene kolektivnog ugovora širi u sektorima u kojima postoji značajan broj radnika migranata ako se utvrdi da u usporedbi sa stalnim radnicima oni obavljaju posao u nepovoljnijim uvjetima, u kojem slučaju se mehanizam proširenja primjenjuju na cijeli sektor (Nergaard, 2014: 9).

Sljedeće pitanje tiče se procjene razine materijalnih prava tako velikog broja radnika. Riječ je o drugom i presudnom kriteriju koji pretpostavlja obvezu preispitivanja opsega radnopravne zaštite radnika koje namjerava obuhvatiti. Samorazumljivo je da se to može utvrditi isključivo dovođenjem u međuodnos razine prava radnika na koje se ne primjenjuje kolektivni ugovor s onima usporedivih radnika već obuhvaćenih važećim kolektivnim ugovorom. S tim u vezi, čini se da su, uzimanjem u obzir navedenih kriterija, ostvareni gotovo svi preduvjeti za možebitnu aktivaciju mehanizma proširenja kolektivnog ugovora kojim se osigurava cjelovita zaštita za nestandardne radnike

4.3.5. Odnos javnog interesa i reprezentativnosti

Kod proširenja kolektivnog ugovora ekskluzivna stranačka sposobnost se, ovisno o pojedinom istraživanju, ocjenjuje kao normativni višak koji, ovisno o kojem je zakonodavcu riječ ili redovito ustupa mjesto javnom interesu ili se ponovno uvrštava u zakonske odredbe kao nužni kriterij proširene primjene kolektivnog ugovora. Uvjeti odnosno kriteriji ovise o nacionalnom kontekstu jer su države kroz povijest i po nekoliko puta mijenjale svoje propise o ekstenzivnoj primjeni kolektivnog ugovora kako u smjeru njihovog dodatnog ograničavanja, tako i ublažavanja kriterija. Važno je naglasiti da se svakim ublažavanjem strogih kriterija povećava učestalost korištenja instituta proširene primjene kolektivnih ugovora. Takav trend zabilježen je u državama kao što su, primjerice Njemačka i Portugal koje su uzete u razmatranje zbog problematike jačanja fleksibilnosti politike zapošljavanja koju dijeli i hrvatsko tržište rada. Tako je portugalska vlada pod pritiskom sindikata i udruga poslodavaca (potonji su bili zabrinuti zbog nepoštenog tržišnog natjecanja) od 2014. godine započela s postupnim ublažavanjem kriterija za odobrenje proširenja kolektivnog ugovora. Zakonskim izmjenama privremeno se napušta utvrđivanje reprezentativnosti kao uvjet za proširenje kolektivnih ugovora i uvodi dokazivanje postojanja javnog interesa na osnovi pozitivnih ekonomskih pokazatelja i postizanja ciljeva kao što su smanjenje društvene nejednakosti te poboljšanje neravnopravnog položaja

žena na tržištu rada. Međutim, tijekom razdoblja restriktivne regulacije došlo je do privremene suspenzije pa i potpune zabrane proširenja kolektivnih ugovora. Kao rezultat toga, donositelji odluka sve veću pažnju posvećuju nacionalnoj politici minimalne plaće. Slijedi djelomično ublažavanje uvjeta no to je rezervirano samo za organizacije poslodavaca s visokim udjelom mikro i malih poduzeća. Već 2017. godine vlada ponovno odustaje od kriterija reprezentativnosti za proširenje te još jednom stavlja težište na socijalno osjetljiv javni interes. Popuštanje kriterija pridonijelo je povećanju broja produženja (Calavia et al. 2020: 405-406).

Treba naglasiti da u kontekstu ograničene slobode kolektivnog pregovaranja sindikata i udruge poslodavaca na koje se kolektivni ugovor proširuje, kritike neprezentativnih poslodavaca su opravdane u istoj mjeri u kojem su znanstveni prijedlozi o uvođenju ili ukidanja kriterija ekskluzivne stranačke sposobnosti utemeljeni. No, kako Rožman i Grgurev navode, proširenja kolektivnog ugovora koja su dokazano u javnom interesu imaju veću pravnu snagu u odnosu na nepovredivost proklamiranog načela (slobode pregovaranja socijalnih partnera) (Rožman, Grgurev, 2010: 560). Po toj logici, kako slijedi, pozitivni učinci proširenja prevladavaju pa čak i dovode u pitanje uvjet reprezetativnosti u cjelosti. Ako se ipak utvrdi da je nužan, onda valja preispitati stilizaciju odredbe na koju se hrvatski zakonodavac.

5. Zaključak

Zbog kontinuirane relaksacije hrvatskog radnog zakonodavstva poslodavci sve češće radnicima nude podnormirana ugovorna rješenja i uskraćuju mogućnosti stalnog zaposlenja. Oslanjajući se na znanstvena istraživanja ograničena na konkretna radnopravna pitanja utvrđeni su brojni rizici individualne i kolektivne nesigurnosti vezane uz analizirane nestandardne oblike rada. Jedan od razloga otežanog pristupa pravu na predstavništvo jest ograničen učinak socijalnog dijaloga zbog decentraliziranog kolektivnog pregovaranja, niskog stupnja pokrivenosti kolektivnim ugovorima i slabe koordinacije među sektorima što omogućuje poslodavcima oportunističko smanjivati kvalitete poslova. U takvim okolnostima obavljati radne zadatke je neodrživo i, s radnopravnog stajališta neprihvatljivo. S obzirom da prekarnost nije neodvojiva od pravne norme potrebno je aktivirati zaštitni mehanizam koji socijalnim partnerima stoji na raspolaganju – proširenje sektorskih kolektivnih ugovora. U Hrvatskoj je takva praksa imala svoj uspon i dobre rezultate u smislu većeg obuhvata sindikalno neorganiziranih radnika i unifikacije uvjeta rada. Međutim, revizijom je utvrđeno da oktroirani kolektivni ugovor u Hrvatskoj nije normativni efikasan zbog jedinstvene ali složene i nedovoljno određene zakonske procedure koja pridonosi rastu pravne nesigurnosti i značajno ograničava socijalne partnere da autonomno djeluju.

Slijedom navedenog, vodeći se smjernicama EU te oslanjajući se na rješenja drugih država članica u manjoj mjeri se predlaže nadopuna nedovoljno kvalificiranog kriterija reprezentativnosti. Snažnije se zagovara rasterećenje mjerodavnog pravnog pravila odnosno ukidanje dvostruke reprezenativnosti. Štoviše, ranije važeći ZR nije postavljao ovaj uvjet a institut je imao više praktičnog smisla nego što ga ima prema postojećem pravnom uredenju. Osim toga, nema potrebe da oba socijalna partnera traže proširenje ako je kolektivni ugovor valjan i o njemu su već pregovarale propisno konstituirane i reprezentativne strane. Također, donošenje odluke o proširenju kolektivnog ugovora treba prepusti isključivo GSV. Kad je riječ o državnom uplitanju u postupak proširenja primjene kolektivnog ugovora treba dati prioritet primjeni poluautmatske metode koja ne zahtijeva od javnog tijela donošenje odluke o proširenju kolektivnog ugovora jer isti ima per analogiam opću primjenjivost na sve radnike i poslodavce u konkretnom sektoru. Naposljetku, treba se složiti sa strukom koja navodi da proširenja kolektivnog ugovora koja su dokazano u javnom interesu imaju veću pravnu snagu u odnosu na nepovredivost proklamiranog načela odnosno slobodu pregovaranja socijalnih partnera. Po toj logici, pozitivni učinci proširenja prevladavaju jer nema dvojbe da je proširenje u javnom interesu ako znamo da većina prekarnih radnika u Hrvatskoj obavljaju poslove u produktivnim sektorima.

Literatura

Adamopoulou, E., Ernesto, V. (2022). Employment and Wage Effects of Extending Collective Bargaining Agreements. IZA World of Labour. 136.

Bagić, D. (2022). Kako unaprijediti kolektivno pregovaranje u Hrvatskoj – rad i društvena pravednost. Analiza i preporuke. Friedrich Ebert Stiftung

Bejaković, P. (2022). Opseg, obilježja i opasnosti od prekarnog rada u Hrvatskoj i Europskoj uniji. Političke analize. 11(41): 13–21.

Bilić, A. (2021). Radno pravo. Zagreb: Školska knjiga

Bodiroga-Vukobrat, N., Laleta, S. (2007). Posebnosti kolektivnog pregovaranja u europskome i hrvatskome pravu. Zbornik Pravnog fakulteta Sveučilišta u Rijeci. 28(1). 38.

Butković, H., Samardžija, V. (2018). Nestandardni rad u Hrvatskoj: izazovi i perspektive u odabranim sektorima. Zagreb: Institut za razvoj i međunarodne odnose

Calavia, M., García A., i Rigby, M. (2020). The Extension of Collective Agreements in France, Portugal and Spain. ETUI. 26(4). 399–414.

Davies, A. (2014). Half a Person: A Legal Perspective on Organizing and Representing Non-standard Workers. In: Voices at Work: Continuity and Change in the Common Law World, ur. Alan Bogg Tonia Novitz, 122–140. Oxford: Oxford University Press

Dorssemont, F. (2009). The Right to Take Collective Action v Fundamental Economic Freedoms in the Aftermath of Laval and Viking. Foes are Forever! In European Union Internal Market and Labour Law: Friends or Foes?, ur. M. de Vos, 45–105. Antwerp: Intersentia

European Commission. (2021). The European Pillar of Social Rights Action Plan. COM(2021)102 final. Brussels, 4 March

European Commission. (2017). Peer Review on Towards a More Dynamic Collective Bargaining. Lisbon, Portugal, 23–24 October

Euorpean Economic and Social Committee. (2021). The Minimum Wages Directive risks making Europe a better place. Brussels, 2021. https://www.eesc.europa.eu/en/news- media/news/minimum-wages-directive-risks-making-europe-better-place

Eurofound. (2013). Dramatic Decline in Collective Agreements and Worker Coverage. https://www.eurofound.europa.eu/en/resources/article/2013/dramatic-decline- collective-agreements-and-worker-coverage

Eurofound. (2020). Capacity Building for Effective Social Dialogue in the European Union. https://www.eurofound.europa.eu/en/publications/2020/capacity-building- effective-social-dialogue-european-union

Ferragina, E., Arrigoni, A., Spreckelsen. F. (2022). The Rising Invisible Majority. Review of International Political Economy. 29(1).

Frntić, D. F., Penić Gović, I., , Hanzalek, D., Milković, D., Novaković, N., Rožman, D. (2017). Detaljni komentar Zakona o radu. Zagreb: Radno pravo

Galić, G. (2022). Sindikati bi granske kolektivne ugovore, za HUP to nije opcija uz 'rigidno' zakonodavstvo. Faktograf, 2. kolovoza. https://faktograf.hr/2022/08/02/

Grgurev, I., Rožman, K. (2007). Kolektivni ugovori, u Radni odnosi u Republici Hrvatskoj (ur. Potočnjak, Ž.). Zagreb. 557–595.

Guardiancich, I., Molina, O. (2018). Organising and Representing Hard-to-Organise Workers: Implications for Turkey, Geneva, ILO

Haucap, J. (2001). Collective Wage Setting When Wages Are Generally Binding: An Antitrust Perspective. International Review of Law and Economics. 21 (3): 287–307.

Hayter, S., Visser, J. (2018). The Application and Extension of Collective Agreements: Enhancing the Inclusiveness of Labour Protection in: Collective Agreements: Extending Labour Protection. 1–31. Geneva: ILO

Hijzen, A., Martins, S. P., Parlevliet, J. (2019). Frontal Assault Versus Incremental Change: A Comparison of Collective Bargaining in Portugal and the Netherlands. IZA Journal of Labor Policy. 9 (1). 1-26.

IFO. (2016). The Extension of Collective Agreements in Europe. https://www.ifo.de/DocDL/dice-report-2016-2-oesingmann-june.pdf

ILO. (2016). Non-standard Forms of Employment around the World: Understanding Challenges, Shaping Prospects. Geneva: International Labour Office

Kotulovski, K. (2024). Nestandardni oblici rada u Republici Hrvatskoj: rizik prekarnosti. Rijeka: Sveučilište u Rijeci, Pravni fakultet u Rijeci

Matković, T. (2020). Raditi u dječjim vrtićima: Rezultati istraživanja uvjeta rada u ranom i predškolskom odgoju i obrazovanju. Zagreb: IDIZ

Müller, T., Vandaele, K., Zwysen, W. (2023). Wages and Collective Bargaining: Is Social Europe Really Back on the Agenda? ETUI

Nergaard, K. (2014). Trade Unions in Norway: Coordinated Wage Bargaining and Workplace Level Co-determination. Friedrich Ebert Stiftung

Potočnjak, Ž., Gotovac, V. (2011). Rad i pravni oblici rada u Republici Hrvatskoj. U Rad u Hrvatskoj (ur. Franičević V., Puljiz. V.). Zagreb: Pravni fakultet, Miko Tripalo

Radović, T. (2022). Podli Zakon o radu, Radnička prava. https://radnickaprava.org/

Rehfeldt, U., Vincent, Ch. (2018). The decentralisation of collective bargaining in France: an escalating process, u: Leonardi, Salvo, Pedersini, Roberto (ur.) Multi- employer Bargaining Under Pressure: Decentralisation Trends in Five European Countries. Brussels, ETUI, 2018. 151–184.

Rocha, F. (2018). Strengthening the Decentralisation of Collective Bargaining in Spain. In: Multi-employer Bargaining Under Pressure (ed. Leonardi S., Pedersini R.), 225–261. Brussels: ETUI

Ruždjak, M. (2004). Kolektivni ugovori, doprinos solidarnosti, otkaz i produžena primjena. Pravo u gospodarstvu. 43 (4). 232.

Schulten, T., Eldring, L., Naumann, R. (2016). The Meaning of Extension for the Stability of Collective Bargaining in Europe in The Role of Extension for the Strength and Stability of Collective Bargaining in Europe. European Economic, Employment and Social Policy. no. 4.

SGH, STUH. (2021). Analiza rezultata primjene kolektivnog ugovora graditeljstva i turizma u praksi: Socijalnim dijalogom do kvalitetnih radnih mjesta u graditeljstvu i turizmu. Sindikat graditeljstva Hrvatske, Sindikat turizma i usluga Hrvatske, srpanj 2021, https://www.sgh.hr/userfiles/files/Analiza%20anketnih%20upitnika%20SGH_STUH.pdf

Tricart, J.-P. (2019). Once Upon a Time There Was the European Social Dialogue. In: Social Policy in the European Union 1999–2019, ed. Vanhercke, G., Spasova i Pochet, 71–98. Brussels: ETUI

Visser, J. (2016). What Happened to Collective Bargaining during the Great Recession?. IZA Journal of Labor Policy. 5 (9). 1-35.

Internet izvori

Novi list (2023). Stotine odgojitelja ostat ce bez posla, njih se kažnjava zato što ravnatelji djecjih vrtica Zloupotrebljavaju rad na odredeno, 2023. https://www.novilist.hr/novosti/stotine- odgojitelja-ostat-ce-bez-posla-njih-se-kaznjavazato-sto-ravnatelji-djecjih-vrtica- zloupotrebljavaju-rad-na-odredeno/

STH/Sindikat trgovine Hrvatske (2022). Kako riješiti problem nedostatka radnika u trgovini? 7. ožujak 2022, https://www.sth.hr/kako-rijesiti-problem-nedostatka-radnika-u-trgovini/

Pravni akti i sudska praksa

Code du travail, od 03.01.1973., s izmjenama od 02.05.2024, JORF no. 0101 du 30 april 2024.

Direktiva (EU) 2022/2041 Europskog parlamenta i Vijeća od 19. listopada 2022. o primjerenim minimalnim plaćama u Europskoj uniji

Preporuka Vijeća o jačanju socijalnog dijaloga (2023)

Preporuka MOR br. 98. o slobodi udruživanja i kolektivnom pregovaranju

Zakon o radu, NN, br. 38/95, 54/95, 65/95

Zakon o radu, NN, br. 93/14

Zakon o radu, NN, br. 64/23

C-928/19 P., European Federation of Public Service Unions (EPSU) v European Commission, ECLI: EU: C: 2021: 656

Doc. Karla Kotulovski, LL.D.,
Assistant Professor,
Faculty of Law, University of Rijeka,
Republic of Croatia

EXTENDED APPLICATION OF COLLECTIVE AGREEMENTS IN CROATIAN LAW AND PRACTICE: SELECTED ISSUES

Summary

Social dialogue is undoubtedly an indispensable instrument for a balanced labour market, as emphasized by initiatives such as the recently adopted Council Recommendation on strengthening social dialogue. This instrument underscores that countries with high collective bargaining coverage tend to have more competitive and resilient economies. Of particular relevance is also Directive (EU) 2022/2041, which aims to encourage Member States to enhance their collective bargaining systems by making them comprehensive in terms of personal scope (ratione personae). Croatia has a highly decentralised system of collective bargaining. Precarious work has become virtually normalised, especially in labour-intensive and low-wage sectors, where a large number of both domestic and foreign workers perform low-quality jobs. Should Croatia choose to follow the guidance of the European legislator and entrust the shaping of labour relations to employee representation bodies, there is a significant risk that trade unions will prioritise accommodating employers and the Government over safeguarding the professional and social interests of all workers.This situation calls for normative intervention aimed at identifying and removing institutional barriers that prevent a democratic state from fulfilling one of its fundamental objectives – protecting the public interest. The protection of precarious workers should undoubtedly be a priority for policymakers, given that this category dominates the labour market and generates significant added value. Since Croatia belongs to the group of EU Member States in which the institution of extended application of collective agreements constitutes a complex procedural mechanism subject to listed conditions, this paper analyses the current framework and offers proposals for improving the presumptions of such application, with the aim of encouraging social partners to make more frequent use of this legal instrument.

Keywords*: social dialogue, collective bargaining, precarious work, Croatia, comparative legislation, extended application of collective agreements.*

Aleksandra Mitrović,[*]
Teaching Assistant,
Faculty of Law, University of Priština,
Head Office in Kosovska Mitrovica,
Republic of Serbia

UDK: 349.2:347.9(497.11)
UDK: 339.109.6(497.11)

DOI: 10.5281/zenodo.17951218

COLLECTIVE LABOUR DISPUTE AS A TYPE OF SOCIAL CONFLICT AND ITS RESOLUTION[**]

Abstract: *This scientific paper aims to explore the sociological and legal framework of peaceful resolution of collective labour disputes, present experiences in resolving collective labour disputes as a type of social conflict in a society, specifically in the Republic of Serbia, and thus confirm the advantages in the work of the Agency for Peaceful Settlement of Labour Disputes as a state institution facing modern social challenges in approaching the EU concept, where social peace is the basis for harmonising domestic and European labour legislation. Prior Agency experience proves that the agency method of resolving collective labour disputes is an extraordinary and more efficient way of protecting the employees 'rights. Due to tardiness, legalism, formalism and high financial costs, regular court proceedings cannot meet expectations in the field of labour disputes, nor can they be a solution for resolving social conflict ultimately aimed at establishing social peace.*

Keywords: *labour dispute, social conflict, collective labour dispute, peaceful resolution of labour disputes, Agency, social peace, social dialogue.*

1. Collective Labor Dispute as a Type of Social Conflict

A collective labour dispute as a social phenomenon is normatively shaped. The essence of a labour dispute lies in the social conflict that occurs as a

[*] aleksandra.mitrovic@pr.ac.rs, ORCID ID 0000-0003-1150-6907.

[**] The paper was presented at the International Scientific Conference Law and Social Conflicts, held at the Faculty of Law, University of Niš, on 25 and 26 April 2025.

result of the differing interests of social partners (the employer and an employee). Such conflicts are an inevitable result of social cohesion, emerging from constant social interactions imposed by the existential conditions of life. The social aspect is a new dimension in studying the collective labour dispute as a legal phenomenon with a social character, or as a social phenomenon with a normative form. In that regard, the collective labour dispute is perceived by relying on its two essential elements: 1) its essence – the conflict of interests as part of the social context; and 2) its structure – a legally regulated institution. It also entails a generalised systematisation of the nature of a labour dispute as a concept, as it is impossible to make any attempt of a more precise systematisation. The reason lies in the complex nature of the labour dispute phenomenon as a type of (undesirable) social relation because social relations intrinsically carry the essential characteristic of *ars inventoriae*, which implies that new topoi are constantly created while the existing ones are modified (Visković, 1997: 83).

When the focus is shifted to social relations and when law is conceived as an exclusively social phenomenon, social relations become the materialised substrate of law, including those that create negative effects, such as social conflicts (like collective labour disputes). We can, therefore, conclude that law is influenced by social existence, and that in this respect, it is autonomous and formalised through legal norms. Social relations, values, and norms are the components (elements) of law, while at the same time being the sources of law; thus, social relations are the material sources of law, legal values are the axiological (ethical) sources of law, while legal norms are the formal sources of law (Visković, 1981: 83).

Given that labour disputes fall into the category of particularly undesirable social conflicts, in order to successfully approach their resolution, mitigation, or prevention, it is necessary to approach the problem radically. Here, the term "radically" means addressing it "root-and-branch", i.e. beginning from the "heart of the matter" in order to better understand the concept of a labour dispute. The theory of hermeneutics (the art of understanding and interpretation) claims that in order to interpret something we must first understand it. Therefore, understanding is considered the fundamental phenomenon of all relations among people and of man's relation to everything that exists, and is thus referred to as the primordial phenomenon (Urbaničić, et al., 1973: 433). Social phenomena are manifested, *inter alia*, as "processes of communication or exchange of information, processes in which people send each other messages with the intent to show, describe, explain, ask, inquire, convey emotions, create factual situations, etc." (Visković, 1981: 370). From this standpoint, the study approaches labour disputes from a

socio-legal perspective, which manages to track the variability of social relations while simultaneously contributing to the restoration of the meaning of legal norms governing those relations (Visković, 1989: 144-167).

After all, law is "a system of state and social norms that formally regulate the most important and most conflicting interpersonal relations in order to achieve peace, security, justice, and other socially dominant values" (Visković, 2001: 117). Therefore, the structure of a legal norm will not be defined by a logical concept but rather by the needs, the balance of power, and the goals (interests) of society. Social practice has shown that social conflicts are costly for all social actors (the state, employers, and employees). It has driven the pursuit for more effective strategies and mechanisms for maintaining social peace. Court proceedings involve high costs, and taking legal action in court is unattainable for many employees. Another reason for avoiding judicial proceedings is that labour disputes often take many years due to ever-present formalism;thus, "(…) justice, if it is too slow, becomes pointless(…)", which causes frustration among employees (Bronstein, 1990: 67). The duration and inefficiency of court proceedings can be best illustrated by some statistical data: out of 14 judgments of the ECtHR delivered in 2012, the Court found a violation of the right to a trial within a reasonable time in as many as 11 cases. The ECtHR jurisprudence[1] has shown that, out of 61 judgments delivered in cases against the Republic of Serbia, a violation of the applicant's rights was established in 54 cases, most often a violation of the right to a trial within a reasonable time. It has been noted that the observed problems, such as a *high unemployment rate, the existence of a widespread informal labour market*, and *the weak capacity of the competent government authorities (labour inspection)* in Serbia, work in favour of unscrupulous employers. The low rate of unionisation among employers in the private sector negatively affects employees in their decision to resolve their disputes in court. High unemployment and the widespread informal employment, together with the weak capacity of the competent government authorities (labour inspections), deter employees from attempting to settle their disputes with employers in court.

The European Economic and Social Committee believes that "social dialogue should be regular and structural in nature" rather than being held *ad hoc* only when needed, and that "it should be more effective and result-driven"

[1] ECtHR Case 57611/10 *Anđelić and Others v The Republic of Serbia* [2013], Report of the Representative of the Republic of Serbia before the European Court of Human Rights, Available 12 January 2018; http://www.zastupnik.gov.rs/uploads/cr/presude/u-odnosu-na-rs/presuda-andjelic-i-dr.-protiv-srbije-p.-br.-57611-10/andjelic_idr_p_57611_10_ser.pdf.

(Sibian, Leihner, 2013: 4). In order to establish and preserve such a socio-labour climate, the state has to institute adequate instruments for the peaceful settlement of labour disputes. Consequently, in 2004, the National Assembly of Serbia adopted the Acton the Peaceful Settlement of Labour Disputes (hereinafter: the PSLD Act, 2004),[2] which envisaged the establishment of the National Agency for the Peaceful Settlement of Labour Disputes as the operational body for the implementation of this Act.

2. Efficiency of Agency-based Settlement and Inefficiency of Judicial Resolution of Collective Labor Disputes

In addition to the classical form of mediation as a method of resolving collective labour disputes, a new model introduced in Sweden in 1990 also deserves to be mentioned; it is called the "Mediator of Realm", which may be translated as "State Mediator". The state mediator operates at the national level and represents a kind of super mediator, while also playing the role of a good host of the state (*bonus pater patrie*) (Fahlbeck, 1991: 418). By analogy, the National Agency for the Peaceful Settlement of Labour Disputes in the Republic of Serbia (hereinafter: PSLD Agency) is assigned the role of the state mediator, and accordingly, one of its goals is to mediate an agreement between the conflicting parties.

The advantage of mediation lies in its tripartite foundation, where out-of-court bodies resolve labour disputes with minimum formalities, thus making the procedure less costly than court proceedings while the parties retain their autonomy and focus on developing good relations between social partners in the future. Thus, mediation "can be a therapy for treating current disorders in the relations between an employer and employees, as well as for preventing new ones" (Kostić, Perić, 2009: 217). The advantages of settling labour disputes before the Agency include:

- Speed of labour dispute resolution: under the law, the time limit for resolving a dispute is 30 days. The parties shall receive a final and enforceable decision within one month from the opening of the hearing (Art. 36 PSLD Act). A collective dispute is resolved without unnecessary delays, with the assistance of a conciliator jointly chosen by the parties (management and trade unions), thus ensuring equality for all parties. The expertise and experience of an impartial conciliator contribute to

[2] Zakon o mirnom rešavanju radnih sporova (Act on Peaceful Settlement of Labour Disputes), *Službeni glasnik Republike Srbije*, br. 125/04, 104/09 i 50/18 (hereinafter: the PSLD Act).

the development, improvement, and tolerance of social dialogue, thereby avoiding the most harmful and costly consequence – a strike;

- Simplicity of initiating and conducting the labour dispute: it is sufficient to fill in a form available at the Agency's website and send it to the Agency;
- Cost-effectiveness: the procedure is completely free, saving both parties time and money. In individual disputes, which can last for years due to overloaded courts, an employee may face an increasingly difficult financial position during lengthy proceedings, while employers face growing costs for damages due to lost profit resulting from unlawful dismissal and accrued interest on unpaid salaries. In collective disputes, burdened by transition issues (privatisation and restructuring of the economy, accompanied by the low level of economic democracy and tolerance), the mediator helps the parties find a solution which would be acceptable to both the employer and the employees;
- Reduced court caseload;

Increased trust between social partners: the mediator's assistance enables the parties to reach a compromise and functional solution, in line with the modern EU concept of peaceful resolution of labour disputes.

The inefficiency of court proceedings actually confirms the Agency efficiency because through mediation, the Agency demonstrates its advantages over the shortcomings of the classical judicial process. The total number of initiated labour disputes (6,920) in the period 2015–2021 shows that the results of agency-based mediation have been accepted with increasing trust by the citizens of the Republic of Serbia. It is clearly reflected in the trend dynamics of the total number of peacefully resolved labour disputes (4,380), a large number of which were resolved on the merits (2,925), including a significant number of individual labour disputes resolved on merits (2,870) and collective labour disputes resolved on merits (55) in the period from 1 Jan 2018 to 31 Dec 2021. A slightly increasing trend can also be observed in the total number of peacefully resolved disputes in both cases: in peacefully resolved individual and collective labour disputes (PSLD Agency, 2021: 26-28).[3]

[3] The data have been compiled from the Republic Agency for the Peaceful Settlement of Labour Disputes. Republička agencija za mirno rešavanje radnih sporova (2021). *Informator o radu* (Bulletin, National Agency for Peaceful Settlement of Labor Disputes of the RS), RAZMRRS, Beograd, 2021. https://www.ramrrs.gov.rs/storage/documents/Gx8DsL5PIBLanhLMSNiReaU20sGQAAHX8qDVY1ev.pdf (For more information on the period 2015-2021, see: PSLD Agency, 2021:26-28).

Indicators of (in)efficiency refer to the *number of unresolved cases, the length of judicial proceedings* which, according to European standards, also includes the *enforcement procedure, the costs of the judiciary*, and *the level of respect for human rights. The large number of unresolved cases* in the courts of the Republic of Serbia, *the high percentage of outdated unresolved cases*, and especially the backlog of *old unresolved enforcement cases*, require comprehensive and long-term measures to be undertaken at the national level. Practice in our country shows that the issue of judicial efficiency in Serbia is one of the central areas in the negotiations for Chapter 23 of the EU accession.

The emerging problem is the *violation of fundamental human rights* in the domain of legal protection because the enforcement procedure in about 100,000 court cases in the Republic of Serbia has lasted for more than 10 years. On the other hand, the procedure before the Agency is completed in only one month. *Cost-effectiveness* is also one of the many advantages of agency-based dispute resolution, as the entire procedure is free of charge and very simple to initiate. The savings achieved by the Agency for the state, solely in resolving individual labor disputes during the first five years of its work, amounted to between €3,000 and €5,000. In the private sector, a collective labour dispute saves between €400,000 and €500,000 for a single day of a prevented strike in a large enterprise.The procedure can be initiated *without formalities* and may be brought before a mediator or arbitrator, depending on whether it is an individual or collective labour dispute. This further highlights another advantage of agency-based resolution: *flexibility*, which implies the freedom of social partners to choose the method by which they will resolve the existing conflict. Therefore, "(…) a visible direct proportion exists between the success and efficiency of the transition process, i.e. political, economic, and social reforms, and social peace and the development of social dialogue as one of the means to achieve such social peace" (Marinković, 2010: 297).

The PSLD Agency has achieved remarkable results and become a leader in the region. Its importance is confirmed on a daily basis not only in the formal and legal sense but also in the field of social practice.Since its establishment in 2005 until the end of 2016, a total of 14,192 labour disputes were initiated before the Agency, including 5,118 individual disputes resolved on the merits and 126 collective labour disputes also resolved on the merits.[4] It can be concluded that the situation in the field of peaceful settlement of labour

[4] Republička agencija za mirno rešavanje radnih sporova/PSLD Agency (2018). *Priručnik o dobrim praksama u mirnom rešavanju radnih sporova* (Handbook of Good Practices in Peaceful Settlement of Labour Disputes, Lazović, I (ed.), RAMRRS, Beograd; https://www.ramrrs.gov.

disputes in the Republic of Serbia, and the contribution of the PSLD Agency after more than a decade of work and the implementation of the Act on Peaceful Settlement of Labour Disputes, is satisfactory and encouraging, with evident progress in all segments (PSLD Agency, 2018: 37).

The Agency encourages social partners to sit at the negotiating table, peacefully reconcile and find mutually satisfactory solutions. Furthermore, it strives to resolve as many collective labour disputes as possible through mediation, i.e. by extrajudicial means, and thus contribute to reducing conflict-based methods and strikes. If a strike in a major company were to be reduced for just one day through Agency mediation, it would affect the Agency's budget for the following three years. Moreover, if the Agency could mediate in reaching a solution even before the strike began, the savings would be immeasurable, and an expert in the economic–financial field would have to adequately assess and explain them.

Thus, the PSLG Agency contributes to establishing and preserving industrial and social peace, as well as ensuring social security within a stabilised financial framework. In turn, its activities relieve the judiciary of labour disputes' caseload. Social peace, by definition, constitutes a part of the overall social peace and stability of a country and reflects the relationships among social partners: political authorities, trade unions, and employers. In line with the principle of interconnected vessels, social peace can function only as part of the overall political, economic, and social stability of society (Pochet, Fajertag, 2000: 9-40).

3. Social Dialogue as a Guarantor of Social Peace

The foundation for resolving collective labour disputes rests on the prevention of conflict and maintenance or establishment of social dialogue. The essence lies not in the mere formal fulfilment of social dialogue but in the effective harmonisation of the social partners' positions. Hence, it has been emphasised that negotiations to resolve conflicts in the field of labour should not be understood by trade unions and employers as a fight of gladiators, as was often the case in the past, but rather as an attempt to find a middle ground that will satisfy the interests of both parties. Employers' and workers' organisations have the role of social partners, which should actively participate in the formulation, adoption, supervision, and implementation of international labour standards as they are defined by the Inter-

rs/images/Prirucnik-o-dobrim-praksama.pdf (For more information on the period 2005–2016, see: PSLD Agency, 2018: 28-29).

national Labour Organization (ILO). The ILO functions as a tripartite body and enables employers' organisations, workers' organisations, and governments to have a voice as equal social partners in creating labour standards, policies, and programmes in the field of work. Social policy formulated through dialogue between social partners has the best chance of achieving the goals agreed upon by the international community. ILO standards establish the framework for shaping social policy that promotes economic development and ensures the well-being of all who implement them.

International labour law insists on the existence and maintenance of social dialogue, i.e. cooperation between the state, employers, and employees in carrying out certain labour-related activities. The European Economic and Social Committee stresses the importance of social dialogue and "calls upon all stakeholders to make the best possible use of existing institutions, particularly the Social and Economic Council (SEC). It calls upon the government to continue to promote the SEC, to consult it more systematically on all policies in which workers have a legitimate interest. The European Economic and Social Committee considers that social dialogue should be regular and structural in nature, rather than *ad hoc*, and that it should be more effective and result-driven" (EESC, 2013).[5] Only when social partners are equal in dialogue can we speak of a systemic shift in resolving labour disputes, i.e. systemic changes which will also achieve, through social cohesion, the goal of social dialogue: the preservation and stabilisation of labour and social peace.

Labour legislation as a whole should serve this purpose by providing incentives to create an adequate social climate that would accumulate through the establishment of social balance between the social partners. The establishment of such balance between social partners, i.e. the legitimate protection of employees' and employers' interests is a fundamental condition for social peace and prosperity. Naturally, to establish and sustain such a social and labour climate, the state must put in place adequate instruments of social peace, i.e. appropriate methods of peaceful resolution of labour disputes.

Such methods have been successfully applied by the PSLD Agency in the Republic of Serbia. According to the latest results, a total of 1,215 motions for labour dispute resolution were filed with the Agency in 2022, while 975 motions were filed in 2023 (PSLD Agency, 2023:11).[6] Research indicates that

[5] European Economic and Social Committee/EESC (2013). Opinion of the European Economic and Social Committee on 'The role of civil society in EU-Serbia relations', 2013/C 327/02, 491st plenary session held on 10-11 July 2013, *Official Journal of the EU*, 12.11.2013, https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/HTML/?uri=OJ:C:2013:327:FULL.

[6] Republička agencija za mirno rešavanje radnih sporova/PSLD Agency (2023).

the Agency provided its services within the prescribed period in 975 cases; no cases were recorded on providing services after the expiry of the prescribed period. These facts clearly demonstrate the PSLD Agency's efficiency.

4. Conclusion

Conflicts, disagreements or disputes in the field of labour arise as a catalyst for change in that area. The consequences of labour disputes resolved in court proceedings served as the initial trigger for seeking new, extrajudicial, and consensual methods of dispute resolution. Since social conflicts have proven costly for the state and society in general, the search for strategies and mechanisms of social peace has led to the emergence of new institutions of social partnership that serve the purpose of peaceful settlement of labour disputes.

In the Republic of Serbia, the National Agency for Peaceful Settlement of Labour Disputes was established in order to create social balance between the legitimate interests of employees and employers, but also to contribute to the harmonisation of the national legislation with EU labour legislation. Research results confirm that the PSLD Agency functions as an efficient, cost-effective, and neutral mediator, established by the state to safeguard social peace and cohesion. By fostering greater trust among social partners, the Agency has succeeded in cultivating a more favourable social climate, as evidenced in the significant reduction in strikes, which is one of the strategic objectives for maintaining social peace and well-being as key values of the European concept. The findings of this study support the hypothesis that the PSLD Agency safeguards the workers' rights more effectively through the mediation-based peaceful settlement of collective labour disputes. It is clearly evidenced in the growing frequency of employing this institute in resolving labour disputes between social partners.

References

Bronstein, A. S. (1990). Le protection contre le licenceiement injustifié en Amerique Latine. *Revue international du travail*. Vol. 129(5). Genève: Bureu international du Travail. 655-674.

INFORMACIJA Socijalno-ekonomskom savetu Republike Srbije u vezi sa podacima o kojima se vode evidencije i drugim pitanjima od značaja za postupke mirnog rešavanja radnih sporova za 2022. god.(Information to the Socio-Economic Council RS on recorded data concerning proceedings for peaceful settlement of labour disputes for 2022), RAMRRS, Beograd; https://www.ramrrs.gov.rs/storage/documents/3bZVhVWZd7j1Z3bQqfkF7ptiEuOwISageB40U6Ku.pdf.

Fahlbeck, R. (1991). Les modalités de reglement des conflits collectifs d'interests. *Raport National Suede*. XIII Congrès Mondial de Droit du Travail et de la Séurité Sociale, Athens; Genève: Bureau international du Travail. 418.

Kostić, D., Perić,V. J. (2009). Optimalni uslovi za mirenje u kolektivnim radnim sporovima (Optimal conditions for mediation in collective labor disputes), *Socijalna prava i ekonomska kriza*, Zbornik radova sa Savetovanja pravnika "Zlatiborski pravnički dani", Zlatibor; Udruženje za radno pravo i socijalno osiguranje Srbije, Intermex, Beograd, 2009 (217).

Маринковић, Д., Маринковић, В. (2010). Пут Србије ка европском социјалном моделу–стање и перспективе (Serbia's path towards the European social model: status and prospects), *Остваривање и заштита социјалних права – Златибор 2010*, Зборник Удружења за радно право и социјално осигурање Србије, Интермекс, Београд, 282-298.

Pochet, P., Fajertag, G. (2000). A New Era for Social Pacts in Europe. In: Pochet, P. Fajertag, G.(eds.). *Social Pacts in Europe: New Dynamics*. Brussels: ETUI, OSE. 9-40.

Republička agencija za mirno rešavanje radnih sporova/PSLD Agency (2021). *Informator o radu* (Bulletin, National Agency for Peaceful Settlement of Labor Disputes), RAZMRRS, Beograd. https://www.ramrrs.gov.rs/storage/documents/Gx8DsL5PIBLanhLMSNiReaU20sGQAAHX8qDVY1ev.pdf

Republička agencija za mirno rešavanje radnih sporova/PSLD Agency (2018). *Priručnik o dobrim praksama u mirnom rešavanju radnih sporova* (Handbook of Good Practices in Peaceful Settlement of Labour Disputes), Lazović, I (ed.), RAMRRS, Beograd; https://www.ramrrs.gov.rs/images/Prirucnik-o-dobrim-praksama.pdf

Republička agencija za mirno rešavanje radnih sporova/PSLD Agency (2023). INFORMACIJA Socijalno-ekonomskom savetu Republike Srbije u vezi sa podacima o kojima se vode evidencije i drugim pitanjima od značaja za postupke mirnog rešavanja radnih sporova za 2022. god. (Information to the Socio-Economic Council RS on recorded data concerning proceedings for peaceful settlement of labour disputes for 2022), RAMRRS, Beograd; https://www.ramrrs.gov.rs/storage/documents/3bZVhVWZd7j1Z3bQqfkF7ptiEuOwISageB40U6Ku.pdf

Sibian, I., Leihner, C. (2013). *The Role of civil society in EU - Serbia relations*, REX/381-EESC-2013-1176, Brussels: European Economic and Social Committee, https://www.eesc.europa.eu/en/our-work/opinions-information-reports/opinions/role-civil-society-eu-serbia-relations

Urbaničić, I., et al. (1973). *Hermeneutika: teorija tumačenja i razumevanja* (Hermeneutics: interpretation and understanding theory), Časopis *Delo 4/5*, Biblioteka Argumenti, Knjiga 19, Beograd: NOLIT (1973), 433

Visković, N. (1997). *Argumentacija i prav*o (Argumentation and Law). Split: Pravni fakultet.

Visković, N. (1981). O tumačenju pravnih akata (On the Interpretation of legal acts), *Zbornik radova Pravnog fakulteta u Zagrebu*. Zagreb: Pravni fakultet. 3-4/1981. 370.

Visković, N. (1981). *Pojam prava. Prilog integralnoj teoriji prava* (The concept of law: a contribution to the integral theory of law), Split: Pravni fakultet

Visković, N. (1989). *Tumačenje u pravu. Jezik prava*.(Interpretation in law: the language oflaw), Zagreb: Naprijed. 144-167.

Visković, N. (2001). *Teorija države i prava* (Theory of state and law), Zagreb: Birotehnika CDO

Legal documents

European Economic and Social Committee/EESC (2013). Opinion of the European Economic and Social Committee on 'The role of civil society in EU-Serbia relations', 2013/C 327/02, EU, *Official Journal*, 12.11.2013, https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/HTML/?uri=OJ:C:2013:327:FULL

Zakono o mirnom rešavanju radnih sporova (Act on Peaceful Settlement of Labour Disputes, PSLD Act), *Službeni glasnik Republike Srbije*, br. 125/04, 104/09 i 50/18; https://www.paragraf.rs/propisi/zakon_o_mirnom_resavanju_radnih_sporova.html

Judicial practice

ECtHR Case 57611/10 *Anđelić and Others v The Republic of Serbia* [2013] ECHR Strasbourg; Report of the Representative of the Republic of Serbia before the ECtHR, retrieved 12 January 2018 from http://www.zastupnik.gov.rs/uploads/cr/presude/u-odnosu-na-rs/presuda-andjelic-i-dr.-protiv-srbije-p.-br.-57611-10/andjelic_idr_p_57611_10_ser.pdf

Александра Митровић,
Асистент,
Правни факултет, Универзитет у Приштини
са привременим седиштем у Косовској Митровици,
Република Србија

КОЛЕКТИВНИ РАДНИ СПОР КАО ВИД ДРУШТВЕНОГ КОНФЛИКТА И ЊЕГОВО РЕШАВАЊЕ

Резиме

Овај научни рад има за циљ да истражи социолошко-правни оквир мирног решавања колективних радних спорова, прикаже искуства у решавању колективног радног спора као вида друштвеног конфликта у једном друштву, конкретно Републици Србији и тиме потврди предности у раду Агенције за мирно решавање радних спорова као државне институције, пред савременим друштвеним изазовима у приближавању концепу ЕУ, где је социјални мир основа за хармонизацију домаћег и европског радног законодавства. Искуство у раду Агенције за мирно решавање радних спорова доказује да је агенцијски метод решавања колективних радних спорова, као ванредни, а уједно и ефикаснији начин заштите права радника – запослених, будући да редовно судско решавање услед спорости, легализма, формализма и високих финансијских издатака, не може испунити очекивања из области радних спорова, нити бити решење за разрешење друштвеног конфликта које има за циљ успостављање социјалног мира.

Кључне речи: *радни спор, друштвени конфликт, колективни радни спор, Агенција, мирно решавање радних спорова, социјални мир, социјални дијалог.*

СЕСИЈА ЗА МЕЂУНАРОДНО ПРАВО

INTERNATIONAL LAW SESSION

Др Весна Кнежевић Предић,[*]
Редовни професор,
Факултет политичких наука,
Универзитет у Београду,
Република Србија

UDK: 364(492:497.11)

DOI: 10.5281/zenodo.17951256

ХУМАНОСТ ПОД ВАТРОМ[**]

Апстракт: *Иако се подаци о броју настрадалих, нападнутих, киднапованих и на друге начине злостављаних и ометаних хуманитарних радника током оружаних сукоба у 2024. години још увек прикупљају, вишегодишњи па и деценијски тренд показује да њихов број константно расте. За међународноправни режим који уређује њихову заштиту се тешко може рећи да обилује релевантним правилима која се односе на њихову заштиту, посебно када је реч о заштити хуманитарног особља непристрасних и независних међународних организација. Корпус правила која непосредно уређују заштиту је још оскуднији. Другим речима, то значи да је заштита непристрасних и независних хуманитарних организација, којих је све више а које делују независно не само од држава већ и од других међународних организација, укључујући ту и Међународни покрет Црвеног крста и Црвеног полумесеца и његове компоненте, посредна, преко других института међународног хуманитарног и међународног кривичног права. Prima facie, парадоксално звучи чињеница да ће њихова заштита зависити управо од тога да ли постоји правна веза организације са неким од поменутих јавних субјеката и / или од држављанства као правне везе између члана особља и неке државе. Управо од оних чињеница које могу озбиљно компромитовати и чак анулирати њихову независност и непристрасност које нису само предуслов за њихово деловање већ и основа на којој почива њихово деловање на терену. Усвајање Допунског протокола уз Конвенцију о безбедности особља Уједињених нација и придруженог*

[*] vesna.knezevicpredic@fpn.bg.ac.rs, ORCID ID 0009-0005-1576-2395.

[**] Рад је изложен на међународној научној конференцији „Право и друштвени конфликти", која је одржана 25. и 26. априла 2025. године на Правном факултету Универзитета у Нишу.

особља 2005. године не представља искорак у правцу побољшања релевантног правног оквира. Тешко је и очекивати да ће доћи до ширења корпуса уговорног па ни обичајног права с обзиром на шареноликост праксе. Утолико пре што међу самим хуманитарним организацијама не постоји сагласност о пожељном правцу развоја правног оквира, па чак ни о томе да ли је хуманитарним радницима уопште потребна посебна заштита током оружаних сукоба.

Кључне речи: *међународно хуманитарно право, хуманитарне организације, хуманитарно особље, оружани сукоби.*

1. Увод

Док су се подаци о броју настрадалих, нападнутих, киднапованих и на друге начине злостављаних и ометаних хуманитарних радника током оружаних сукоба у 2025. години још увек прикупљали, једна ствар је сасвим извесна. Канцеларија Уједињених нација за координацију хуманитарних послова је предвиђала да ће претходна, 2024. година, бити најсмртоноснија година за хуманитарне раднике од када се резултати сабирају.[1] Показало се, нажалост, да су ова предвиђања била тачна. Према неким другим изворима, у 2024. години чак 861 хуманитарни радник је био жртва у неком од оружаних сукоба на територији 27 држава. Живот је изгубило 383, рањено 308, киднаповано 125, а ухапшено или притворено 45 хуманитарних радника. Газа је са 181 убијеним хуманитарним радником и даље најсмртоноснији сукоб, следи Судан са 60, али ту су и Јужни Судан, Нигерија, Либан, Украјина, Етиопија, Сомалија, Сирија, као и Демократска Република Конго (Aid Worker Security Report 2025). Можда је најтужније што није реч ни о каквом преседану, већ о тренду који, уз мање осцилације, траје деценијама. Уз то се као све чешћи починиоци ових инцидената појављују државни актери.[2]

Могли бисмо и даље наводити ове застрашујуће податке који нам показују да је хуманост у савременом свету озбиљно угрожена, између осталог због тога што су угрожени они који треба да помогну жртвама ору-

[1] Видети: https://www.unocha.org/publications/report/world/world-humanitarian-day-attacks-aid-workers-hit-another-record-humanitarians-call-urgent-action-19-august-2025-enarru

[2] Да је узлазна линија драматична указује и чињеница да је 2004. година почетна година коју база података покрива. Према неким истраживањима, овај тренд започиње 1997. године и траје до данас (Stoddard, Harmer, Haver, 2006).

жаних сукоба, вероватно најпогубније ситуације која може да задеси једну друштвену заједницу. Али и ови подаци су довољни да се запитамо који су узроци таквог стања. Вредело би запитати се који су то социолошки, политички или неки други разлози који упорно, из године у годину, из деценије у деценију умањују шансу да до жртава допре међународна помоћ у храни, лековима, другим потрепштинама, као и услуге које су неопходне за опстанак становништва које је погођено оружаним сукобом. Али наша намера овом приликом је далеко мање амбициозна. Како смо на једном другом месту елаборирали опште оквире који уређују институт хуманитарне помоћи (Knežević Predić, 2025: 89–116; Радивојевић, Раичевић, 2021: 133–152), усредсредићемо се на норме које уређују заштиту хуманитарног особља. Наша полазна тачка и превасходни предмет истраживања биће норме међународног права, у првом реду међународног хуманитарног права (у даљем тексту МХП), некада називаног ратним правом или правом оружаних сукоба, које уређују положај и заштиту хуманитарног особља. При томе, међутим, нећемо игнорисати ни оно што неке друге гране међународног права могу да понуде, међународно кривично право, међународно право људских права. Но, оне ће нам послужити као помоћно средство да комплетирамо слику о нашем предмету истраживања. Акценат ће бити на уговорним нормама, али ни норме обичајног права, такозваног меког права, судске пресуде и слично неће остати непоменуте. Циљ нашег истраживања, осим да представимо релевантне норме, биће и да идентификујемо недостатности овог режима и његове перспективе.

У светлу чињеница које смо на почетку изнели, тешко је не приметити својеврсни парадокс: у самим коренима МХП је управо идеја и настојање да се пружи помоћ и заштита жртвама рата и, као неопходни предуслов, онима који су кадри и вољни да им помоћ и заштиту пруже. Као и да се ти који су кадри и вољни учине препознатљивим непријатељу. На тој тријади релативно једноставних идеја леже темељи свих Женевских конвенција, стожера МХП, од Женевске конвенције из давне 1864. године до Женевских конвенција и њихових Допунских протокола (у даљем тексту ДП) који су данас на снази (Knežević Predić, Avram, Ležaja, 2007: 116).[3] Но, такозвано Женевско право није једини корупус МХП

[3] Женевска конвенција за побољшање положаја рањеника и болесника у оружаним снагама у рату од 12. августа 1949, (I Женевска конвенција) ibidem, стр. 1; Женевска конвенција за побољшање положаја рањеника, болесника и бродоломника оружаних снага на мору од 12. августа 1949. (II Женевска конвенција), ibidem, стр. 26; Женевска конвенција о поступању са ратним заробљеницима од 12. августа 1949. (III Женевска

који је релевантан. Како ћемо видети, за предмет нашег истраживања релевантна су и правила такозваног Хашког права, односно правила ратовања. Но, да најпре представимо контекст у коме се питање заштите хуманитарног особља поставља.

2. Хуманитарна помоћ

Да подсетимо: потреба за међународном хуманитарном помоћи може се појавити и јавља се и у другим ситуацијама као што су природне и људском делатношћу изазване катастрофе. Ми овом приликом разматрамо само ситуације које су резултат оружаних сукоба, прецизније, међународних оружаних сукоба, укључујући ту и окупацију, као и немеђународних оружаних сукоба. Као претходно питање, размотрићемо ко је у обавези да обезбеди неопходне услове за угрожене жртве тих ситуација.

Први писани траг налазимо у IV Женевској конвенцији о заштити грађанских лица:

> „*Колико јој год то средства допуштају, окупирајућа Сила је дужна да обезбеди снабдевање становништва животним намирницама и лекарским потребама*."[4]

Та ће одговорност бити наглашена и проширена чланом 69.1 ДП I:

> *„Поред дужности специфікованих у члану 55 IV конвенције, које се односе на снабдевање храном и лековима, окупирајућа сила ће у пуном обиму средстава којима располаже и без било какве неповољне разлике, обезбедити такође снабдевање одећом, постељ-*

конвенција), ibidem, стр. 46; Женевска конвенција о заштити грађанских лица за време рата од 12. августа 1949. (IV Женевска конвенција), ibidem, стр. 116. Ступиле су на снагу 21. 10. 1950. године. Тренутно имају 196 страна уговорница. О преговорима током Дипломатске конференције видети (Best, 1994: 115–179; Mantilla, 2017: 35–68). За Допунске протоколе видети Допунски протокол уз Женевске конвенције од 12. августа 1949. године о заштити жртава међународних оружаних сукоба (Протокол I), са прилозима I и II Допунски протокол уз Женевске конвенције од 12. августа 1949. године о заштити жртава немеђународних оружаних сукоба (Протокол II), који је усвојени 10. јула 1977, Службени лист СФРЈ – Међународни уговори, бр. 16/78, ступили на снагу 7. 12. 1978. године. Протокол I тренутно има 174, а Протокол II 169 страна уговорница. И, на крају, Трећи допунски протокол, усвојен 8. 12. 2005. године, а ступио на снагу 14. 1. 2007. До сада је прикупио 80 страна уговорница. За текст видети Службени гласник РС – Међународни уговори, бр. 1/2010.

[4] Члан 55.1 IV Женевске конвенције. Видети и члан 56, 57, 58.

ним рубљем, средствима за заклон и осталим предметима снабдевања потребним за живот цивилног становништва на окупираној територији и предметима потребним за верске обреде."[5]

Иако експлицитних уговорних одредаба о одговорности у међународним сукобима осим окупације и немеђународним сукобима нема, данас се сматра општеприхваћеним ставом да она, као таква, несумњиво постоји. У случају немеђународних оружаних сукоба, та се обавеза приписује и недржавним актерима уколико врше контролу над лицима на територији на којој се она налазе (Massingham, Thynne, 2020: 319; Oxford Guidance on the Law Relating to Humanitarian Relief Operations in Situations of Armed Conflict, Conclusions, Commissioned by the United Nations Office for the Coordination of Humanitarian Affairs, 216; Gillard, 2013: 355).

Уколико страна у сукобу која врши контролу није у стању или није вољна да изврши обавезу да задовољи потребе становништва које су неопходне за опстанак, друге државе и међународне организације стичу право иницијативе, односно право да понуде хуманитарну помоћ. Језиком МХП уговора ово право се стиче у следећим ситуацијама: „*кад је становништво окупиране територије или једног њеног дела недовољно снабдевено*",[6] „*ако цивилно становништво на било којој територији која је под контролом стране у сукобу, изузев на окупираној територији, није одговарајуће снабдевено материјалом и намирницама* ",[7] „*ако је цивилно становништво изложено неоправданим патњама због несташице ствари неопходних за живот као што су храна и лекови*".[8]

Осим других, односно трећих држава, као титулари права појављују се и међународне организације. Поставља се питање које су то међународне организације које стичу право иницијативе.

[5] Дуго се сматрало да је, захваљујући дефиницији садржаној у члану 42 Правилника о законима и обичајима рата на копну, а који је усвојен уз Конвенцију о законима и обичајима рата на копну (IV Хашка конвенција) из 1907. године: „Територија се сматра окупираном када је стварно потчињена власти непријатељске војске." Но, последња деценија XX века и године које су следиле показале су да је овај институт далеко од тога да је сам по себи јасан. О томе видети (Kalandarishvili-Mueller, 2020, као и критички приказ њене (D'Aloia, 2021: 163–185); (Lieblich, Benvenisti, 2022). О пракси националних судова видети (Kretzmer, Ronen, 2021). У нашој доктрини видети (Knežević Predić, 2025: 95, 96).

[6] Члан 59 IV Женевске конвенције.

[7] Члан 70.1 ДП I.

[8] Члан 18.2 ДП II.

Члан 9 I–III Женевске конвенције прописује:

> „*Одредбе ове Конвенције не представљају сметњу за хуманитарну делатност коју Међународни комитет Црвеног крста, као и свака друга непристрасна хуманитарна организација, буду предузимали, по одобрењу заинтересованих страна у сукобу, у циљу заштите и пружања помоћи рањеницима и болесницима, као и члановима санитетског и верског особља*."

Члан 3 који се односи на сукобе немеђународног карактера каже:

> „*Свака непристрасна хуманитарна организација, као што је Међународни комитет Црвеног крста, може да понуди своје услуге странама у сукобу. Стране у сукобу ће се трудити, с друге стране, да ставе на снагу путем посебних споразума један део или и све остале одредбе ове Конвенције. Примена претходних одредаба неће имати утицаја на правни положај страна у сукобу*."

ДП I *prima faciae* следи другачији приступ:

> „*Ако цивилно становништво на било којој територији која је под контролом стране у сукобу, изузев на окупираној територији, није одговарајуће снабдевено материјалом и намирницама као што је наведено у члану 69, предузеће се акције помоћи које су хуманитарног и непристрасног карактера и које се спроводе без икакве неповољне разлике, под резервом споразума постигнутог између страна заинтересованих за такве акције помоћи. Понуде за такву помоћ неће се сматрати као мешање у оружани сукоб или као непријатељски чин. Код расподеле пошиљака помоћи, приоритет ће се давати лицима као што су деца, труднице, жене на порођају, мајке дојиље, која према IV конвенцији или овом протоколу, треба да имају повлашћен третман или посебну заштиту.*"

Сличну путању следи и ДП II:

> „*1. Друштва за помоћ која се налазе на територији високе стране уговорнице, као што су организације Црвеног крста (Црвеног полумесеца, Црвеног лава и сунца) могу понудити помоћ за извршење својих традиционалних функција у вези са жртвама оружаног сукоба. Цивилно становништво може, чак и на своју иницијативу, понудити да сакупља и негује рањенике, болеснике и бродоломнике.*
>
> *2. Ако је цивилно становништво изложено неоправданим патњама због несташице ствари неопходних за живот као што су*

храна и лекови, предузеће се акције помоћи за цивилно становништво које су искључиво хуманитарног и непристрасног карактера и које се спроводе без дискриминације, под условом добијања сагласности од високе стране уговорнице која је у питању."[9]

Ваља рећи да се у уговорима МХП осим МКЦК и других делова Покрета Црвеног крста и Црвеног полумесеца помињу и друге организације којима се поверавају извесна овлашћења. За њих уговори користе различите називе: непристрасна хуманитарна тела или организације, организације које помажу ратним заробљеницима, заштићеним цивилима, добровољна помоћна друштва која доприносе медицинским и верским особљем или болничким бродовима и организације које се баве поновним уједињењем породица.[10]

Творци уговора су очигледно са намером пропустили да ближе дефинишу организације којима поверавају право иницијативе како би омогућили што већем броју актера да се укључе у хуманитарне активности. Али ма какве биле разлике у слову уговора, чини се потпуно јасним да су критеријуми, у коначници, исти: хуманост, непристрасност и забрана дискриминације. Женевско право не нуди одређења ових принципа. Наместо њега, њихову садржину, по правилу, проналазимо у Статуту Покрета Црвеног крста и Црвеног полумесеца, „*светског хуманитарног покрета*", који у себи инкорпорира национална друштва Црвеног крста и Црвеног полумесеца, њихову Међународну федерацију и МКЦК. Принцип хуманости је принцип на коме почивају сви други принципи. Он обавезује хуманитарне актере да своје активности усмере на спречавање и олакшавање људских патњи где год да се оне појаве. Њихов циљ мора бити да заштите живот и здравље људи и да обезбеде поштовање сваког људског бића.[11] Непристрасност налаже да се при извођењу хуманитарних операција не прави никаква разлика према народности, раси, верским убеђењима, класи или политичком мишљењу. Он захтева да операције буду усмерене на ублажавање страдања појединаца, и да се руководе само њиховим потребама, дајући првенство најхитнијим случајевима несрећа.[12] Статут у ред принципа укључује и принцип неутралности, независности, добровољности, јединства и универзалности. За предмет нашег разматрања вреди

[9] Члан 18 ДП II.

[10] Листу са чак 13 типова ових организација нуди (Barrat, 2014: 86–180).

[11] Основни принципи Црвеног крста, доступно на: https://www.redcross.org.rs/sr/o-nama/organizacija/principi-crvenog-krsta/.

[12] Ibidem.

поменути да принцип неутралности, зарад очувања поверења свих страна у сукобу, захтева да се хуманитарне организације које су његове компоненте не опредељују у непријатељствима и не ангажују се у било које време у расправама политичке, расне, верске или идеолошке природе. Као што принцип независности захтева очување аутономије у односу на власти.[13]

Разуме се да и друге међународне организације учествују у хуманитарним акцијама. Штавише, њихов број се драматично увећао претходних деценија. Као самостални ентитети они својим оснивачким актима дефинишу сопствене принципе који руководе њихово деловање. Број тих принципа варира, понекад више него значајно, од организације до организације (Sharpe, 2024: 12–55). Немали број њих (Knežević Predić, Simentić Popović, 2024: 404–412) (Slim, 2022), а и део доктрине, склон је одустајању од неутралности, независности и/или аутономије. Као што је било за очекивати, та је идеја наишла на отпор, не само из теоријских, већ, а можда и пре свега, практичних разлога. Они се, заправо, сматрају основом која омогућава хуманитарним актерима да уопште допру до жртава којима је помоћ потребна и каквим-таквим гарантом да ће се она несметано одвијати на терену. Али и основом на којој почива заштита хуманитарог особља (Terry, 2022) (Massingham, Thynne, 2020: 332–335). Право на иницијативу још не значи да постоји обавеза стране у сукобу да иницијативу прихвати и омогући њену имплементацију. Као што смо видели, ДП I и ДП II не оставља простор за дилему: захтева се пристанак државе на чијој се територији сукоб одвија. Члан 9 прве три Женевске конвенције такође. Пристанак, односно одобрење стране у сукобу на којој се изводи хуманитарна операција је обавезан. Исто важи и за члан 10 IV Женевске конвенције. Иако ваља имати на уму да ова конвенција у члану 59 прописује и следеће:

> *„Кад је становништво окупиране територије или једног њеног дела недовољно снабдевено, окупирајућа сила прихватиће акције помоћи која се пружа у корист тог становништва и олакшаваће те акције свим средствима која јој стоје на расположењу."*

Без сумње да су ова решења великим делом, ако не и искључиво, мотивисана намером твораца конвенције, њених држава чланица, да заш-

[13] Видети и (Pictet, 1979: 8). О процесу формулације ових принципа видети (Forsythe, 2005, Пето поглавље). Ваља рећи да и доктрина и пракса деловања организација препознаје хијерархијски однос међу принципима, при чему се хуманост, непристрасност, неутралност и независност сматрају корским, најважнијим, фундаменталним. Видети (Barnett, 2011: 137); чл. 214 (2) Уговора о функционисању Европске уније, консолидована верзија, ОЈ С 202/1, 2016.

тите своју сувереност и независност будући да се хуманитарне активности других субјеката на њиховој територији понекад доживљавају као неовлашћено мешање у унутрашње послове држава. Као што, уосталом, нема никакве сумње да се ускраћивање пристанка на хуманитарну помоћ може злоупотребити као моћно политичко оружје против одређеног дела популације или у пропагандне сврхе. Отуда се поставило питање да ли, иначе неспорно право државе да одобри или не одобри хуманитарне активности на својој територији, трпи и нека ограничења. У теорији је превладало мишљење да: *„пристанак мора бити дат као ствар принципа, али да се он може ускратити из валидних и уверљивих разлога. Ти разлози могу укључивати императивну војну потребу. Али не постоји неограничено право дискреције да се пристанак одбије, и он се не може ускратити из арбитрерних или хировитих разлога."*[14]

Када је о немеђународним сукобима реч, поставило се и питање да ли је потребан пристанак и недржавних актера за хуманитарне акције које се одвијају на оном делу територије који држи под својом контролом. Други став члана 18 ДП II изричито помиње високу страну уговорницу која је у питању, односно државу на чијој се територији одвија немеђународни оружани сукоб или, још прецизније, легитимну владу. Практични разлози су навели и хуманитарне актере и доктрину да као релевантне актере прихвате и недржавне актере (Bothe, Partsch, Solf, Eaton, 2013: 801) (Sivakumaran, 2012: 332).[15] Што се државе стране уговорнице тиче, њен се пристанак сматра неопходним *„само ако она прима помоћ или одобрава транзит за помоћ упућену противничкој страни"* (Bothe *et al,* 2013: 801).

Постоји, међутим, један случај у коме је сасвим извесно да пристанак државе, високе стране уговорнице, да цитирамо текст конвенција, сасвим сигурно није неопходан. Реч је о одлуци Савета безбедности Уједињених нација. Његов ангажман у овом домену везан је за деведесете године претходног века и простор бивше Југославије. Он, најпре, 1992. године доноси низ резолуција којима су стране у сукобу позиване да обезбеде услове за ефективну и неометану испоруку хуманитарне

[14] International Committee for the Red Cross, Commentary to Geneva Convention I for the Amelioration ofthe Condition ofthe Wounded and Sick inthe Armed Forces inthe Field 834 (2d ed. 2016), https://ihl-dat abases. icrc.org/applic/ihl/ihl.nsf/Comment.xsp?action=openDocument&documentId=59F6CDFA490736C1C1257F7D004BA0EC#783_B.

[15] Report of the Secretary-General on Children and Armed Conflict, S/2002/1299, 26 November 2002, para 17; Institut de Droit International, 'Humanitarian Assistance' (Bruges, 2003) Article III(1) and (2).

помоћи.[16] А онда се, наводећи као правни основ Главу VII, у Резолуцији 757 захтева од страна у сукобу да одмах створе те услове,[17] да би у Резолуцији 770, поново делујући по том основу, исказао своју решеност да створи неопходне услове за достављање хуманитарне помоћи што је пре могуће и гдегод је она потребна у Босни и Херцеговини.[18] Затим се одлучује да уведе забрану војних летова у ваздушном простору Босне и Херцеговине сматрајући да је то један од суштинских елемента да се обезбеди допремање хуманитарне помоћи.[19] Потреба да се обезбеди заштита хуманитарне помоћи је један од помињаних разлога за оснивање мисија УН у Босни и Херцеговини (Hillen, 1998: 172).

У Сирији је учињен један корак даље. После низа резолуција којима је указивано на арибитрерно ускраћивање прекограничне хуманитарне помоћи, Савет безбедности је 2015. године усвојио Резолуцију 2165 ни не позивајући се изричито на одредбе Главе VII. Пошто је у Преамбули потврдио решеност да поштује „суверености, независност, јединство и територијални интегритет Сирије", Савет је погоршање ситуације у Сирији дефинисао као претњу миру у региону и овластио хуманитарне агенције Уједињених нација и њихове партнере да употребљавају одређене руте преко линије сукоба и граничне прелазе (Bab al-Salam, Bab al-Hawa, Al Yarubiyah, Al Yarubiyah, Al-Ramtha), како би се осигурала достава хуманитарне помоћи. Што се сиријских власти тиче, њих је требало само обавестити о предстојећим активностима.[20] Другим речима, њихов пристанак није био ни тражен. Резолуцијом је формиран и механизам надзора чији је мандат продужаван резолуцијама Савета све до јула 2024. године када Савет није постигао потребну сагласност те је његово деловање окончано (Landgren, Redhal, Romita, Thompson, 2023).

Одобрење територијалне државе је потребно и за транзит хуманитарне помоћи. Члан 23 обавезује све високе стране уговорнице, било да учествују у сукобу или не:

> *„Свака Страна уговорница допустиће слободан пролаз свакој пошиљци лекова и санитетског материјала као и предметима*

[16] Видети Security Council Resolution 752 (1992), International Legal Materials, vol. 31, 1992, str. 1452, para. 8.

[17] Security Council Resolution 757 (1992), ibid., str. 1458, para. 17.

[18] Security Council Resolution 757 (1992), ibid., str. 1458, para. 17.

[19] Security Council Resolution 781 (1992), ibid., str. 1480.

[20] За интересантну анализу ових аспеката резолуције видети (Zimmermann, 2017: 3–23).

потребним за верске обреде намењеним искључиво грађанском становништву друге Стране уговорнице, макар ова била и противничка. Она ће исто тако допустити слободан пролаз сваке пошиљке са неопходним животним намирницама, оделом и средствима за јачање намењеним деци млађој од петнаест година, бременитим женама или породиљама."

Та обавеза, међутим, није безусловна:

„Обавеза за једну Страну уговорницу да допусти слободан пролаз пошиљкама наведеним у претходном ставу условљена је тиме да та Страна буде уверена да неће имати никаквог озбиљног разлога за бојазан:

(а) да пошиљке могу бити употребљене у друге сврхе, а не у оне за које су намењене, или

(б) да контрола може бити неуспешна, или

(в) да непријатељ може из њих извући очигледну корист за своје војне потребе или за своју привреду, замењујући тим пошиљкама робу коју би на други начин морао да набави или произведе, или ослобађајући сировине, производе или услуге које би иначе морао да употреби за производњу такве робе.

Сила која допушта пролаз пошиљки означених у првом ставу овог члана може да постави као услов за своје одобрење да се расподела корисницима врши на лицу места под надзором Сила заштитница. Те пошиљке морају да се отпреме што је брже могуће, а држава која је допустила њихов слободан пролаз има право да одреди техничке услове под којима ће тај пролаз бити допуштен."

Сличне одредбе садржи и ДП I. Према ставу 2, 3 и 4 члана 70:

„2. Стране у сукобу и свака висока страна уговорница ће одобрити и олакшати брз и неометан пролаз свих пошиљки помоћи, опреме и особља како је предвиђено у овом одељку, чак и када је таква помоћ намењена цивилном становништву противничке стране.

3. Стране у сукобу и свака висока страна уговорница која одобри пролаз пошиљки помоћи, опреме и особља у складу са ставом 2:

(а) имају право да пропишу техничке аранжмане, укључујући и преглед под којима се такав пролаз одобрава;

(б) могу условити давање дозволе тиме да се расподела помоћи

врши под локалним надзором силе заштитнице;

(в) неће ни на који начин скренути пошиљке помоћи од циља за који су намењене, нити ће задржавати њихово слање, изузев у случајевима хитне потребе у интересу цивилног становништва које је у питању.

4. Стране у сукобу ће штитити пошиљке помоћи и олакшати њихову брзу расподелу."

3. Особље које учествује у акцијама хуманитарне помоћи

Идеја да рањеним и болесним војницима треба пружити медицинску негу и помоћ далеко је старија од Женевских конвенција, па и Прве женевске конвенције из 1864. године. Током ратова у Европи у XIX веку било је сасвим уобичајено да главнокомандујући зараћених страна постигну споразум о месту на коме лоцирају своје санитетске јединице и где би рањени и болесни били збринути и заштићени од војних дејстава. Но, Наполеон, који је гајио велико неповерење према војним лекарима школованим на царским медицинским факултетима, сматрао је санитетске јединице опасним и непотребним, те је ту праксу укинуо.

Тешко је одговорити на питање у којој је мери то опредељење утицало на страшне губитке које је његова војска доживела, на пример, при повлачењу из Русије. Али су страхоте тих и других ратова указале не само на значај већ на неопходност организовања медицинске неге у оружаним сукобима. Одговор је дошао, како би се рекло модерним језиком, из невладиног сектора. Средином XIX века, током Кримског рата и грађанског рата у Америци, Флоранс Најтингејл (Florance Nghtingale) и Клара Бартон (Clara Barton) отпочињу кампање, свака у својој земљи, за поновно успостављање војне санитетске службе и организовање медицинске помоћи и неге рањеницима (Bugnion, 2012).

Варницу коју су оне упалиле даље ће преузети легендарни Анри Динан (Henry Dunant). Око његових „*Сећања на Солферино*" окупиће се посвећена група нимало случајних истомишљеника. Динан, визионар, али не баш успешни привредник, Густав Моине (Gustave Moynier), правник са великим искуством у вођењу добротворног друштва, двојица лекара, Теодор Монир (Theodore Maunoir), Луј Апија (Louis Appia) и на крају, али никако најмање битан, генерал Анри Дифур (Henri Dufur), војник, државник-градитељ, али и негдашњи учитељ Наполеона III. Они ће уобличити чувену тријаду правила на којима и данас почива Женевско

право. Али ће прихватити и Динанову идеју да се већ у доба мира треба припремити за тешка времена рата у којима војне санитетске службе неће бити достатне већ ће им требати помоћ друштвене заједнице. Оличење те помоћи биће добровољна друштва организована тако да када устреба прискоче у помоћ војсци. Тако се од 1863. године на овамо формирају организације које данас знамо као национална друштва Црвеног крста/полумесеца/кристала. А Женевски комитет петорице, који је то иницирао, постаје и до данас остаје МКЦК.

Већ помињана Женевска конвенција за побољшање положаја рањених у војскама на копну из 1864. године обавезивала је стране уговорнице да заштите војне болнице и амбуланте, као и лекаре, медицинске сестре и административно особље. Њихова заштита од напада је трајала све док се старају о рањеницима, док поштују начело неутралности и док пружају помоћ рањеницима обеју страна у сукобу. Уз то, а захваљујући Динановом искуству код Солферина, Конвенција је поставила темеље учешћа цивилних лица у хуманитарним операцијама током рата, али и темеље њихове заштите. У члану 5 Конвенција каже:

> *„Становници земље који пружају помоћ рањенима биће поштовани и остају слободни. Генерали зараћених страна ће сматрати својом дужношћу да обавесте становнике о позиву упућеном њиховој хуманости, као и о неутралности коју ће хуманост донети.*
>
> *Присутност било ког рањеног борца који прима уточиште и негу у кући осигураће њену заштиту. Становник који је пружио уточиште рањенима биће ослобођен од смештаја војника и од дела ратних намета који могу бити наметнути*."

Члан 18 Женевске конвенције I даље ће елаборирати овај институт, потврђујући његов трајни хуманитарни карактер и значај:

> *„Војна власт може, позивајући се на милосрђе, позвати становнике да они, под њеним надзором, добровољно прикупљају и негују рањенике и болеснике, указујући лицима која су се одазвала томе позиву заштиту и потребне олакшице. За случај да противничка страна заузме или поврати то подручје под своју власт, она ће тим лицима и даље указивати ту заштиту и олакшице. Војна власт мора дозволити становницима и друштвима за помоћ, чак и у заузетим или окупираним подручјима, да добровољно прикупљају и негују рањенике или болеснике без обзира чији су они држављани. Грађанско становништво дужно је да поштује те рањенике и болеснике, а нарочито не сме над њима да врши никаква*

дела насиља. Нико никад не сме бити узнемираван или кажњаван зато што је пружао негу рањеницима или болесницима. Одредбе овог члана не ослобађају окупирајућу Силу обавеза које она има према рањеницима и болесницима у погледу указивања санитетске и моралне помоћи."

Показало се, међутим, да су ратови XX века битно другачији но што су били ратови претходног века. У много чему: по средствима и методама ратовања, дужини трајања, географском домашају... А особито по томе што жртве нису само, па ни превасходно, припадници оружаних снага зараћених страна. Последице оружаних операција, било непосредне као што је смрт и рањавање, било посредне као што је глад, сиромаштво, недостатак медицинске неге и заштите и слично, доминантно трпе цивили. Отуда њихова заштита, збрињавање и достава хуманитарне помоћи доспева у жижу интересовања. Како смо видели, најпре у случају окупације и немеђународних сукоба.

Разуме се, Женевске конвенције из 1949. године и Допунски протоколи из 1977. године и даље гарантују заштиту војном медицинском особљу. Заштићено медицинско особље чине чланови оружаних снага који су искључиво додељени за претрагу, прикупљање, транспорт, дијагностику или лечење повређених, болесних и бродоломаца; за превенцију болести; управљање медицинским јединицама;[21] или за рад или управљање медицинским транспортима. Оно може бити стално, али и привремено.[22] Осим везе са државом – страном у сукобу којој припадају – услов је да привремено, као уосталом и стално особље обавља искључиво медицинске послове. Исти услови важе и за особље које припада националном друштву Црвеног крста/полумесеца/кристала, као и за особље које је на располагање једној страни у сукобу ставила нека трећа држава или међународна организација. Њих држава којој су стављени на располагање овлашћује да обављају медицинске послове које обавља војно медицинско особље.[23] Заједно са МКЦК, они су овлашћени да носе знак заштите.

Стране у сукобу имају обавезу да штите и поштују санитетско особље „*у свакој прилици*", укључујући ту и војне операције које су у току.[24] У ред заштићених, осим припадника војног санитета, спадаја и „*особље наци-*

[21] Женевска конвенција I, члан 23; Допунски протокол I, члан 8(в).

[22] Женевска конвенција I, члан 24–25; Женевска конвенција II, члан 36–37.

[23] Женевска конвенција I, члан 26.

[24] Женевска конвенција I, члан 24–27; Женевска конвенција II, члан 36–37; ДП I, члан 15–20; ДП II, члан 9; Студија обичајног права, Правило 25.

оналних друштава Црвеног крста као и особље осталих добровољних друштава за пружање помоћи, која су уредно призната и овлашћена од својих влада, а које буде употребљено за исте дужности као и особље о коме је реч у поменутом члану, под условом да особље тих друштава буде подвргнуто војним законима и правилима. Свака Висока страна уговорница саопштиће другој Страни, било још за време мира, било у почетку или у току непријатељстава, у сваком случају пре сваког стварног коришћења, имена друштава која она буде овластила да указују своју помоћ, под њеном одговорношћу, званичној санитетској служби њених оружаних снага."[25]

У суштинском смислу и одредбе које се односе на особље које на располагање ставља признато друштво неке неутралне земље, наводе да заштиту условљава подвргнутост пристанку, команди и контроли стране у сукобу којој је придодато.[26]

Међутим, правни статус сталног и привременог медицинског особља драматично се разликује када падну у руке непријатеља. Када је о сталном особљу реч, постоји обавеза стране у сукобу која га држи да га репатрира.[27] Они могу бити задржани само ако су потребни за бригу о ратним заробљеницима. Иако немају формални статус ратног заробљеника ако су задржани, ипак уживају предности тог статуса.[28] Ове протективне одредбе, међутим, не важе за привремено медицинско особље.

Медицинско особље, било оно стално или привремено, има право да настави са обављањем своје медицинске мисије и да не извршава радње које су супротне медицинској етици када су под контролом непријатеља, и због тога не могу бити санкционисани.[29] Такође могу задржати медицинске информације поверљивим, осим ако то није захтевано законом њихове стране у међународним оружаним сукобима или националним законом.[30]

Па ипак, савремени концепт хуманитарне помоћи далеко надилази медицинску помоћ и негу, баш као што број лица ангажованих у хуманитарним операцијама далеко надилази круг заштићених лица о коме

[25] Видети члан 26 Женевске конвенције I.

[26] Видети члан 27 Женевске конвенције I.

[27] Женевска конвенција I, члан 30; Женевска конвенција II, члан 37.

[28] Женевска конвенција I, члан 28; Женевска конвенција II, члан 37; Женевска конвенција III, члан 33.

[29] ДП I, члан 16; ДП II, члан 10; Студија обичајног права, Правило 26.

[30] Видети ДП I, члан 16(3), ДП II, члан 10(3)–(4).

смо говорили. Управо супротно. Гро хуманитарне помоћи и хуманитарног особља долази из реда хуманитарних организација које немају директну везу са неком државом или владином међународном организацијом. У уговорном праву питање њиховог статуса и заштите појавиће се тек у ДП II чији члан 71 гласи:

> *„1. Тамо где је потребно, особље за пружање помоћи може представљати део помоћи која се пружа сваком акцијом помоћи, нарочито код транспорта и расподеле пошиљака помоћи; учешће тог особља је условљено добијањем сагласности стране на чијој ће територији оно вршити своје дужности.*
>
> *2. То особље биће поштовано и заштићено.*
>
> *3. Свака страна која прими пошиљке помоћи, помагаће, у највећем практично могућем обиму, особљу за пружање помоћи наведеном у ставу 1 у вршењу његове мисије помоћи. Једино у случају императивних војних потреба, активности особља за пружање помоћи могу бити ограничене или кретање тог особља привремено ограничено.*
>
> *4. Ни под којим околностима особље за пружање помоћи не сме прекорачити границе своје мисије по овом Протоколу. Оно посебно мора имати у виду захтеве безбедности стране на чијој територији врши своје дужности. Мисија члана особља који не поштује ове услове може бити обустављена*."

Одредбе сличне садржине садржао је и нацрт ДП II, али су се државе учеснице Конференције определиле да их изоставе из коначног текста. Ипак, током израде Студије обичајног права МКЦК је констатовао следеће:

> „*Стране у сукобу морају да осигурају слободу кретања овлашћеног особља за хуманитарну помоћ, неопходну за вршење његових функција. Само у случају императивне војне потребе, његово кретање може привремено да се ограничи"* (Henckaerts, Doswald-Beck, 2005).[31] Исто правило важи и за међународне и за немеђународне оружане сукобе.

Али, када разгрнемо лепо срочене фразе, долазимо до закључка да ова

[31] Правило 56, према преводу Студије на српски, стр. 206. За превод на наш језик видети Обичајно међународно хуманитарно право, Том I: Правила. Доступно на сајту Црвеног крста Србије, chrome-extension://efaidnbmnnnibpcajpcglclefindmkaj/https://www.redcross.org.rs/media/1324/_customary_ihl.pdf.

лица, заправо, не уживају никакав посебан статус, нити посебну заштиту. Они свој статус везују и заштиту црпу не из корисне функције коју обављају, већ из статуса цивилног лица. Разуме се, као цивили они уживају заштиту коју им нуде правила ратовања: принцип дистинкције, обавеза усмеравања напада према војним објектима и борцима, забрана усмеравања напада на цивилне објекте и цивилна лица, начело пропорционалности, начело предострожности, да поменемо само нека. Није спорно ни да ова правила, осим што су записана у МХП уговорима, имају и статус обичајног права. Штавише, кршење ових правила, уколико постоји веза са оружаним сукобом, може представљати ратни злочин по члану 8(2)(б)(iii) Статута Међународног кривичног суда:

> *„Намерно усмеравање напада на особље, инсталације, материјале, јединице или возила укључена у хуманитарну помоћ или мировну мисију у складу са Повељом УН, све дотле док имају права на заштиту или пружају помоћ цивилима или цивилним објектима по међународним законима који важе за оружане сукобе."*[32]

А шта се дешава када падну у руке једној страни у сукобу? Осим поменутих одредаба Првог допунског протокола, Женевско право, иако реферише на непристрасне међународне организације, њихове послените нигде не помиње. Њихова заштита се своди на заштиту коју иначе уживају цивили. Невоља је што ни сви цивили не уживају исту заштиту. А Женевске конвенције, посебно IV Женевска конвенција, не нуди исту заштиту свим цивилима. Дефиниција лица којима се гарантује заштита је прилично компликована:

> *„Ова конвенција штити лица која се, у коме било тренутку и на који било начин, нађу, у случају сукоба или окупације, у власти једне Стране у сукобу или једне окупационе Силе чији нису држављани.*
>
> *Конвенција не штити држављане државе која није везана Конвенцијом. Држављани неутралне државе који се налазе на територији једне зараћене државе и држављани државе која саучествује у рату неће се сматрати као заштићена лица докле год држава чији су они држављани има редовно дипломатско представништво код државе у чијој се власти они налазе."*[33]

[32] Закон о потврђивању Римског статута Међународног кривичног суда, Службени лист СРЈ – Међународни уговори, бр. 5/2001.

[33] Члан 4. Истини за вољу, Део II се примењује на читаву популацију страна у сукобу, али у њему нема одредаба које би се специфично односиле на хуманитарно особље.

Ова компликована формула најчешће се своди на концепт „*непријатељског странца*": посебна заштита гарантује се само држављанима непријатељске државе и држављанима држава са којима окупациона сила нема дипломатске односе. Нимало изненађујуће, хуманитарне организације по правилу у своје мисије не шаљу држављане зараћених страна и, по правилу, одржавају дипломатске односе са зараћеним странама.

Prima faciae, заштита коју уживају хуманитарни радници у немеђународним оружаним сукобима може изгледати чак шира, јер заједнички члан 3 Женевским конвенцијама је не условљава држављанском припадношћу већ хумани третман гарантује свим лицима која не учествују непосредно у непријатељствима. Сматра се, међутим, да се исто правило примењује и у међународним оружаним сукобима, као и у случају окупације. Међународни суд правде је још 1986. уствrдио:

> *„Члан 3, који је заједнички за све четири Женевске конвенције од 12. августа 1949. године, дефинише одређена правила која се примењују у оружаним сукобима немеђународног карактера. Нема сумње да, у случају међународних оружаних сукоба, ова правила такође представљају минимални критеријум, поред разрађенијих правила која се такође примењују на међународне сукобе; и то су правила која, по мишљењу Суда, одражавају оно што је Суд 1949. године назвао 'елементарним разматрањима човечности'...".*[34]

Али, како год то био значајан помак у обичајном праву, остаје чињеница оно што смо већ констатовали: хуманитарни радници независних међународних организација не уживају никакву посебну заштиту осим оне коју уживају цивили.

4. Закључак

Корпус правила МХП која уређују хуманитарну помоћ се од усвајања Женевских конвенција значајно обогатио и квантитативно и квалитативно. За међународноправни режим који уређује заштиту хуманитарног особља тешко се може рећи да обилује релевантним правилима која се односе на њихову заштиту, посебно када је реч о заштити хуманитарног особља непристрасних и независних међународних организација. Корпус правила која непосредно уређују заштиту је још оскуднији. То, другим речима, значи да је заштита непристрасних и

[34] ICJ, Military and Paramilitary Activities in and against Nicaragua (Nicaragua v. United States of America), Judgment, ICJ Reports 1986 (''Nicaragua Judgment''), para. 218.

независних хуманитарних организација, којих је све више, а које делују независно не само од држава већ и од других међународних организација, укључујући ту и Међународни покрет Црвеног крста и Црвеног полумесеца и његове компоненте, посредна, преко других института међународног хуманитарног и међународног кривичног права. Први од њих је заштита цивила. Нема никакве сумње да је модерно МХП усмерено на заштиту цивила од ратних дејстава. Невоља за особље независних и непристрасних међународних организација је управо у томе што их вршење њихових послова често одводи управо у зону борбених дејстава у којој они, за разлику од војног медицинског и другог повлашћеног особља не уживају никакву посебну заштиту.

Prima faciae, парадоксално звучи чињеница да ће њихова заштита зависити управо од тога да ли постоји правна веза организације са неким од поменутих јавних субјекта и/или од држављанства као правне везе између члана особља и неке државе. Управо од оних чињеница које могу озбиљно компромитовати и чак анулирати њихову независност и непристрасност које нису само предуслов за њихово деловање већ и основа на којој почива њихово деловање на терену. Па и каква-таква заштита. Јаз између заштите војног медицинског особља и особља које једној страни у сукобу ставља на располагање држава која је неутрална у том сукобу и друга лица која помињу Конвенције и особља непристрасних и независних међународних организација остаје и даље огроман.

Усвајање Допунског протокола уз Конвенцију о безбедности особља Уједињених нација и придруженог особља 2005. године не представља искорак у правцу побољшања релевантног правног оквира. Тешко је и очекивати да ће доћи до ширења корпуса уговорног, па ни обичајног права с обзиром на шареноликост праксе. Утолико пре што међу самим хуманитарним организацијама не постоји сагласност о пожељном правцу развоја правног оквира, па чак ни о томе да ли је хуманитарним радницима уопште потребна посебна заштита током оружаних сукоба. Другим речима, хуманитарна помоћ ће, све су прилике, остати под истом, ако не и јачом ватром.

Литература

Australian Aid. (2025). *Aid Worker Security Report 2025*, доступно на: https://humanitarianoutcomes.org/sites/default/files/2025-08/HO_AWS-Figures_0825_E.pdf (02 8. 2025)

Barnett, M. (2011). *Empire of Humanity: A History of Humanitarianism*. Ithaca: Cornell University Press

Barrat, C. (2014). *Status of NGOs in International Humanitarian Law,* Brill Nijhoff

Best, G. (1994). *War & Law Since 1945*. Clarendon Press

Bothe, M., Partsch, K. J., Solf, W. A., Eaton, M. (2013). *New rules for victims of armed conflicts: commentary on the two 1977 protocols additional to the Geneva Conventions of 1949*. Martinus Nijhoff Publishers

Bugnion, F. (2012). '*Birth of an Idea: The Founding of the International Committee of the Red Cross and of the International Red Cross and Red Crescent Movement: From Solferino to the Original Geneva Convention (1859–1864)*. 94 IRRC 1312

D'Aloia, S. (2021). Book review. *Journal of International Humanitarian Legal Studies.* 13 (2021) 163–185.

Forsythe, D. P. (2005). *The Humanitarians: The International Committee of the Red Cross*. Cambridge: Cambridge University Press

Gillard, E-C. (2013). The law regulating cross-border relief operations. *International Review of the Red Cross*. 95 (890).

Henckaerts, J-M., Doswald-Beck, L. (ed.). (2005). *Customary International Humanitarian Law, Volume I: Rules*. International Committee of the Red Cross. Oxford University Press

Hillen, J. (1998). *Blue Helmets: The Strategy of UN Military Operations*. Brassey's

ICJ. (1986). *Military and Paramilitary Activities in and against Nicaragua (Nicaragua v. United States of America). Judgment, ICJ Reports 1986 (''Nicaragua Judgment'')*

Institut de Droit International. (2003). *'Humanitarian Assistance'*. Bruges

International Committee for the Red Cross. (2016). *Commentary to Geneva Convention I for the Amelioration of the Condition of the Wounded and Sick in the Armed Forces in the Field*, https://ihl-databases. icrc.org/applic/ihl/ihl.nsf/Comment.xsp?action=openDocument&documentId=59F6CDFA490736C1C1257F7D004BA0EC#783_B.

Kalandarishvili-Mueller, N. (2020). *Occupation and Control in International Humanitarian Law,* Routledge: London, New-York

Knežević Predić, V. (2025). *Humanitarna pomoć tokom oružanog sukoba – sedamdeset pet godina posle, u: Sedamdeset pet godina Ženevskih konvencija za zaštitu žrtava oružanih sukoba, uredili Janja Simentić, Goran Sandić*. Beograd: Fakultet političkih nauka. 89–116.

Knežević Predić, V., Simentić Popović, J. (2024). Protecting National Interests through Non-Standard Institutional Frameworks: The Case of the International Commission on Missing Persons (ICMP). *International Problems*. 3/2024. LXXVI. 404–412.

Knežević Predić, V., Avram, S., Lezaja, Ž., ur. (2007). *Izvori međunarodnog humanitarnog prava*. Beograd

Kretzmer, D., Ronen, Y. (2021). *The Occupation of Justice The Supreme Court of Israel and the Occupied Territories*. Oxford University Press USA – OSO

Landgren, K., Redhal, G., Romita, P., Thompson, S. K. (2023). *The Demise of the Syria Cross-Border Aid Mechanism*, https://www.lawfaremedia.org/article/the-demise-of-the-syria-cross-border-aid-mechanism

Lieblich, E., Benvenisti, E. (2022). *Occupation in international law*. Oxford University Press

Mantilla, G. (2017). *The Origins and Evolution of the 1949 Geneva Conventions and the 1977 Additional Protocols, Matthew Evangelista, Nina Tannenwald (ed.)*. 35–68.

Massingham, E., Thynne, K. (2020). *Humanitarian Relief Operations, Ben Saul (ed.), Dapo Akande (ed.).The Oxford Guide to International Humanitarian Law*. Oxford University Press

Henckaerts, J.-M., Doswald-Beck, L. (2005). *Običajno međunarodno humanitarno pravo, Tom I: Pravila, Međunarodni komitet Crvenog krsta*. Cambridge: Cambridge University, Доступно на сајту Црвеног крста Србије, https://www.redcross.org.rs/media/1324/_customary_ihl.pdf

Pictet, J. (1979). *The Fundamental Principles of the Red Cross: Commentary*. IFRC, Geneva, 1979, p. 8, dostupno na www.icrc.org/en/doc/resources/documents/misc/fundamental-principles-commentary-010179.htm

Радивојевић, З., Раичевић, Н. (2021). Правни режим међународне хуманитарне помоћи u оружаним сукобима. *Зборник радова Правног факултета у Нишу*. 92. 133–152.

Sharpe, M. (2024). It's all relative: Theorigins, legal character and normative content of the humanitarian principles. *International Review of the Red Cross*. 106 (925). 12–55.

Sivakumaran, S. (2012). *The Law of Non-International Armed Conflict*. Oxford University Press

Slim, H. (2022). Humanitarian Resistance: Its Ethical and Operational Importance. *Humanitarian Practice, Network Paper No. 87*, Overseas

Development Institute, London, September 2022, доступно на https://odihpn.org/wp-content/uploads/2022/09/Humanitarian-resistance_NP_web.pdf

Stoddard, A., Harmer, A., Haver, K. (2006). ‘‘*Providing aid in insecure environments: trends inpolicy and operations’’, HPG Report 23*. Humanitarian Policy Group and Center on International Cooperation, September 2006

Terry, F. (2022). “Taking Action, Not Sides: The Benefits of Humanitarian Neutrality in War”. *Humanitarian Law and Policy Blog*, 21 June 2022, available at: https://blogs.icrc.org/law-and-policy/2022/06/21/takingaction-not-sides-humanitarian-neutrality/

Crveni krst Srbije. (2016). *Основни принципи Црвеног крста*, доступно на https://www.redcross.org.rs/sr/o-nama/organizacija/principi-crvenog-krsta/

UN OCHA. (2025). *World Humanitarian Day: Attacks on aid workers hit another record, humanitarians call for urgent action*, 19 August 2025, UN Office for the Coordination of Humanitarian Affairs (OCHA), https://www.unocha.org/publications/report/world/world-humanitarian-day-attacks-aid-workers-hit-another-record-humanitarians-call-urgent-action-19-august-2025-enarru

UN OCHA. (2016). *Oxford Guidance on the Law Relating to Humanitarian Relief Operations in Situations of Armed Conflict, Conclusions*. UN Office for the Coordination of Humanitarian Affairs, https://www.unocha.org/sites/unocha/files/dms/Documents/Oxford%20Guidance%20Conclusions-%20pdf.pdf

Zimmermann, A. (2017). Humanitarian Assistance and the Security Council. *Israel Law Review*. 50 (1). 3–23.

Prof. Vesna Knežević Predić, LL.D.,
Full Professor,
Faculty of Political Science, University of Belgrade,
Republic of Serbia

HUMANITY UNDER FIRE

Summary

Although data on the number of casualties, attacked, kidnapped, and otherwise abused and hindered humanitarian workers during armed conflicts in 2025 is still being collected, the long-term and even decades-long trend shows that their numbers are constantly rising. The international law regime governing their protection is insufficiently robust and there is a lack of relevant specific rules on their protection, especially regarding the protection of humanitarian staff from impartial and independent international organizations which are increasingly operating independently not only from states but also from other international organizations, including the International Red Cross and Red Crescent Movement and its components. The corpus of rules governing their direct protection is even scarcer. This means that the protection of impartial and independent humanitarian organizations is indirect, achieved through various institutions of international humanitarian and international criminal law rather than specific provisions tailored to their unique vulnerabilities.

Prima facie, it sounds paradoxical that their protection will depend precisely on whether there is a legal connection between the organization and some of the mentioned public entities, and/or on citizenship as a legal link between a staff member and a state. These facts can seriously compromise and even nullify their independence and impartiality, which are prerequisites for their operation and the basis on which their fieldwork rests.

The adoption of the Additional Protocol to the Convention on the Safety of the United Nations and Associated Personnel in 2005 was not a step forward in improving the relevant legal framework. Given the diversity of practices, the body of treaty law or customary law is highly unlikely to be expanded. Moreover, there is no consensus among humanitarian organizations on the desirable direction for the development of the legal framework, nor is there common agreement on whether humanitarian workers actually need special protection during armed conflicts.

Keywords: *international humanitarian law, humanitarian organizations, humanitarian workers, armed conflicts.*

Др Небојша Раичевић,*
Редовни професор,
Правни факултет, Универзитет у Нишу,
Република Србија

UDK:341.43:314.745.3-054.73(477)
UDK: 341.215.4(4-672EU+497.11)
UDK: 341.3(477)

DOI: 10.5281/zenodo.17951283

*ПРИВРЕМЕНА ЗАШТИТА У ПРАВУ ЕВРОПСКЕ УНИЈЕ И РЕПУБЛИКЕ СРБИЈЕ И ЊЕНО АКТИВИРАЊЕ У КОНТЕКСТУ ОРУЖАНОГ СУКОБА У УКРАЈИНИ***

Апстракт: *Привремена заштита је део Заједничког европског система азила и регулисана је Директивом 2001/55/ЕЗ. Она представља ванредни механизам који расељеним лицима пружа тренутну заштиту, без спровођења индивидуалних поступака. Одлуку о испуњености услова за пружање привремене заштите у ЕУ доноси Савет, на предлог Комисије, што је досад једино учињено марта 2022. године услед масовног прилива угрожених особа из ратом захваћене Украјине. По угледу на ЕУ, Србија је Законом о азилу и привременој заштити из 2018. године увела овај облик заштите у свој правни поредак. Исто као и у ЕУ, привремена заштита у Србији одобрена је само расељеним особама из Украјине.*

Кључне речи: *привремена заштита, Европска унија, Директива 2001/55/ЕЗ, Република Србија, Закон о азилу и привременој заштити, Украјина, оружани сукоб.*

1. Увод

У ситуацији када постоји масовни прилив расељених особа није могуће спровести индивидуалне процедуре за признавање избегличке или супсидијарне заштите. Како би се и у таквим ситуацијама правовремено и адекватно збринуле угрожене особе, у оквиру Заједничког

* raicko@prafak.ni.ac.rs, ORCID ID: 0000-0002-2539-331X.

** Рад је настао као резултат финансирања од стране Министарства науке, технолошког развоја и иновација Републике Србије, по Уговору еведенциони број 451-03-137/2025-03/200120 од 4. 2. 2025. године.

европског система азила (даље: ЗЕСА) установљена је привремена заштита. Та заштита први, и једини, пут активирана је марта 2022. године услед доласка огромног броја особа у Европску унију (даље: ЕУ) из ратом захваћене Украјине.[1] У складу са обавезом постепеног усклађивања домаћих прописа са правним тековинама ЕУ, Србија је у своје законодавство унела институт привремене заштите и применила га истим поводом као и ЕУ.

2. Привремена заштита као елемент Заједничког европског система азила

У првој фази развоја ЗЕСА усвојена је Директива 2001/55/ЕЗ о привременој заштити (даље: Директива),[2] која за разлику од осталих сегмената ЗЕСА, није мењана током друге фазе (Раичевић, 2015: 14–17). Она је усвојена као одговор на бекство у ЕУ огромног броја људи због оружаних сукоба на простору бивше СФРЈ током 90-их година прошлог века.[3] Директива је имала два циља: да пропише минималне стандарде које државе чланице треба да примене приликом пружања привремене заштите у случају масовног прилива расељених особа из трећих држава и да обезбеди правичну расподелу терета између држава чланица приликом пријема и заштите тих особа (Morawska, 2024: 218).

Привремена заштита уведена Директивом специфичан је облик међународне заштите коју не познају други међународни документи, укључујући и Конвенцију о избеглицама.[4] Тај облик заштите, која је приврe-

[1] Крајем јуна 2025. године, 4,31 милион расељених особа из Украјине остваривао је привремену заштиту у ЕУ (EUROSTAT, 2025).

[2] Council Directive 2001/55/EC of 20 July 2001, OJ EC, L 212, 7. 8. 2001. Директива се примењује у свим државма чланицама ЕУ, осим Данске која је искористила могућност примене клаузуле „*opt out*", али је та држава усвојила слична правила у свом националном законодавству (European Union Agency for Asylum, 2023: 11; Simentić Popović, Sandić, 2024: 72). Иницијално је и Ирска искористила „*opt out*" клаузулу, али је 2003. године прихватила примену Директиве (Peers, 2022).

[3] Масовни прилив расељених лица са простора бивше СФРЈ подстакао је државе чланице да питање привемене заштите регулишу на нивоу тадашње ЕЗ, како би се избегло преоптерећење националних система азила појединих чланица (Sandić, 2019: 179).

[4] Упркос томе, већи број држава је у пракси спроводио овај облик заштите угрожених лица. Као најважније случајеве примене неког вида привремене заштите можемо навести: бекство великог броја Шпанаца у Француску и Енглеску током 30-их година прошлог века; улазак десетине хиљада Мађара (1958. г.) и Чехословака (1968. г.) у Аустрију; егзодус 10 милиона Бенгалаца из Источног Пакистана у Индију 1971. године; расељење око милион избеглих из Индокине у различите државе југоисточне Азије између 1975. и 1980. године; пријем око 700.000 избеглих са простора бивше СФРЈ током 90-их година

меног карактера и истовремено одобрена великом броју особа, представља ефикасан инструмент за хитно деловање у случају масовног прилива расељених особа. У ситуацији када огроман број људи пристиже у кратком временском раздобљу, веома мали број држава располаже инфраструктурним и персоналним капацитетима да процесуира све индивидуалне захтеве азиланата у том иницијалном периоду (Ineli-Ciger, 2016: 284). Због тога је групно признавање привремене заштите далеко погоднији поступак него спровођење уобичајених сложених појединачних процедура за признавање избегличке или супсидијарне заштите. Пружањем привремене заштите избегава се враћање расељених особа у земљу у којој им прети опасност (*refoulement*)[5] и омогућава им се уживање скупа основних права до постизања дуготрајног решења.

Привремену заштиту треба разликовати од избегличке заштите која се додељује на *prima facie* основи (UNHCR, 2012: 10). Признање статуса избеглице *prima facie* није нека посебна категорија међународне заштите, већ је то избегличка заштита која се признаје по скраћеној процедури и одједном за велики број угрожених особа, а не уобичајено на индивидуалној основи.[6]

Према Директиви, примена режима привремене заштите не отпочиње аутоматски, већ је потребно да одлуку о томе донесе Савет ЕУ.[7] Одлука се доноси на предлог Комисије, а Савет је усваја квалификованом већином. Европски парламент не учествује у доношењу ове одлуке, већ о њој једино мора бити обавештен. Савет је једини пут донео одлуку о активирању привремене заштите након руског напада на Украјину, тако да је Директива више од две деценије била мртво слово на папиру.

3. Масовни прилив као услов за примену привремене заштите

Да би Директива била активирана, тј. да би се некој групацији расељених особа пружила привремена заштита, неопходно је да Савет својом одлуком установи постојање масовног прилива тих особа на терито-

прошлог века претежно у западноевропске државе; бекство око три милиона Сиријаца у Турску након 2011. године (UNHCR, 2012: 3; Ineli-Ciger, 2016: 279; Ineli-Ciger, 2018: 37).

[5] Та обавеза држава произилази из међународног избегличког права и међународног права људских права.

[6] Са становишта хуманости боље је признати избеглички статус *prima facie*, него привремену заштиту јер тиме расељене особе добијају већу сигурност и шири круг права.

[7] Чл. 5.

ри ју ЕУ.[8] Директива дефинише масовни прилив као „долазак у Заједницу великог броја расељених особа које пристижу из одређене земље или географског подручја, без обзира на то да ли је њихов долазак у Заједницу био спонтан или потпомогнут, на пример програмом евакуације".[9] При томе, привремена заштита пружиће се „у случају масовног прилива или неизбежног масовног прилива",[10] што значи да није нужно да је тај прилив у току, већ је довољно да постоји извесност да ће се он ускоро десити. Додаје се још да ће се у случају масовног прилива расељених лица привремена заштита пружити „нарочито ако постоји и ризик да систем азила неће бити у стању да процесуира тај прилив без негативних последица за његово успешно функционисање".[11]

Израз „долазак великог броја расељених особа", као један од индикатора масовног прилива, веома је нејасан и неодређен. Комисија је у објашњењу предлога Директиве изнела да „осим што број људи мора бити значајан, немогуће је унапред прецизно квантификовати шта представља масовни прилив".[12] И UNHCR истиче да се „масовни прилив" не може схватити у апсолутном смислу, већ у смислу ресурса државе пријема и да се тај израз треба схватити тако да се односи на значајан број долазака у земљу, током кратког временског периода (UNHCR, 2003). То је намерно учињено како би се активација привремене заштите могла прилагодити различитим ситуацијама масовног прилива. Изостанак спецификације броја расељених особа даје Комисији и Савету широку дискрецију код утврђивања постојања масовног прилива, чиме одлука о активирању привремене заштите суштински добија политички карактер (Trauner, Valodskaite, 2022: 17).

Неочекиваност и изненадност доласка расељених лица треба узети као фактор приликом утврђивања постојања масовног прилива. Што је неочекиваност и изненадност већа, потребан је мањи број особа да би постојао масовни прилив, и обрнуто (Skordas, 2022: 1188).

Да би постојао масовни прилив у смислу Директиве, нужно је да расељене особе долазе из једне исте државе или географског подручја (у

[8] Чл. 5 Директиве.

[9] Чл. 2(д).

[10] Чл. 2(а).

[11] Чл. 2(а).

[12] Commission of the EC, Proposal for a Council Directive on minimum standards for giving temporary protection in the event of a mass influx of displaced persons and on measures promoting a balance of efforts between Member States in receiving such persons and bearing the consequences thereof, Explanatory Memorandum, Brussels, 24 May 2000, COM(2000) 303 final 2000/0127 (CNS), p. 14.

случају регионалне кризе). Због тога, „циклични и кумулативни прилив" расељених лица из различитих земаља не представља масовни прилив који покреће режим привремене заштите.[13]

Према коначном тексту Директиве, ризик по систем азила није нужан услов за примену привремене заштите. У предлогу Комисије писало је да ће у случају масовног прилива привремена заштита бити активирана тек када „постоји ризик да систем азила неће бити у могућности да обради тај прилив без негативних последица по своје ефикасно функционисање у интересу дотичних особа и осталих особа које траже заштиту".[14] Неке државе чланице су подржавале такав концепт, али било је и чланица које су се томе противиле. У коначан текст унета је компромисна формула („нарочито ако постоји и ризик да систем азила неће бити у стању да процесуира тај прилив"), према којој одсуство притиска на систем азила[15] није апсолутна препрека за активирање привремене заштите, већ само представља додатни фактор који органи ЕУ треба да узму у обзир код њеног активирања (Skordas, 2022: 1185).

4. Одлука о активирању привремене заштите у случају Украјине

Као што је напред речено, привремена заштита не отпочиње аутоматски, већ је за њено активирање потребно усвајање одлуке Савета ЕУ. У случају Украјине у потпуности је испоштована та процедура, којој је претходила жива политичка активност на највишем нивоу.

Пре покретања легислативног поступка из чл. 5 Директиве, одржан је ванредни састанак Европског савета[16] који је значајно утицао на акти-

[13] Commission of the EC, Proposal for a Council Directive on minimum standards for giving temporary protection in the event of a mass influx of displaced persons and on measures promoting a balance of efforts between Member States in receiving such persons and bearing the consequences thereof, Explanatory Memorandum, Brussels, 24 May 2000, COM(2000) 303 final 2000/0127 (CNS), p. 14.

[14] Commission of the EC, Commission Proposal, COM(2000) 303 final 2000/0127 (CNS), p. 29.

[15] Поставља се питање шта се у чл. 2(а) Директиве подразумева под „системом азила" – да ли систем азила ЕУ или појединачни системи азила држава чланица. Пошто још увек не постоји јединствени „систем азила ЕУ", већ 27 различитих националних система, утицај масовног прилива мора се ценити у односу на система азила дате државе чланице, односно држава чланица уколико је више њих погођено тим приливом (European Commission – Directorate-General for Migration and Home Affairs, 2016: 17).

[16] Састанак је одржан 24. фебруара 2024. године.

вирање привремене заштите за избегле особе из Украјине. На том састанку „најоштрије је осуђена ничим изазвана и неоправдана војна агресија Руске Федерације против Украјине" и констатовано да „својим незаконитим војним акцијама, Русија грубо крши међународно право и принципе Повеље УН".[17] Ослањајући се на ту политичку осуду, Европски савет је изразио жаљење због „трагичног губитка живота и људске патње коју је изазвала руска агресија" и исказао „солидарност са женама, мушкарцима и децом чији су животи погођени тим ... неоправданим нападом".[18]

Ови генерални закључци конкретизовани су на састанку Савета, одржаном три дана касније. Министри су разговарали о могућности успостављања одговарајућег механизма привремене заштите за пријем украјинских држављана. Представници Комисије су предложили активирање механизма привремене заштите, за шта је Савет дао широку подршку и изнео очекивање да ће му такав предлог бити поднет без одлагања.[19]

Неколико дана након тога, Комисија је поднела формални предлог имплементационе одлуке о активирању Директиве.[20] У складу са чл. 5(1) Директиве, Комисија је у њему навела следеће разлоге за активирање привремене заштите: 1) чињеницу да је у року од неколико дана од инвазије, из Украјине у ЕУ стигло чак 650.000 људи; 2) повећање миграционог притиска на спољне границе ЕУ; 3) чињеницу да украјинским држављанима није потребна виза за улазак у ЕУ), и 4) процену да ће у ЕУ из Украјине стићи између 2,5 и 6,5 милиона људи, уз очекивање да ће њих између 1,2 и 3,2 милиона затражити међународну заштиту. Комисија је истовремено донела и Операционалне смернице за управљање спољним границама ради олакшања преласка границе између Украјине и ЕУ.[21]

[17] Special meeting of the European Council, European Council conclusions on Russia's unprovoked and unjustified military aggression against Ukraine, EUCO 18/22, 24 February 2022, para. 1.

[18] Para. 3.

[19] Extraordinary Justice and Home Affairs Council, 27 February 2022. Преузето 12. 3. 2025. https://www.consilium.europa.eu/en/meetings/jha/2022/02/27/.

[20] Commission of the EU, Proposal for a Council Implementing Decision establishing the existence of a mass influx of displaced persons from Ukraine within the meaning of Article 5 of Council Directive 2001/55/EC of 20 July 2001, and having the effect of introducing temporary protection, Explanatory Memorandum, COM(2022) 91 final, 2022/0069 (NLE), 2. 3. 2022.

[21] Commission of the EU, Commission Communication, Providing operational guidelines for external border management to facilitate border crossings at the EU-Ukraine borders, OJ

Поступајући по предлогу Комисије, Савет је само након два дана усвојио имплементациону одлуку,[22] што показује којом брзином је спроведен тај легислативни поступак. Савет је одлуку усвојио једногласно, иако је била довољана квалификована већина. Као разлог за постизање једногласности наводи се сужавање персоналног домашаја привремене заштите у односу на предлог Комисије. Коначна Одлука Савета оставила је широку могућност државама чланицама да из привремене заштите искључе расељена лица која нису држављани Украјине, укључујући и оне са трајном боравишном дозволом, дајући државама могућност да уместо привремене заштите примене другу „адекватну заштиту према њиховом националном праву" (Carrera, Ineli-Ciger, Vosyliute, Brumat, 2023: 21, 23). Међутим, „адекватна заштита" нигде није детаљније појашњена, осим што је у параграфу 12 преамбуле Одлуке речено да ће о тој заштити „бити одлучено од стране сваке појединачне државе чланице" (Peers, 2022).

Након Одлуке Савета, уследило је Саопштење Комисије под насловом „Европска солидарност са избеглицама и онима који беже од рата у Украјини",[23] објављено 8. марта 2022. године, које обједињује низ до тада усвојених мера ЕУ. Последњи инструмент који се односи на активирање привремене заштите, усвојен почетком 2022. године, јесу Оперативне смернице за примену Имплементационе одлуке Савета бр. 2022/382,[24] а чији циљ је хармонизација поступања држава чланица приликом примене Одлуке Савета.

5. Лица која потпадају под домашај привремене заштите

Директива одређује да привремену заштиту могу уживати „расељене особе", које дефинише као „држављане треће земље или особе бездржа-

EU, C 104 I, 4. 3. 2022.

[22] Council Implementing Decision (EU) 2022/382 of 4 March 2022 establishing the existence of a mass influx of displaced persons from Ukraine within the meaning of Article 5 of Directive 2001/55/EC, and having the effect of introducing temporary protection, OJ EU, L 71, 4. 3. 2022.

[23] Commission of the EU, Communication from the Commission to the European Parliament, the European Council, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions, COM(2022) 107 final, 8. 3. 2022. Преузето 12. 3. 2025. https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=celex:52022DC0107.

[24] Commission of the EU, Communication from the Commission on Operational guidelines for the implementation of Council implementing Decision 2022/382 establishing the existence of a mass influx of displaced persons from Ukraine within the meaning of Article 5 of Directive 2001/55/EC, and having the effect of introducing temporary protection, OJ EU, C 126 I, 21. 3. 2022.

вљанства које су биле присиљене да напусте своју земљу или регион порекла, или које су биле евакуисане, нарочито на позив међународних организација, и које се не могу вратити у сигурне и трајне услове због ситуације која влада у њиховој земљи, а које могу бити обухваћене домашајем примене члана 1А Женевске конвенције или других међународних или националних инструмената којима се додељује међународна заштита, а нарочито: (i) особе које су побегле са подручја оружаних сукоба или ендемичног насиља; (ii) особе које су у озбиљној опасности од систематског или генерализованог кршења људских права или су биле жртве таквог кршења".[25]

Ова дефиниција садржи два сегмента. У њеном првом делу налази се листа општих услова за пружање привремене заштите. Најпре, ту заштиту могу уживати само држављани трећих земаља или апатриди, а не и држављани држава чланица ЕУ. Други је услов да су те особе биле присиљене да напусте своју земљу или су биле евакуисане.[26] Последњи услов је да се ради о лицима која потпадају под појам избеглице из члана 1А Женевске конвенције или под домашај других правних инструмената који јемче међународну заштиту,[27] а која се не могу вратити у своју земљу јер тамо не постоје сигурни услови за живот. Ова три услова морају бити кумулативно испуњена и, наравно, особе се морају појавити као део масовног прилива.

У другом делу дефиниције из чл. 2(ц) Директиве дата су два примера категорија особа које испуњавају напред наведене опште критеријуме за сврставање у расељена лица. Први пример су „особе које су побегле са подручја оружаних сукоба или ендемичног насиља", а други су „особе у озбиљној опасности од систематског или генерализованог кршења људских права или су биле жртве таквог кршења". Ова листа није исцрпна, већ егземплативна, тако да бенефите привремене заштите могу уживати и неке друге категорије које се уклапају у опште критеријуме из првог дела дефиниције.

У дефиницији из Директиве изричито се помињу избеглице, особе које беже од оружаних сукоба или ендемичног насиља и жртве кршења људских права. Што се тиче дефиниције избеглица, она је садржана у

[25] Чл. 2(ц).

[26] Услов принудног расељења такође је испуњен ако су те особе напустиле своју земљу услед апела међународних организација, чак и ако нису биле лично и директно свесне ризика по свој живот (Skordas, 2022: 1185).

[27] Посебно се препоручује да се узму у обзир међународне обавезе које произилазе из чл. 3 Европске конвенције о људским правима, чл. 7 Пакта о грађанским и политичким правима и чл. 3 Конвенције против мучења (Arenas, 2005: 445).

чл. 1А(2) Конвенције о избеглицама.[28] Када су у питању особе које беже од оружаних сукоба, није битно да ли се ради о међународном или немеђународном сукобу. Посебно навођење ове категорије је оправдано јер само постојање оружаног сукоба у некој држави не значи нужно да њени становници испуњавају услов за стицање статуса избеглице (Раичевић, 2018: 53). Што се тиче ендемичног насиља, Директива не даје његово одређење, а у доктрини се сматра да оно постоји када је „недостатак ефикасних механизама за спровођење закона дубоко укорењена карактеристика дисфункционалног политичког система или урушавања власти у 'пропалим државама' (енг. '*failed states*') или ако легитимне власти нису способне да врше монопол силе" (Skordas, 2022: 1187). Краткотрајни поремећаји јавног реда, укључујући спорадичне акте насиља, не представљају ендемично насиље, иако у неким околностима могу довести до привременог бекства људи (Skordas, 2022: 1187). Када су у питању жртве кршења људских права, дефиниција из Директиве садржи нижи праг за пружање привремене заштите („озбиљна опасност од систематског или генерализованог кршења људских права") него што се Директивом о условима за добијање међународне заштите[29] тражи за пружање супсидијарне заштите („озбиљна индивидуална претња животу цивила") (Peers, 2015: 573). Директива, нити други документи, не дају ближе одређење израза „систематско или генерализовано кршење људских права". У доктрини се појашњава да „систематско кршење" људских права карактерише понављајући образац и подразумева довољан степен организације и планирања, док је „генерализовано кршење" широко распрострањено кршење људских права које представља озбиљно задирање у заштићену сферу појединаца (Skordas, 2022: 1187).

Треба рећи да чл. 7 Директиве даје могућност државама чланицама да прошире привремену заштиту и на додатне категорије расељених лица.[30] Услов је да су та лица расељена из истих разлога и из исте земље или региона као и особе обухваћене одлуком Савета о постојању масовног прилива, донетој на основу чл. 5 Директиве. У случају проширења персоналне примене привремене заштите, држава чланица је дужна да о томе обавести Комисију и Савет.

[28] О појму избеглице видети: Raičević, 2022: 8–17.

[29] Чл. 15(ц) Директиве 2011/95/ЕУ (измењена), OJ EU, L 337/9, 20. 12. 2011.

[30] Уколико државе чланице искористе ту могућност, финансијска помоћ коју предвиђа Директива неће се примењивати на те категорије.

Персонални домашај привремене заштите у случају Украјине прецизиран је Одлуком Савета бр. 2022/382, којом је установљено постојање масовног прилива расељених лица из те државе, што је обавеза Савета наметнута чл. 5(3) Директиве.[31]

У чл. 2(1) речено је да се Одлука Савета односи на особе које су расељене из Украјине 24. фебруара 2022. године или касније, као резултат војне инвазије руских оружаних снага.[32] За поједине категорије расељених лица из Украјине постоји обавеза држава чланица ЕУ да им пруже привремену заштиту (обавезна привремена заштита), док за неке категорије пружање те заштите зависи од воље држава (факултативна привремена заштита).

У прву категорију расељених лица спадају:

(а) украјински држављани који су боравили у Украјини пре 24. фебруара 2022. године; (б) особе без држављанства и држављани трећих земаља, осим Украјине, који су уживали међународну заштиту или једнаку националну заштиту у Украјини пре 24. фебруара 2022. године; и (ц) чланови породица особа из тачака (а) и (б).

Украјински држављани[33] и странци који у Украјини уживају међународну заштиту[34] – особе из тачке (а) и (б) – имају право на привремену заштиту у државама чланицама ЕУ без икаквих додатних услова. Те особе имају подједнако право на привремену заштиту без обзира да ли живе у источним регионима Украјине захваћеним ратним вихором или у местима у којима се не воде борбе.

Када су у питању чланови породице, Одлуком Савета одређен је круг лица која имају тај статус. У чл. 2(4) речено је да се чланом породице сматрају следеће особе, уколико је породица боравила у Украјини пре 24. фебруара 2022. године:

[31] Поменути члан тражи од Савета да у својој одлуци наведе „опис специфичних група лица на које се примењује привремена заштита".

[32] Са правног аспекта, популарна фраза „украјинске избеглице" која се употребљава за кориснике привремене заштите није исправна јер многе од тих особа не испуњавају услове за стицање избегличког статуса (Sadowski, 2024: 173).

[33] Право на привремену заштиту имају и Украјинци који се евентуално налазе у некој трећој држави уколико им је уобичајено место боравка у Украјини (Thym, 2022).

[34] Ту се пре свега мисли на особе које су стекле статус избеглице у Украјини. Тражиоци азила који још увек нису стекли избеглички статус у тој држави не потпадају под домашај Одлуке Савета.

(1) брачни друг особе из става 1, тачке (а) или тачке (б) или њен невенчани партнер са којим је у стабилној вези, тамо где законодавство или пракса дотичне државе чланице третира невенчане парове на начин упоредив са брачним паровима у складу са својим националним правом које се односи на странце;

(2) малолетна невенчана деца особе из става 1, тачке (а) или тачке (б) или њеног брачног друга, без обзира на то јесу ли рођена у браку или ван брака или су усвојена;

(ц) остали блиски рођаци који су живели у заједничком домаћинству у тренутку кад су настале околности повезане с масовним приливом расељених особа, а који су у то време били у потпуности или претежно зависни од особе из става 1, тачке (а) или тачке (б).[35]

Овакво одређење члана породице уже је него што је то случај у Директиви о спајању породица,[36] али је упркос томе оно и даље великодушно. Према том одређењу, право на привремену заштиту, на пример, има Рускиња као супруга украјинског држављанина (Thym, 2022).

За разлику од обавезне привремене заштите коју држава чланица мора пружити, факултативна зависи од њене воље. Постоје три категорије особа којима државе могу пружити привремену заштиту.

Најпре, то су држављани трећих земаља и особе без држављанства које су законито боравиле у Украјини пре 24. фебруара 2022. године на основу ваљане боравишне дозволе за трајни боравак, под условом да се не могу вратити у сигурне и трајне услове у своју земљу или регију порекла.[37] Државе чланице овој категорији особа могу пружити или привремену заштиту или одговарајућу заштиту у складу са својим националним правом.[38] Дакле, право избора је на државама чланицима, с тим да морају пружити један од та два облика заштите.

[35] Чл. 2(4) Одлуке.

[36] Council Directive 2003/86/EC of 22 September 2003 on the right to family reunification, OJ EU, L 251, 3. 10. 2003.

[37] Чл. 2(2) Одлуке Савета.

[38] „Одговарајућа заштита" према националном праву држава чланица не подразумева исти обим права који јемчи Директива, али државе чланице морају поштовати Повељу ЕУ о основним правима и дух Директиве, тако да се поштовање људског достојанства и достојанствених стандарда живота мора обезбедити и тим особама; Commission of the EU, Communication from the Commission on Operational guidelines for the implementation of Council implementing Decision 2022/382 establishing the existence of a mass influx of displaced persons from Ukraine within the meaning of Article 5 of Directive 2001/55/EC, and having the effect of introducing temporary protection, OJ EU, C 126 I, 21. 3. 2022, p. 3.

Друга категорија су држављани трећих земаља и особе без држављанства које су законито боравиле у Украјини, под условом да се не могу вратити у сигурне и трајне услове у своју земљу или регију порекла.[39] У питање су особе које су законито боравиле у Украјини, али нису имале боравишну дозволу за трајни боравак у тој земљи, као што су, на пример, студенти или радници мигранти. Код ове категорије, државе чланице аутономно одлучују да ли ће им пружити привремену заштиту. Ако одлуче да то не учине, нису у обавези да им пруже неку другу одговарајућу заштиту у складу са својим националним правом (за разлику од прве категорије).

Последња опционална категорија потенцијалних корисника привремене заштите су особе „побегле из Украјине непосредно пре 24. фебруара 2022. године услед повећаних напетости или које су се нашле на подручју Уније (нпр. на годишњем одмору или из пословних разлога) непосредно пре тог датума и које се због оружаног сукоба не могу вратити у Украјину".[40]

6. Права корисника привремене заштите

Привремена заштита омогућава њеним корисницима тренутни приступ основним правима, без спровођења индивидуалне процедуре за утврђивање избегличког статуса, што може бити дуготрајан процес, нарочито у случају преоптерећења система азила у некој држави (Küçük, 2023: 2). Код привремене заштите не доносе се индивидуалне одлуке о признавању тог статуса, већ се заштита даје одлуком Савета ЕУ на генералан начин (*in abstracto*).[41]

Расељена лица из Украјине имају пуну слободу да изаберу државу чланицу ЕУ у којој ће уживати привремену заштиту. Дакле, она немају обавезу да ту заштиту траже у земљи уласка у ЕУ, већ у чланици коју одаберу. Корисници привремене заштите касније имају слободу кретања унутар ЕУ, што им омогућава да напусте државу чланицу која им је одобрила ту заштиту и да оду у неку другу чланицу.[42] Међутим, они немају пуну слободу кретања какву имају грађани ЕУ. Они имају право да напу-

[39] Чл. 2(3) Одлуке Савета.

[40] Преамбула Одлуке Савета (пара. 14).

[41] У питању је Одлука коју Савет доноси на основу чл. 5 Директиве.

[42] То је постигнуто политичким договором да се искључи примена чл. 11 Директиве; Statement of the Member States, Interinstitutional File: 2022/0069(NLE), No. 6826/22 ADD 1, Brussels, 4 March 2022, Преузето 15. 3. 2025. https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-6826-2022-ADD-1/en/pdf.

сте државу чланицу која им је одобрила привремену заштиту и да путују у друге чланице у трајању од најдуже 90 дана унутар периода од 180 дана. Ако и након истека тог периода остану у другој држави чланици и у њој добију другу боравишну дозволу на основу привремене заштите, првобитно издата боравишна дозвола мора им се повући, чиме престају и права која су из ње произлазила.

Директива прописује минимум права који државе чланице морају омогућити корисницима привремене заштите. Оне не могу ићи испод тих минималних стандарда, али могу признати шири круг права.

Начелно гледано, права зајемчена корисницима привремене заштите ужа су од права гарантованих избеглицама и корисницима супсидијарне заштите, али су с друге стране шира од права која имају тражиоци азила. Краткорочно гледано, расељеним особама је пожељније да добију привремену заштиту него да поднесу захтев за стицање избегличке заштите, јер на тај начин одмах стичу шири круг права.

Директива у већем броју чланова конкретизује права која државе морају обезбедити корисницима привремене заштите. Треба рећи да у Директиви заштита од враћања (*non-refoulement*) није стипулисана као право већ је имплицитно речено да „државе чланице примењују привремену заштиту уз примерено поштовање ... својих обавеза у погледу забране враћања".[43] У доктрини је потврђено да се принцип *non-refoulement* мора поштовати и у случају масовног прилива расељених лица (Kälin, Caroni, Heim, 2024: 1537).

Чл. 8 Директиве обавезује државе чланице да корисницима привремене заштите издају боравишне дозволе за целокупан период боравка у том статусу. Државе чланице имају и обавезу да тим лицима учине доступним информације о правима и обавезама које произилазе из привремене заштите.[44]

Према чл. 10, државе су обавезне да изврше регистрацију корисника привремене заштите на својој територији, уносећи у евиденцију њихове личне податке. Државе су слободне да одреде органе који ће спровести ту обавезу (централни или органи локалних самоуправа).[45]

Корисници привремене заштите имају право на рад и самозапослење, као и на стручно усавршавање и оспособљавање. Међутим, државама

[43] Чл. 3(2) Директиве.

[44] Чл. 9 Директиве.

[45] Више о томе видети: European Union Agency for Asylum, 2023: 20.

чланицама остављена је могућност да приликом запошљавања дају предност грађанима ЕУ, грађанима земаља Европског економског простора и легалним резидентима из трећих земаља који примају накнаду за незапослене.[46]

Државе су обавезне да корисницима заштите обезбеде адекватан смештај или финансијска средства за покривање трошкова тог смештаја.[47] Највећи број држава чланица, поред смештаја у прихватним центрима, пружа и новчану помоћ за коришћење приватног смештаја (Китановић, Илић, Михољчић Ивковић, Видосављевић, 2023: 9).

Директива прописује обавезу држава да корисницима пруже социјалну заштиту и неопходну новчану помоћ уколико они немају довољно средстава за издржавање. Поред тога, постоји и обавеза држава да особама којима су одобриле привремену заштиту обезбеде и неопходну здравствену заштиту, која у најмању руку мора обухватати хитну медицинску помоћ.[48]

Малолетним корисницима привремене заштите признато је и право на образовање, под истим условима као и домаћим држављанима. За разлику од тога, приступ одраслих особа образовном систему формулисан је као могућност, а не обавеза држава чланица.[49]

Корисници привремене заштите имају и право на спајање породица, које није одређено на идентичан начин у Директиви и у Одлуци о активирању привремене заштите. Према чл. 15 Директиве, државе чланице морају омогућити спајање чланова уже породице „у случајевима у којима су породице већ постојале у земљи порекла, али су биле раздвојене због околности повезаних са масовним приливом". Члановима уже породице сматрају се брачни друг корисника привремене заштите или његов невенчани партнер са којим је у стабилној вези и малолетна невенчана деца корисника привремене заштите или малолетна невенчана деца његовог брачног друга, без обзира на то јесу ли рођена у брачној или ванбрачној заједници или су усвојена. За остале блиске рођаке који су живели у заједничком домаћинству у тренутку кад су наступили догађаји који су довели до масовног прилива, а који су у то време били потпуно или претежно зависни од корисника привремене заштите, државе могу допустити спајање породица узимајући у обзир

[46] Чл. 12 Директиве.

[47] Чл. 13(1) Директиве.

[48] Чл. 13(2) Директиве.

[49] Чл. 14 Директиве.

тешкоће са којима би се те особе суочиле уколико не би дошло до поновног спајања.

У Одлуци о активирању привремене заштите обе категорије чланова породица су изједначене и државе имају обавезу да допусте њихов улазак, чак и када рођаци из друге категорије не би имали никакве штетне последице услед изостанка поновног спајања са чланом породице којем је одобрена привремена заштита у ЕУ.

7. Привремена заштита и тражење азила

Директива признаје право корисницима привремене заштите да поднесу захтев за стицање неког другог статуса који им пружа виши степен заштите од привремене заштите.[50] Конкретно, чл. 3(1) прописује да „привремена заштита не прејудицира признавање избегличког статуса према Женевској конвенцији", а чл. 17(1) додаје да „особама које уживају привремену заштиту мора се омогућити да у сваком тренутку поднесу захтев за азил".

Може се видети да Директива не угрожава право корисника привремене заштите да поднесу захтев за азил. Она чак даје гаранцију да у случају одбијања захтева за азил, државе чланице тој особи морају омогућити наставак уживања привремене заштите у преосталом периоду њеног трајања.[51] Таква одредба искључује ризик да ће нека особа у случају тражења бољег статуса изгубити привремену заштиту коју већ поседује. Међутим, ако неки корисник привремене заштите поднесе захтев за азил, државе чланице могу искључити акумулацију права из та два статуса.[52] У случају таквог искључења, особа ће имати само она права која произилазе из статуса тражиоца азила, а која су мањег обима од оних која припадају корисницима привремене заштите.[53]

Како се не би десило да државе чланице буду преоптерећене решавањем захтева за добијање азила поднетих од стране корисника привремене заштите, Директива омогућава државама да суспендују одлучи-

[50] Творци Директиве видели су добијање азила као један од начина за окончање привремене заштите (ECRE, 2024: 7).

[51] Чл. 19(2) Директиве.

[52] Чл. 19(1) Директиве. То може бити одвраћајући фактор за подношење захтева за азил (Peers, 2022).

[53] На пример, за разлику од корисника привремене заштите, тражиоци азила немају приступ тржишту рада.

вање о захтевима за азил.[54] Међутим, она истовремено намеће обавезу државама да по истеку привремене заштите одлуче о сваком захтеву за азил чије разматрање је одложено. На тај начин, расељене особе истеком привремене заштите неће остати у правном вакууму, пошто ће се активирати њихов статус тражиоца азила.

8. Трајање привремене заштите

Према Директиви, привремена заштита иницијално траје годину дана, с тим да је Савет ЕУ може окончати и раније уколико установи да су се услови у држави порекла побољшали и да се расељене особе могу у њу безбедно вратити. Након те почетне године, привремена заштита се аутоматски продужава за још два шестомесечна периода. Могуће је и додатно продужење за још годину дана, за шта је потребна одлука Савета, донета на предлог Комисије.[55]

У случају украјинских расељеника, након протека две године, Савет је донео одлуку о продужењу те заштите за још годину дана, тј. до 4. марта 2025. године.[56] Пошто након истека трогодишњег трајања привремене заштите рат у Украјини још увек није био завршен, Савет је новом одлуком продужио трајање те заштите до 4. марта 2026. године.[57] Та последња одлука Савета је правно контроверзна јер прекорачује максимални рок трајања привремене заштите утврђен Директивом (Ineli-Ciger, 2025).

Када једном привремена заштита буде окончана, расељене особе из Украјине, уколико за то испуњавају услове, могу стећи неки други статус који им омогућава останак у ЕУ. Они то евентуално могу остварити добијањем азила (избегличке или супсидијарне заштите) или стицањем права боравка у ЕУ на основу редовних имиграционих прописа. Бивши корисници привремене заштите који не стекну ни један од та два статуса морају напустити ЕУ, а ако то не учине добровољно,

[54] Чл. 17(2) Директиве. Од држава се не захтева никакво оправдање за суспензију одлучивања о поднетим захтевима за азил (Küçük, 2023: 19–20).

[55] Чл. 4.

[56] Council Implementing Decision (EU) 2023/2409 of 19 October 2023 extending temporary protection as introduced by Implementing Decision (EU) 2022/382, OJ EU, L 2023/2409, 24. 10. 2023.

[57] Council Implementing Decision (EU) 2024/1836 of 25 June 2024 extending temporary protection as introduced by Implementing Decision (EU) 2022/382, OJ EU, L 2024/1836, 3. 7. 2024.

државе чланице их могу присилно депортовати, уз поштовање њиховог достојанства и хуманитарних обзира.[58]

9. Привремена заштита у Републици Србији

У складу са обавезом постепеног усклађивања домаћих прописа са правним тековинама ЕУ (*acquis communautaire*) садржаном у чл. 72 Споразума о стабилизацији и придруживању, Србија је 2018. године усвојила Закон о азилу и привременој заштити (даље: Закон).[59] Одредбе овог Закона у великој мери усклађене су са секундарним законодавством ЕУ из области ЗЕСА.

Закон регулише и привремену заштиту, под којом подразумева „заштиту која се одобрава у ванредном поступку у случају масовног прилива расељених лица која се не могу вратити у државу свог порекла или уобичајеног боравишта ако постоји ризик да због тог масовног прилива није могуће ефикасно спровести сваки индивидуални поступак азила ради заштите интереса расељених лица и других лица која траже заштиту".[60] Одлуку о пружању привремене заштите доноси Влада РС.[61]

Круг лица којима Закон јемчи обавезну привремену заштиту одређен је слично као и у Директиви. Неке разлике које постоје више су терминолошког него суштинског карактера.[62] Закон познаје и факултативну привремену заштиту. Она се може одобрити лицима која су у време доношења одлуке о привременој заштити законито боравила у Србији, али којима је право на боравак истекло пре укидања одлуке о привременој заштити.

Као и у ЕУ, Србија је први пут активирала механизам привремене заштите у марту 2022. године, након почетка рата у Украјини.[63] У Одлуци Владе прописано је да се привремена заштита односи на расе-

[58] Чл. 21 и 22 Директиве.

[59] Сл. гласник РС, 24/2018.

[60] Чл. 74, ст. 1.

[61] Чл. 74, ст. 2.

[62] На пример, приликом дефинисања корисника привремене заштите Закон не помиње експлицитно „лица без држављанства", користи израз „локално" уместо „ендемично" насиље и говори о „масовном" уместо „систематском или генерализованом" кршењу људских права.

[63] Одлука Владе Републике Србије о пружању привремене заштите у Републици Србији расељеним лицима која долазе из Украјине, усвојена 17. марта 2022. године, Сл. гласник РС, 36/2022. Одлука је ступила на снагу 19. марта 2022. године. Према подацима

љене особе које долазе или су евакуисане из Украјине као земље свог порекла или уобичајеног боравишта, а које се не могу вратити у трајне и сигурне услове живота због актуелне ситуације у тој држави. Под расељеним особама сматрају се: 1) држављани Украјине и чланови њихових породица који су боравили у Украјини; 2) тражиоци азила, особе без држављанства и страни држављани, којима је у Украјини одобрен азил или истоветна национална заштита и чланови њихових породица који су у Украјини имали одобрен боравак; и 3) страни држављани који су у Украјини имали одобрено важеће стално настањење или привремени боравак и који се не могу вратити у своју земљу порекла под трајним и дугорочним околностима.[64]

Привремена заштита се одобрава и држављанима Украјине и члановима њихових породица, који су у време доношења Одлуке Владе РС законито боравили у Србији, али којима је право на боравак истекло пре укидања одлуке о привременој заштити.[65] Може се закључити да оваквом одредбом Одлука признаје постојање *sur place* корисника привремене заштите (AIDA, 2024: 3).

Министарство унутрашњих послова региструје лица којима је одобрена привремена заштита. За свако од тих лица доноси се посебна одлука о одобрењу привремене заштите.[66]

Према чл. 75 Закона, привремена заштита се одобрава на период од најдуже годину дана. Међутим, уколико по истеку рока на који је одобрена и даље постоје разлози за привремену заштиту, њено трајање се може продужити за додатних шест месеци, а најдуже до годину дана. Привремена заштита може престати и пре истека рока на који је одобрена уколико престану разлози због којих је пружена, о чему одлуку доноси Влада. Изузетно, привремена заштита може престати и на основу одлуке Канцеларије за азил, кад се утврди да у односу на конкретну особу постоје разлози због којих јој се може ускратити право на уточиште.[67]

UNHCR-а, крајем 2024. године у Србији је боравило 10.720 расељених особа из Украјине (UNHCR, 2025).

[64] Према одлуци Владе РС, ова категорија особа је у бољој позицији у односу на положај који им даје Имплементациона одлука Савета ЕУ бр. 2022/382.

[65] Влада РС је на основу могућности из чл. 74, ст. 4 Закона одобрила привремену заштиту и тој категорији.

[66] Чл. 74, ст. 5 Закона и тачка 3 Одлуке Владе Републике Србије о пружању привремене заштите у Републици Србији расељеним лицима која долазе из Украјине, Сл. гласник РС, 36/2022.

[67] Ти разлози су наведени у чл. 33 Закона.

Пошто рат у Украјини није завршен након што је истекла година дана од ступања Одлуке на снагу,[68] Влада РС је продужила трајање привремене заштите за још годину дана (до 18. марта 2024. године).[69] Средином марта 2024. године, Влада је поново изменила своју иницијалну Одлуку, прописавши да уколико разлози због којих је одобрена привремена заштита буду постојали и након протека продуженог рока, „трајање привремене заштите продужава се на период док постоје разлози због којих је одобрена".[70] На овај начин Влада је одступила од чл. 75 Закона који одређује максимално двогодишње трајање привремене заштите.

Круг права који Закон гарантује корисницима привремене заштите сличан је правима прописаним Директивом.[71] Међутим, нека права наш закон уопште не садржи или су уже формулисана. Закон не даје корисницима привремене заштите право на социјалну помоћ, док код обезбеђивања адекватног смештаја признаје им једино право на смештај у наменским колективним центрима, а не и право на новчану помоћ ради плаћања трошкова приватног смештаја. Такође, и формулација права на здравствену заштиту је проблематична и значајно отежава његово остваривање у пракси (Јанковић, Марковић, Гајић 2024: 170, 174). С друге стране, Закон изричито наводи слободу вероисповести и право на правну заштиту корисника привремене заштите, иако та права нису садржана у Директиви.

10. Закључак

Још 2001. године у ЕУ је уведена привремена заштита као део ЗЕСА. Међутим, она је активирана тек 2022. године ради хитне заштите расељених лица која су бежала од рата у Украјини. Она се показала као добар механизам у ситуацији где се индивидуализовани поступци признавања избегличке или супсидијарне заштите не могу применити за пружање правовремене заштите великом броју угрожених особа. Привремена заштита је обезбедила тренутну заштиту расељених особа, штитећи их од *refoulement*-а и пружајући им основна права.

[68] Одлука је ступила на снагу 19. марта 2022. године.

[69] Одлука о допуни Одлуке о пружању привремене заштите у Републици Србији расељеним лицима која долазе из Украјине (16. март 2023. године), Сл. гласник РС, 21/2023.

[70] Одлука о измени и допуни Одлуке о пружању привремене заштите у Републици Србији расељеним лицима која долазе из Украјине (14. март 2024. године), Сл. гласник РС, 21/2024.

[71] Чл. 76.

Творци Директиве 2001/55/ЕЗ ограничили су трајање привремене заштите на три године јер су сматрали да неће бити потребе да она дуже траје. Међутим, стварност их је демантовала, тако да је трајање привремене заштите расељених лица из Украјине проширено и изван временског оквира из Директиве. Остаје да се види да ли ће се по истеку четворогодишњег трајања привремене заштите, ЕУ определити за њено поновно продужење или за примену неког трајнијег решења.

Што се тиче привремене заштите у Србији, она је нормирана по узору на ЕУ. Међутим, регулисање неких права расељених особа испод је стандарда садржаних у Директиви. И сама дужина трајања привремене заштите краће је одређена у нашем Закону, али треба очекивати да ће, упркос томе, Србија следити приступ ЕУ у погледу окончања привремене заштите особа избеглих из Украјине.

Литература

AIDA. (2024). *Temporary Protection, Annex to Country Report – Serbia, Update*

Arenas, A. (2005). The Concept of ‘Mass Influx of Displaced Persons’ in the European Directive Establishing the Temporary Protection System. *European Journal of Migration and Law*. 4 (7). 435–450.

Battjes, H. (2006). *European Asylum Law and International Law*. Leiden-Boston: Martinus Nijhoff Publishers

Carrera, S., Ineli-Ciger, M., Vosyliute, L. and Brumat, L. (2023). The EU Grants Temporary Protection for People Fleeing War in Ukraine: Time to Rethink Unequal Solidarity in EU Asylum Policy. In: Carrera S. and Ineli-Ciger M. (Eds.). *EU Responses to the Large-Scale Refugee Displacement from Ukraine: An Analysis on the Temporary Protection Directive and Its Implications for the Future EU Asylum Policy.* Florence: European University Institute. 2–58.

European Commission - Directorate-General for Migration and Home Affairs. (2016). *Study on the Temporary Protection Directive – Final report*. Luxembourg

EUROSTAT. (2025). Temporary protection for persons fleeing Ukraine - monthly statistics. Преузето 15. 8. 2025. https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=Temporary_protection_for_persons_fleeing_Ukraine_-_monthly_statistics

ECRE. (2024). *Transitioning out of the Temporary Protection Directive*. Преузето 10. 3. 2025. https://ecre.org/ecre-policy-paper-transitioning-out-of-the-temporary-protection-directive.

European Union Agency for Asylum. (2023). *Providing Temporary Protection to Displaced Persons from Ukraine - A Year in Review*. Luxembourg

Ineli-Ciger, M. (2025). Towards Temporary Prolonged Protection? Преузето 10. 7. 2025. https://eumigrationlawblog.eu/towards-temporary-prolonged-protection/

Ineli-Ciger, M. (2018). *Temporary Protection in Law and Practice*. Leiden-Boston: Brill

Ineli-Ciger, M. (2016). A Temporary Protection Regime in Line with International Law: Utopia or Real Possibility?. *International Community Law Review*. 3–4 (18). 278–316.

Јанковић, Д. Марковић, М., Гајић, М. (2024). Остваривање права привремено расељених лица из Украјине у Републици Србији: изазови и перспективе интеграције. *Годишњак Факултета политичких наука*. XVIII. 159–184.

Kälin, W., Caroni, M. and Heim, L. (2024). Article 33 para. 1 1951 Convention. In: Zimmermann, A., Einarsen, T. and Herrmann, F.M. (Eds.). *The 1951 Convention Relating to the Status of Refugees and its 1967 Protocol: A Commentary*. Oxford: Oxford University Press. 1485–1554.

Китановић, К., Илић, Ј., Михољчић Ивковић, Н. и Видосављевић, П. (2023). *Годину дана примене привремене заштите у Републици Србији: упоредна анализа и препоруке*. Београд: Београдски центар за људска права

Küçük, E. (2023). Temporary Protection Directive: Testing New Frontiers?. *European Journal of Migration and Law*. 1 (25). 1–30.

Morawska, E.H. (2024). The EU Response to the Massive Influx of Displaced Persons from Ukraine in 2022. *Zeszyty Prawnicze*. 3 (24). 213–246.

Peers, S. (2022). *Temporary Protection in the EU? Q and A, EU Law Analysis*. https://eulawanalysis.blogspot.com/2022/02/temporary-protection-for-ukrainians-in.html, Преузето 20. 3. 2025.

Peers, S. (2015). Temporary Protection. In: Peers, S., Moreno-Lax, V., Garlick, M. and Guild, E. (Eds.). *EU Immigration and Asylum Law*. *Vol. 3*: *EU Asylum Law*. Leiden-Boston: Brill Nijhoff. 571–615.

Raičević, N. (2022). Definition of Refugee in International Law. *SEE Law Journal*. 1 (10). 8–17.

Раичевић, Н. (2018). Заштита избеглица у међународном праву. Ниш: Правни факултет Универзитета у Нишу

Раичевић, Н. (2015). Изградња заједничког европског система азила и његово прилагођавање масовном приливу миграната. *Зборник радова Правног факултета у Нишу*. 71 (LIV). 13–32.

Sadowski, P. (2024). Temporary Protection and Continuation of Remote Work for the Country of Origin. *Izzivi prihodnosti (Challenges of the Future)*. 3 (9). 173–189.

Sandić, G. (2019). *Complementary Forms of International Protection in the Republic of Serbia*. Beograd; Beogradski centar za ljudska prava

Simentić Popović, J., Sandić, G. (2024). Temporary protection of persons displaced from Ukraine: between international protection and migration management in the EU. *Političke perspektive*. 1 (14). 65–84.

Skordas, A. (2022). Temporary Protection Directive 2001/55/EC. In: Thym, D. and Hailbronner, K. (Eds.). *EU Immigration and Asylum Law*, *3rd edition*. München: Beck/Hart/Nomos. 1177–1228.

Thym, D. (2022). Temporary Protection for Ukrainians: the Unexpected Renaissance of ‘Free Choice’. *EU Immigration and Asylum Law and Policy*. 7 March 2022. Преузето 11. 3. 2025. https://eumigrationlawblog.eu/temporary-protection-for-ukrainians-the-unexpected-renaissance-of-free-choice/

Trauner, F., Valodskaite, G. (2022). The EU’s Temporary Protection Regime for Ukrainians: Understanding the Legal and Political Background and Its Implications. *CESifo Forum*. 4(23). 17–20.

UNHCR. (2025). *Refugees from Ukraine recorded in others European contries*. Преузето 20. 8. 2025. https://data.unhcr.org/ar/situations/ukraine

UNHCR. (2012). *Roundtable on Temporary Protection – Discussion Paper*. San Remo: International Institute of Humanitarian Law. Преузето 20. 3. 2025. https://www.unhcr.org/sites/default/files/legacy-pdf/506d85849.pdf

UNHCR. (2003). *Annotated Comments on Council Directive 2001/55/EC of 20 July 2001, on minimum standards for giving protection in the event of a mass influx of displaced persons and on measures promoting a balance of efforts between Member States in receiving such persons and bearing the consequences thereof,* UNHCR, Geneva

Документација

Commission of the EC, Commission Proposal, COM(2000) 303 final 2000/0127 (CNS)

Commission of the EC, Proposal for a Council Directive on minimum standards for giving temporary protection in the event of a mass influx of displaced persons and on measures promoting a balance of efforts between Member States in receiving such persons and bearing the consequences thereof, Explanatory Memorandum, Brussels, 24 May 2000, COM(2000) 303 final 2000/0127 (CNS)

Commission of the EU, Commission Communication, Providing operational guidelines for external border management to facilitate border crossings at the EU-Ukraine borders, *Official Journal of the EU,* C 104 I, 4. 3. 2022.

Commission of the EU, Communication from the Commission to the European Parliament, the European Council, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions, COM(2022) 107 final, 8. 3. 2022. Преузето 12. 3. 2025. https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=celex:52022DC0107

Commission of the EU, Communication from the Commission on Operational guidelines for the implementation of Council implementing Decision 2022/382 establishing the existence of a mass influx of displaced persons from Ukraine within the meaning of Article 5 of Directive 2001/55/EC, and having the effect of introducing temporary protection, *Official Journal of the EU*, C 126 I, 21. 3. 2022.

Commission of the EU, Proposal for a Council Implementing Decision establishing the existence of a mass influx of displaced persons from Ukraine within the meaning of Article 5 of Council Directive 2001/55/EC of 20 July 2001, and having the effect of introducing temporary protection, Explanatory Memorandum**,** COM(2022) 91 final, 2022/0069 (NLE), 2. 3. 2022.

Council Directive 2001/55/EC of 20 July 2001 on minimum standards for giving temporary protection in the event of a mass influx of displaced persons and on measures promoting a balance of efforts between Member States in receiving such persons and bearing the consequences thereof, *Official Journal of the European Communities,* L 212, 7. 8. 2001.

Council Directive 2003/86/EC of 22 September 2003 on the right to family reunification, *Official Journal of the EU*, L 251, 3. 10. 2003.

Council Implementing Decision (EU) 2022/382 of 4 March 2022 establishing the existence of a mass influx of displaced persons from Ukraine within the meaning of Article 5 of Directive 2001/55/EC, and having the effect of introducing temporary protection, *Official Journal of the EU*, L 71, 4. 3. 2022.

Council Implementing Decision (EU) 2023/2409 of 19 October 2023 extending temporary protection as introduced by Implementing Decision (EU) 2022/382, *Official Journal of the EU*, L *2023/2409, 24. 10. 2023.*

Council Implementing Decision (EU) 2024/1836 of 25 June 2024 extending temporary protection as introduced by Implementing Decision (EU) 2022/382, *Official Journal of the EU*, *L* 2024/1836, 3. 7. 2024.

Directive 2011/95/EU of the European Parliament and of the Council of 13 December 2011 on standards for the qualification of third-country nationals or stateless persons as beneficiaries of international protection, for a uniform status for refugees or for persons eligible for subsidiary protection, and for the content of the protection granted (recast), *Official Journal of the E*U, L 337/9, 20. 12. 2011.

Extraordinary Justice and Home Affairs Council, 27 February 2022. Преузето 12. 3. 2025. https://www.consilium.europa.eu/en/meetings/jha/2022/02/27/.

Одлука о допуни Одлуке о пружању привремене заштите у Републици Србији расељеним лицима која долазе из Украјине (16. март 2023. године), *Службени гласник РС*, 21/2023.

Одлука о измени и допуни Одлуке о пружању привремене заштите у Републици Србији расељеним лицима која долазе из Украјине (14. март 2024. године), *Службени гласник РС,* 21/2024.

Одлука Владе Републике Србије о пружању привремене заштите у Републици Србији расељеним лицима која долазе из Украјине, *Службени гласник РС,* 36/2022.

Special meeting of the European Council, European Council conclusions on Russia's unprovoked and unjustified military aggression against Ukraine, EUCO 18/22, 24 February 2022.

Statement of the Member States, Interinstitutional File: 2022/0069(NLE), No. 6826/22 ADD 1, Brussels, 4 March 2022. Преузето 18. 3. 2025. https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-6826-2022-ADD-1/en/pdf.

Закон о азилу и привременој заштити, *Службени гласник РС*, 24/2018.

Prof. Nebojša Raičević, LL.D.,
Full Professor,
Faculty of Law, University in Niš,
Republic of Serbia

TEMPORARY PROTECTION IN EU LAW AND SERBIAN LAW AND ITS ACTIVATION IN THE CONTEXT OF THE ARMED CONFLICT IN UKRAINE

Summary

In addition to refugee and subsidiary protection, the Common European Asylum System includes temporary protection, which is regulated by Directive 2001/55/EC. The Directive stipulates that, in the event of a mass influx of displaced persons from third countries, due to armed conflicts or local violence or systemic or generalised violations of human rights, those persons shall be granted temporary protection on the territory of the EU. This protection is an extraordinary mechanism which should provide immediate protection to displaced persons who are unable to return to their country of origin. In order to achieve this goal, temporary protection is granted to displaced persons collectively, without initiating individual proceedings. According to Directive 2001/55/EC, the decision on the fulfilment of conditions for granting temporary protection is made by the Council of the EU, acting on proposal of the Commission. In the EU, this protection mechanism was activated (for the first and only time) in 2022 due to the mass influx of vulnerable persons from Ukraine caused by the armed conflict in that country. Following the EU example, the Republic of Serbia introduced this form of protection into its legal system by enacting the 2018 Asylum and Temporary Protection Act. In the Serbian Asylum and Temporaty Protection Act, the reasons for granting such protection, the rights and obligations of beneficiaries, and the grounds for terminating temporary protection are regulated in a similar manner as in the EU Directive 2001/55/EC. The decision on granting temporary protection in Serbia is made by the Government. Like in the European Union, temporary protection in Serbia has so far been granted only to displaced persons from Ukraine. The Government of the Republic of Serbia adopted a decision approving this protection in March 2022, and has extended its validity several times.

Keywords: *temporary protection, European Union, Directive 2001/55/EC, Serbia, Asylum and Temporary Protection Act, Ukraine, armed conflict.*

Др Драгољуб Тодић,*
Научни саветник у пензији,
Институт за међународну политику и привреду,
Београд,
Република Србија

UDK: 340.134:551.583(4-672EU:497.11:497.6:497.16:497.5)
UDK: 341:551.583
UDK: 316.48:551.583

КЛИМАТСКЕ ПРОМЕНЕ И КОНФЛИКТИ: УЛОГА ПРАВА (СРБИЈА, БОСНА И ХЕРЦЕГОВИНА, ЦРНА ГОРА И ХРВАТСКА)

Апстракт: *У раду се истражују заједнички елементи и разлике у дефинисању климатских промена као узрока потенцијалних конфликата у регионалном контексту. Полазну основу чине заједничке географске карактеристике држава у региону, сличности и разлике у нивоу економског развоја и заједнички елементи процена климатских промена. У уводном делу рада се указује на релевантне међународноправне оквире, као и на политику и прописе ЕУ у области климатских промена. Даје се пресек стања чланства држава региона у релевантним међународним уговорима, као и достигнутог нивоа усаглашавања унутрашњих прописа са прописима ЕУ. За основу анализе у централном делу рада узети су прописи и стратешки документи у области климатских промена у четири државе региона: Србији, Босни и Херцеговини (Федерацији БиХ, Републици Српској), Црној Гори и Хрватској. У раду се разматра теза да у политици и праву у области климатских промена држава региона постоји већи број заједничких елемената заснованих, превасходно, на дефинисаним међународноправним оквирима и прописима ЕУ. Међутим, циљеви тих норми су већим делом усмерени ка отклањању узрока промене климе и мерама адаптације на промене климе. У закључку се констатује потреба идентификовања заједничких мера држава региона чији би примарни циљ био решавање потенцијалних конфликата (унутрашњих и међународних) поводом климатских промена.*

* dtodic@gmail.com ORCID ID 0000-0002-3813-4608.

Кључне речи: *климатске промене, ризици, конфликти, право климатских промена, Србија, Босна и Херцеговина (Република Српска, Федерација БиХ), Црна Гора, Хрватска, међународно право, Европска унија.*

1. Увод и методолошке напомене

Сложеност расправе о односу климатских промена и конфликата проистиче из различитих околности међу којима широк оквир узрока и последица промене климе представља један од почетних.[1] Ипак, у литератури која се односи на климу и климатске промене већ дуже времена се јасно препознаје интерес научне заједнице за изучавање карактера веза између климатских промена и тренутних или потенцијалних конфликата.[2] Обично се климатске промене повезују са повећаним ризиком од сукоба путем узрочних веза које, пре свега, укључују смањење или промене у располагању ресурсима (Тодић, Вучић, 2022; Bowles, Butler, Morisetti, 2015). Врц и Хофман расправљају о односу климатских промена и конфликата са становишта чињенице да климатске промене угрожавају заједничке интересе човечанства и колективну безбедност у многим деловима света (Werz, Hoffman, 2016). На уопштен начин се процењује да вероватне последице климатских промена укључују повећану учесталост грађанских сукоба у земљама у развоју, тероризам, политичку нестабилност у појединим регионима, регионалне сукобе итд. Део академске литературе до сада се углавном фокусирао на истраживање и предвиђање узрочних веза између климатских промена, сукоба и присилног расељавања становништва (Lajevardi, et. al, 2024; Borgomeo, Jägerskog, 2025). Неки процењују да је

[1] О томе сведоче и различите дефиниције појма „промена климе" о којима се овде неће посебно расправљати. Дефиниција коју нуди Оквирна конвенција УН о промени климе изгледа довољно илустративно. Овим појмом је обухваћена „промена климе која је директно или индиректно условљена људским активностима које изазивају промене у саставу глобалне атмосфере, и која је суперпонирана на природна колебања климе, осмотрена током упоредивих временских периода (чл. 1, т. 2 Оквирне конвенције УН о промени климе, Сл. лист СРЈ – Међународни уговори, бр. 2/97).

[2] Овде се не улази у посебну расправу о значењу појма „конфликт". У међународном праву се он, ако је судити према консултованим изворима, најчешће користи када се говори о оружаном сукобу (у оквиру међународног хуманитарног права), о чему постоје бројни извори. Овај појам се често користи и када се расправља о постојању сукоба норми међународног права, нарочито норми различитих области права. У делу литературе се појам „конфликт" или њему сродни понекад користи и када се расправља о другим аспектима могућих несагласности између норми међународног права и појединих правних, политиколошких, филозофских, социолошких итд. појмова (суверенитет, правда, морал, слобода, итд.).

много мање пажње посвећено потреби за информисањем о политичким одговорима, посебно о подршци развоју и прилагођавању на климатске промене (Borgomeo, Jägerskog, 2025). Део истраживача наглашава значај везе између климатских промена и управљања подељеним водним ресурсима, производње енергије и производње хране (Raub, Stepenuck, Panikkar, 2021, Sušnik, Masia, Teutschbein, 2023), и у том контексту потребу системског приступа сагледавању ових веза. Неки аутори томе додају и потребу ширег сагледавања захтева у вези са животном средином (Shah, 2023), чиме се карактер веза између климатских промена и конфликата додатно усложњава. Ким и Гарсија, на примеру анализе сукоба у региону Блиског истока и Северне Африке, констатују да на способност друштва да се носи са променљивом климом и екстремним временским догађајима утиче низ фактора, укључујући претходне владине политике које су довеле до лошег управљања земљиштем и водом (Kim, Garcia, 2023). Директно идентификовање веза између климатских промена и конфликата обично упућује на потребу разматрања односа различитих субјеката током, поводом и након оружаних сукоба. То расправу проширује на питања која се тичу заштите животне средине током оружаних сукоба (Hulme, 2022, Pantazopoulos, 2024), за која се сматра да су већ солидно елаборирана. Овакав приступ подразумева да се клима посматра као део животне средине, што захтева посебну и детаљнију анализу. Притом би требало имати у виду да право животне средине и право климатских промена, поред очигледних и бројних веза и преплитања, већ имају препознатљиво засебне предмете регулисања.

У складу са претходним, позивајући се на резолуцију Генералне скупштине УН 63/281, Међународни суд правде је у свом саветодавном мишљењу (ICJ, 2025) напоменуо „да би миграције, конкуренција за природне ресурсе и друге околности које утичу на начине како се домаћинства и заједнице суочавају са претњама повезаним са климатским променама, могли повећати ризик од унутрашњих сукоба, као и имати међународне последице" (т. 67). На везе између климатских промена, животне средине и оружаних сукоба указује се и у трећој алинеји преамбуле Нацрта правила о заштити животне средине за време оружаних сукоба, где се констатује да „еколошке последице оружаних сукоба могу бити озбиљне и да имају потенцијал да погоршају глобалне изазове у области животне средине, као што су климатске промене и губитак биодиверзитета" (ILC, 2022).

Посебна димензија расправе о климатским променама и конфликтима проистиче (или би могла да проистиче) из природе система управљања

у области климатских промена. Отуда би требало разликовати конфликтне околности које настају као последица односа унутар институционалног и нормативног оквира климатских промена који функционише више од три деценије. Динамичка компонента система, који понекад поприма и особине неконтролисаног развоја, додатно компликује расправу о улози права. У том смислу, неки аутори, када се говори о климатским променама и конфликтима, с посебном пажњом расправљају о супротстављеним интересима великих емитера GHG, сукобима између малих и великих емитера, сукобима унутар већ успостављеног међународноправног оквира климатских промена (Sun, Shen, & Lewis, 2025), или сукобима норми у међународном праву (YIP, 2025). На овај начин, супротстављени интереси водећих земаља у развоју и најразвијенијих држава често прерастају почетне оквире утврђене проблемима у области климатских промена и постају централна линија раздвајања у сукобу развијени – неразвијени.

За нека општа питања која се односе на безбедносне аспекте климатских промена се може сматрати да су у делу литературе делимично елаборирана, док се за одређена питања сматра да постоји простор или потреба за њиховом продубљенијом анализом (Conca, Dabelko, 2024; Mach, Kraan, 2020; Epple, 2025). У сваком случају, када се расправља о климатским променама и конфликтима, могло би се говорити о већем броју отворених питања. Поред конфликата који се обично приписују последицама климатских промена, питање односа између таквих конфликата и конфликата који већим делом проистичу из постојеће институционалне и правне недоречености у области климатских промена заслужује знатно детаљнију анализу. Ово посебно ако се у обзир узму регионалне специфичности узрока и последица климатских промена и могућности појединачних држава различитих региона да предузму одговарајуће мере борбе против климатских промена, односно мере адаптације на климатске промене. Овоме свакако треба додати и чињеницу да постојећи нормативни оквир којим је уређена област климатских промена карактерише, између осталог, вишеструка сложеност и непрецизност. Поред међународноправних норми које се директно односе на климатске промене и норми усвојених у оквиру ЕУ, у последњих неколико година право климатских промена је конституисано као заокружена целина у унутрашњим правним порецима појединих држава. Наиме, порастао је број држава које су поједина питања у области климатских промена регулисале својим унутрашњим прописима доносећи посебне законе и бројне подзаконске прописе. Преко двадесетак европских држава има посебне законе којима се уређују поједина питања у области климатских промена (Torney, 2025, 176).

Отуда и питање начина како је област климатских промена уређена у прописима држава које нису чланице ЕУ може бити интересантно за компаративну анализу. Ипак, не би требало губити из вида да је питање односа између појединих нивоа уређивања питања која се односе на климатске промене предмет различитих критика, нарочито са становишта ефикасности система и остваривања прокламованих циљева од глобалног, преко регионалних, до националних нивоа. Актуелност ове расправе додатно усложњавају и конфликтне околности које постоје, или могу настати, између права климатских промена и других области које су од непосредног значаја за остваривање циљева у области климатских промена.

2. Међународне основе заштите климе и конфликти

Расправа о међународноправним основама односа између климатских промена и конфликата подразумева уважавање неколико чинилаца међу којима достигнути ниво развоја међународноправне заштите климе и животне средине у целини има карактер претходног питања. Од свог настанка „међународно климатско право" („међународно право климатских промена") развијало се у оквиру институција које се превасходно баве животном средином, те су концепцијски елементи права животне средине нераздвојно уграђени у право климатских промена. То понекад наводи на закључак да је то једна област права. Отуда скоро да није могуће расправљати ни о једном аспекту права климатских промена без уважавања достигнутог нивоа развоја права животне средине у целини. Други чинилац проистиче из повезаности права климатских промена и других области права, односно утицаја различитих секторских политика на стање климе. У савременој фази питање односа између климатских промена и циљева у области климе, с једне стране, и „развојних" циљева, с друге стране, поприма карактеристике јединственог процеса, што додатно задире у различите сфере друштвеног живота, усложњавајући могућности правног регулисања и тумачења појединих питања.

Од укупног броја међународних уговора који се налазе у бази мултилатералних уговора у области животне средине који су депоновани код генералног секретара УН под одредницом „животна средина" (53)[3], на област заштите атмосфере се односи Конвенција о прекограничном загађивању ваздуха на великим удаљеностима (1979), са својих 8 протокола и 4 амандмана, Бечка конвенција о заштити озонског омотача

[3] https://treaties.un.org/pages/Treaties.aspx?id=27&subid=A&clang=_en, 15. 9. 2025.

(1985) и Монтреалски протокол о супстанцама које оштећују озонски омотач са своја 4 амандмана, Оквирна конвенција УН о промени климе (1992), Кјото протокол (1997) са Амандманом на Анекс Б Кјото протокола и Доха протоколом, и Париски споразум (2015). Поред наведених, у групи глобалних међународних уговора који су у непосредној вези са променом климе несумњиво су и следећи: Конвенција УН о борби против дезертификације у земљама са тешком сушом и/или дезертификацијом, посебно у Африци, Конвенција о праву непловидбених коришћења међународних водотокова, Конвенција о биолошкој разноврсности, Базелска конвенција о контроли прекограничног кретања опасних отпада, Стокхолмска конвенција о дуготрајним органским загађујућим материјама (ПОПs), Ротердамска конвенција о поступку давања сагласности на основу претходног обавештења за одређене опасне хемикалије и пестициде у међународној трговини и Минамата Конвенција о живи. Када се ради о регионалним међународним уговорима, овај систем обухвата међународне уговоре закључене у оквиру Економске комисије УН за Европу (Конвенција о процени утицаја на животну средину у прекограничном контексту (Еспоо конвенција), Конвенција о прекограничним ефектима индустријских удеса, Конвенција о заштити и коришћењу прекограничних водотокова и међународних језера, Конвенција о доступности информација, учешћу јавности у доношењу одлука и праву на правну заштиту у питањима животне средине) и Конвенцију о доступности информација, учешћу јавности у доношењу одлука и праву на правну заштиту у питањима животне средине у Латинској Америци и Карибима.

Оквирна конвенција УН о промени климе (1992), као централни међународни уговор у области климатских промена заједно са Кјото протоколом и Париским споразумом, представља основу инфраструктуре међународних норми у овој области. Ови међународни уговори се не одређују спрам питања конфликата на директан начин, већ све обавезе и права држава и других субјеката групишу, највећим делом, у две велике групе: норме којима се регулишу права и обавезе у вези са прилагођавањем на климатске промене и норме које се односе на спречавање климатских промена. Квантификовани циљеви смањења GHG емисија, као део обавеза држава чланица ових међународних уговора, прописани су на релативно флексибилан начин и предмет су различитих критика. Тако су циљеви Париског споразума, као последње фазе у развоју права климатских промена, одређени на начин да обухватају „(а) ограничење раста просечне глобалне температуре значајно испод 2°Ц у односу на прединдустријски ниво; б) наставак напора да се ограничи раст температуре на 1,5 °Ц у односу на прединдустријски ниво ..."

Поред тога, формулисана су још два циља. То су „повећање способности прилагођавања на негативне утицаје климатских промена, јачање отпорности на климатске промене и развој праћен ниским GHG емисијама". И све то, „на начин који не угрожава производњу хране."

У непосредној вези са конфликтима је и начин регулисања спорова између држава чланица релевантних међународних уговора. Ово питање је уређено посебним одредбама Оквирне конвенције, и притом се мисли на спорове „у вези са тумачењем и применом Конвенције".[4] Тиме се не искључују различите врсте потенцијалних конфликата или ситуација које могу бити повезане са конфликтима у ширем смислу речи, а које би могле бити повод, односно разлог за позивање на одређене норме из Конвенције. Прописано је да два основна механизма за решавање спорова (подношење спора Међународном суду и арбитража) државе могу да прихвате у фази ратификације, усвајања, одобравања, приступања, или било кад после тога.[5] У постојећем међународноправном систему одређена питања у вези климатских промена све чешће се повезују и са људским правима и системом норми којим се гарантују одређена људска права и предвиђају механизми за њихову заштиту. Околности које би иницирале примену ових норми могу бити повезане са конфликтима у вези са климатским променама на више начина.[6]

3. ЕУ и климатске промене

Релевантност расправе о политици и прописима ЕУ у области климатских промена требало би посматрати у светлу неколико чињеница.[7] Потреба уважавања политике ЕУ снажно је наглашена тиме што заједничке регионалне околности упућују на потребу предузимања заједничких мера, као и чињеницом да све државе у региону имају амбицију да постану чланице ове организације (једна је већ чланица). А свој однос према климатским променама ЕУ је формулисала у већем броју стратешких докумената и прописа. Ако би се Закон о клими (OJ L 243,

[4] Питање односа између начина решавања спорова који су повезани са климатским променама и општим правилима решавања спорова у међународном праву, заслужује посебну расправу.

[5] Одредбама члана 24 Споразума из Париза прописано је да се одредбе члана 14 Конвенције о решавању спорова примењују на овај споразум по принципу *mutatis mutandis*.

[6] Ова питања, због ограниченог простора, остављамо ван оквира анализе.

[7] Овде се указује на значај политике и прописа ЕУ у области климатских промена, пре свега, због држава региона које имају амбиције да постану чланице ове организације. Детаљнија анализа улоге ове организације и стања њених прописа захтева посебну анализу.

9. 7. 2021: 1–17) узео као један од основних докумената, у којем ова организација прописује, између осталог, своје тренутно важеће циљеве и инструменте за њихово остваривање, онда би се однос према потенцијалним конфликтима могао сагледавати на више начина. Тако, на пример, у преамбули Уредбе су изнете процене да ће се екосистеми, људи и привреда у свим регионима Уније суочити са „снажним утицајима климатских промена", као што су екстремне врућине, поплаве, несташица воде, подизање нивоа мора, отапање ледника, шумски пожари, ветрови, губици у пољопривреди (ал. 32). Констатује се, између осталог, да су климатске промене „по дефиницији прекогранични изазов" и да је координисано деловање на нивоу Уније потребно за делотворно допуњавање и јачање националних политика (ал. 40), прилагођавање се проглашава „кључним елементом догорочног глобалног одговора на климатске промене" (ал. 31). У Закону се одвојено прописују обавезе и права у вези са циљевима смањења GHG емисија (чл. 1–4) и обавезе и права у делу који се односи на прилагођавање климатским промена (чл. 5).[8]

4. Стратешки оквири и прописи држава региона

Све четири државе у региону већ дужи низ година учествују у различитим активностима и предузимају одређене мере које се директно односе на климатске промене. Може се рећи да све четири државе, без обзира на извесне разлике, имају потпуно препознатљиво издвојену посебну групу докумената и прописа којима се на дугорочан начин покушава да одговори на изазове у овој области. Неки документи и прописи су у процесу израде. Овоме, имајући у виду сложеност проблема који се повезују са узроцима и последицама климатских промена, треба додати и већи број стратешких докумената и прописа у појединим секторским областима од значаја за климатске промене (енергетика, пољопривреда, шумарство, туризам, итд.). Посебном групом се могу сматрати прописи који се односе на безбедност и затим ванредне ситуације, а начин како се ови прописи односе према климатским променама може бити предмет посебног истраживања (Тодић, 2022).

[8] Законом се прописује циљ климатске неутралности у Унији до 2050, чиме се жели остварити дугорочни температурни циљ утврђен у члану 2, ставу 1(а) Париског споразума и пружа се оквир за напредак у остварењу глобалног циља прилагођавања утврђеног у члану 7 истог међународног уговора. Утврђује се и обавезујући циљ Уније у погледу нето домаћег смањења GHG емисија до 2030 (чл. 1, ст. 2).

4.1. Србија

Србија је чланица свих кључних међународних уговора у области климатских промена, тј. три основна уговора и два амандмана на Кјото протокол.[9] У погледу процеса ЕУ интеграција, Европска комисија је у последњем извештају констатовала да је Србија „постигла известан ниво припремљености правних прописа који се односе на климатске промене, али је примена у раној фази" (ЕС, 2024с: 89).

Циљеви смањења GHG емисија, према последњем извештају који је Србија доставила Секретаријату Оквирне конвенције УН о промени климе, формулисани су тако да је предвиђено њихово смањење за 40,1% до 2035. године, у односу на ниво из 1990. године (МЕР, 2025). Програмом прилагођавања на измењене климатске услове за период од 2023. до 2030. године (Сл. гласник РС, бр. 119/23), прописано је да се препоруке за прилагођавање односе на здравље и безбедност људи, пољопривреду, шумарство, саобраћај, енергетику, урбано планирање и урбани развој и биодиверзитет.

Из описа питања које регулише Закон о климатским променама (Службени гласник РС, бр. 26/21) види се да нема посебних одредби које би се односиле на конфликте у смислу начина како се конфликти обично повезују са климатским променама. Наиме, Закон у члану 1 прописује да он регулише неколико питања: систем за ограничавање емисија гасова са ефектом стаклене баште (GHG), издавање дозвола за GHG оператеру постројења, издавање одобрења на план мониторинга оператера ваздухоплова, прилагођавање на измењене климатске услове, доношење стратегије нискоугљеничног развоја као и мониторинг и извештавање, затим програм прилагођавања на измењене климатске услове итд.

4.2. Црна Гора

Црна Гора је чланица сва три кључна међународна уговора у области климатских промена и Доха амандмана на Кјото протокол.[10] Што се тиче ЕУ интеграција, у Извештају Европске комисије за 2024. годину је процењено да није било напретка у погледу климатских промена нити у погледу усклађивања законодавства са правним тековинама у области климе. Црна Гора треба да појача своје напоре у спровођењу обавеза из Мапе пута за декарбонизацију Енергетске заједнице, посебно у циљу финализације и усвајања Националног плана за енергију и кли-

[9] https://treaties.un.org/pages/Treaties.aspx?id=27&subid=A&clang=_en, 15. 9. 2025.

[10] Црна Гора није чланица Амандмана на Анекс Б Кјото протокола.

матске промене (NECP), у складу са циљем климатске неутралности до 2050. године (EC, 2024b: 83).

Циљеви смањења емисија, према извештају који је Црна Гора доставила Секретаријату Оквирне конвенције УН о промени климе, предвиђају „нето смањење емисија гасова стаклене баште од најмање 55% до 2030. године, као и 60% до 2035. године (у поређењу са нивоима из 1990. године). Приоритетне мере прилагођавања, утврђене „Националним планом Црне Горе за прилагођавање на климатске промјене" (нацрт), обухватају следеће секторе: пољопривреду, воду, здравље, туризам и „међусекторске аспекте" (MT, 2024).

Црногорски Закон о заштити од негативних утицаја климатских промјена (Службени лист Црне Горе, бр. 73/19) се већ у свом наслову ограничава на „негативне утицаје климатских промјена", као основни предмет свога регулисања. Према одредбама члана 1 Закона, овим законом уређује се заштита од негативних утицаја климатских промена, смањивање GHG емисија, заштита озонског омотача и друга питања која се односе на заштиту од негативних утицаја климатских промена.

4.3. Хрватска

И Хрватска је чланица три кључна међународна уговора у области климатских промена, као и Доха амандмана на Кјото протокол. Као чланица ЕУ, Хрватска је доношењем Закона о климатским промјенама и заштити озонског слоја (Народне новине, бр. 67/25) у свој правни систем пренела седам директива, и обезбедила спровођење 87 аката Европске уније који су у тексту Закона експлицитно наведени.

У погледу смањења емисија, циљеви Хрватске су одређени у оквиру циљева ЕУ чији је она члан, и то за најмање 55% до 2030. године у поређењу са 1990. годином. Истовремено, у складу са Уредбом (EU) 2023/857 о измени Уредбе (EU) 2018/842 о обавезујућем годишњем смањењу емисија у државама чланицама од 2021. до 2030, за Хрватску је предвиђена обавеза смањења GHG емисија за 16,7% у односу на 2005. годину (ЕУ, 2023, 15). Приоритетне мере и активности предвиђене Стратегијом прилагодбе климатским промјенама у Републици Хрватској за раздобље до 2040. године са погледом на 2070. годину (Народне новине, бр. 46/20) обухватају пет области: „осигурање одрживог регионалног и урбаног развоја, осигурање предувјета за господарски развој руралних подручја, приобаља и отока, осигурање одрживог енергетског развитка, јачање управљачких капацитета умреженим суставом праћења и раног упозорења, и осигурање континуитета истраживачких активности".

Хрватски Закон о климатским променама и заштити озонског слоја има најшири, у односу на претходне споменуте законе, обухват питања која регулише. Према основној матрици успостављеној међународним уговорима, овај закон јасно разликује (и прописује) надлежности и одговорности за ублажавање климатских промена, и надлежности и одговорности за прилагођавање климатским променама. Поред тога, Закон прописије и права и обавезе у вези са заштитом озонског омотача, затим регулише постизање климатских циљева и надлежности у њиховом остваривању, усвајање докумената о климатским променама и заштити озонског омотача, праћење и извештавање о емисијама и понорима GHG гасова, мерама за њихово смањење итд.

4.4. Босна и Херцеговина (Федерација БиХ, Република Српска)

И Босна и Херцеговина (БиХ) је чланица три кључна међународна уговора у области климатских промена[11][12]. Према проценама Европске комисије, БиХ „треба да усвоји закон о клими на државном нивоу и целодржавну стратегију прилагођавања климатским промјенама у складу с Циљем климатске неутралности до 2050. године ..." (ЕС, 2024а: 93).

Што се тиче смањења GHG емисија, БиХ „се залаже за смањење емисија гасова са ефектом стаклене баште до 2030. године за укупно 12,8% у односу на 2014. годину (безусловни циљ), односно 17,5% у односу на 2014. годину (условни циљ – уз интензивнију међународну помоћ). Истовремено је процењено смањење емисија у 2050. години за 50,0%, односно према условном циљу за 55,0%, у односу на 2014. годину (МВТЕО БиХ, 2022, 179). Кроз консултативне активности на изради Стратегије прилагођавања климатским променама и нискоемисионог развоја Босне и Херцеговине за период 2020–2030, идентификовано је шест „приоритетних сектора" (пољопривреда, водни ресурси, шумарство, биодиверзитет, туризам, здравље становништва и енергетика), у односу на које се предвиђа примена одређених мере (МВТСО, 2020).

За разлику од остале три државе у региону, БиХ, као ни њени конститутивни делови (Република Српска и Федерација БиХ), немају посебне законе који би за свој основни предмет регулисања имали климатске промене или неко питање од непосредног значаја за климатске промене.[13] Материја која се односи на климатске промене уређена је, углав-

[11] БиХ није чланица Доха амандмана на Кјото протокол и Амандмана на Анекс Б Кјото протокола.

[12] https://treaties.un.org/pages/Treaties.aspx?id=27&subid=A&clang=_en, 15. 9. 2025.

[13] За шире о систему заштите животне средине у Босни и Херцеговини видети: Тодић, 2025.

ном, законима који регулишу заштиту ваздуха, тј. Законом о заштити зрака (Сл. новине ФБиХ, бр. 72/2024) и Законом о заштити ваздуха (Сл. гласник РС, бр. 124/2011, 46/2017). У овим законима је област климатских промена регулисана на доста уопштен начин, док се одређеним подзаконским актима извесна питања детаљније уређују. У Закону о заштити зрака Федерације БиХ на климатске промене се директно односи неколико делова Закона, међу којима су и оне одредбе које се тичу „мјера за ублажавање и прилагођавање климатским промјенама", „емисије стакленичких гасова", затим мере заштите озонског омотача, послови мерења емисија, итд. (чл. 1, ст. 1). Климатске промене се спомињу и у делу који се односи на циљеве закона, надлежност, садржај стратешких докумената, коришћење средстава, информациони систем и улогу Федералног хидрометеоролошког завода. Климатске промене су уграђене и у Закон о заштити ваздуха Републике Српске, али у нешто другачијој систематици закона. Заштита ваздуха остварује се, између осталог, и „избјегавањем, спречавањем и смањењем загађења која утичу на оштећење озонског омотача и климатске промјене" (чл. 2, т. в). И циљ Закона о заштити ваздуха Брчко дистрикта БиХ (Сл. гласник БДБиХ, бр. 25/2004, 01/2005, 19/2007, 09/2009) је на сличан начин одређен (чл. 2).

5. Закључак

Питање односа између климатских промена и конфликата има више димензија и прецизније истраживање захтева претходни договор око извесних методолошких питања. Везе између климатских промена и конфликата често се разматрају кроз анализу конкретних околности у појединим регионима и норми које се односе на оружане сукобе (унутрашње и међународне). И присилне миграције, заједно са положајем жртава присилних миграција које се могу приписати климатским променама, издвојени су као посебно питање од значаја за даљу расправу. У том смислу постојећи нормативни оквир карактерише фрагментиран приступ са већ развијеним нормама у неким областима. Улога права је уочљива у делу који се односи на присилне миграције услед околности које се могу приписати променама климе, иако постојеће анализе указују на потребу доградње овог система. У делу који се односи на оружане сукобе постоји већ извесна регулатива којом је уређена заштита животне средине током и након оружаних сукоба са могућом нејасном применом и на околности климатских промена. Све четири државе у региону су чланице Женевских конвенција. Идентификована је потреба доградње норми и у овој области права, с циљем прецизнијег регулисања специфичних питања која би могла бити пове-

зана са климатским променама. У делу који се односи на присилне миграције све четири државе су чланице Конвенције о статусу избеглица.

Ако би под правом климатских промена у ужем смислу речи подразумевали скуп кључних међународних уговора, прописа ЕУ и унутрашњих прописа појединих држава који за свој предмет регулисања имају „климу" и „климатске промене" као такве, онда би се о конфликтима могло говорити само условно. Улогу права климатских промена треба посматрати, превасходно, кроз права и обавезе које се односе на две групе питања: смањење GHG емисија и прилагођавање на климатске промене. У таквим околностима однос спрам питања стварних и потенцијалних конфликата (унутар држава и између држава) требало би доказивати. Вероватно је да би се уз примену одговарајуће методологије могле доказати узрочно-последичне везе, али та питања би тек требало детаљније разрађивати.

Ипак, треба констатовати да постојећи основни међународни уговори, којима је регулисана област климатских промена, садрже норме које се односе на решавање спорова, али се притом мисли на спорове „у тумачењу и примени" појединих одредаба. У најширем смислу су предвиђени „преговори" и „било који други миран начин по сопственом избору" (чл. 14, ст. 1), и државама је понуђено да се унапред определе за решавање спора пред Међународним судом или арбитражом.

Сва три закона (Србија, Црна Гора, Хрватска), којима се регулишу одређена питања у вези са климатским променама, садрже заједничке елементе. Пратећи матрицу из међународних уговора и прописа ЕУ, они се, без обзира на одређене разлике, тичу мера борбе против климатских промена и мера прилагођавања на климатске промене. Ниједан од њих не регулише директно одређена питања која би се односила на конфликте. Ипак, пажљивија анализа показује да се поједини делови ових закона могу повезати са потенцијалним конфликтима, без обзира како конкретно дефинисали овај појам. Ово се односи, пре свега, на мере адаптације на климатске промене које су јасно формулисане на начин да се њиховом применом превазилазе потенцијалне негативне последице климатских промена које би се, најчешће, могле довести у везу са потенцијалним конфликтима. У ширем смислу би се и изостанак примене мера спречавања климатских промена (остваривања циљева смањења емисија) могао повезивати с потенцијалним конфликтима. Отуда би се без резерве могло говорити о потреби јачања инструмената сарадње држава региона у идентификовању заједничких мера чији би примарни циљ био превенција настанка и решавање потенцијалних конфликата поводом климатских промена.

Литература

Borgomeo, E., & Jägerskog, A. (2025). Pathways to respond to climate change, forced displacement, and conflict challenges. *Environment and Security*. 3 (2). 220–231.

Bowles DC, Butler CD, Morisetti N. (2015). Climate change, conflict and health. *Journal of the Royal Society of Medicine*. 108 (10). 390–395.

Conca, K., & Dabelko, G. D. (2024). The international (in)security order and the climate-conflict-security nexus. *Environment and Security*. 2 (4). 501–524.

EC. (2024a). *Bosnia and Herzegovina 2024 Report*. European Commission. SWD (2024) 691 final. Brussels, 30. 10. 2024.

EC. (2024b). *Montenegro 2024 Report*. European Commission. SWD (2024) 694 final. Brussels, 30. 10. 2024.

EC. (2024c). *Serbia 2024 Report*. European Commission. SWD (2024) 695 final. Brussels, 30. 10. 2024.

Epple, T. (2025). Peace agreements in a changing climate: Three ways in which climate change and peace processes interact. *Environment and Security*. 3 (3). 241–264.

Hulme, K. (2022). Using International Environmental Law to Enhance Biodiversity and Nature Conservation During Armed Conflict. *Journal of International Criminal Justice*. 20 (5). 1155–1190.

ICJ. (2025). Obligations of states in respect of climate change, Advisory Opinion. International Court of Justice. https://www.icj-cij.org/sites/default/files/case-related/187/187-20250723-adv-01-00-en.pdf (12. 9. 2025).

ILC. (2022). Draft principles on protection of the environment in relation to armed conflict, with commentaries, 2022. International Law Commission. https://legal.un.org/ilc/texts/instruments/english/commentaries/8_7_2022.pdf (12. 9. 2025).

Kim, K., Tània Ferré Garcia, T. F. (2023). Climate Change and Violent Conflict in the Middle East and North Africa. *International Studies Review*. 25 (4). 53. 1–24.

Lajevardi, N., Williams, T., Stewart, E., & Whitaker, R. (2024). Climate, Conflict, and Context: Reevaluating Americans' Support for Refugees. *PS: Political Science & Politics.* 57 (4). 479–486.

Mach, K. J., & Kraan, C. M. (2020). Science–policy dimensions of research on climate change and conflict. *Journal of Peace Research*. 58 (1). 168–176.

Pantazopoulos, S. E. (2024). Navigating legal frontiers: Climate change, environmental protection and armed conflict. *International Review of the Red Cross*. 106 (925). 366–392.

Raub, K. B., Stepenuck, K. F., & Panikkar, B. (2021). Exploring the food–energy–water nexus approach to enhance coastal community resilience research and planning. *Global Sustainability*. 4. e21.

Shah, T. (2023). Water-energy-food-environment nexus in action: Global review of precepts and practice. *Cambridge Prisms: Water*. 1. e5.

Sun, Y., Shen, W., & Lewis, J. I. (2025). Steering Political Conflicts for Climate Stability: The Case of China. In P. Tobin, M. Paterson, & S. D. VanDeveer (Eds.), *Stability and Politicization in Climate Governance,* (pp. 146-162). chapter, Cambridge: Cambridge University Press

Sušnik, J., Masia, S., & Teutschbein, C. (2023). Water as a key enabler of nexus systems (water–energy–food). *Cambridge Prisms: Water*. 1, e1.

Тодић, Д. (2023). Климатске промене и безбедносни ризици – Између процена и (некохерентног) нормативног одређења. У: Зборник радова Стекић, Н., Милошевић, М. (ур). Друга меморијална научно-стручна конференција „Предраг Марић", Факултет безбедности, Универзитет у Београду, Београд, 123–126.

Тодић, Д. (2022). Климатске промене, ванредне ситуације и одговор Републике Србије, Црне Горе и Хрватске. *Зборник радова Правног факултета у Нишу*. 96. 29–43.

Тодић, Д., Вучић, М. (2022). *Природни ресурси: између права и конфликта*. Институт за међународну политику и привреду. Београд

Todić, D., Ignjatić, M., Vukasović, V. (2025). *Environmental Law in Bosnia and Herzegovina*. Kluwer Law International

Torney, D. (2025). Stability and Politicization in Framework Climate Laws. In P. Tobin, M. Paterson, & S. D. VanDeveer (Eds.), *Stability and Politicization in Climate Governance,* (pp. 176–188). Cambridge: Cambridge University Press

YIP, K. L. (2025). Reconceptualizing Norm Conflict in International Law. *Asian Journal of International Law*. 15 (1). 47–75.

Werz, M., & Hoffman, M. (2016). Europe's Twenty-first Century Challenge: Climate Change, Migration and Security. *European View*. 15 (1). 145–154.

ИЗБОР ПРОПИСА И СТРАТЕШКИХ ДОКУМЕНАТА

Међународни уговори

Оквирна конвенција Уједињених нација о промени климе, *Сл. лист СРЈ – Међународни уговори, бр. 2/97*.

Кјото протокол уз Оквирну конвенцију Уједињених нација о промени климе, *Службени гласник РС, бр. 88/2007*.

Споразум из Париза, *Службени гласник РС – Међународни уговори, бр. 4/2017.*

Прописи ЕУ

Regulation (EU) 2021/1119 of the European Parliament and of the Council of 30 June 2021 establishing the framework for achieving climate neutrality and amending Regulations (EC) No 401/2009 and (EU) 2018/1999 ('European Climate Law') *OJ L 243, 9.7.2021, pp. 1–17*.

Босна и Херцеговина

Закон о заштити ваздуха, *Сл. гласник Републике Српске, бр. 124/2011, 46/2017.*

Закон о заштити зрака, *Сл. новине Федерације БиХ, бр. 72/2024*.

Закон о заштити ваздуха Брчко дистрикта БиХ, *Сл. гласник БДБиХ, бр. 25/2004, 01/2005, 19/2007, 09/2009.*

МВТЕО БиХ. (2022). *Четврти национални извјештај Босне и Херцеговине у складу са Оквирном конвенцијом УН о климатским промјенама*. Министарство вањске трговине и економских односа БиХ, Министарство за просторно уређење, грађевинарство и екологију Републике Српске, Федерално министарство околиша и туризма, Одјељење за просторно планирање и имовинско правне послове Брчко дистрикта

МВТЕО БиХ. (2020). *Стратегија прилагођавања климатским промјенама и нискоемисионог развоја БиХ за период 2020–2030.* Министарство вањске трговине и економских односа БиХ, Министарство за просторно уређење, грађевинарство и екологију Републике Српске, Федерално министарство околиша и туризма, Одјељење за просторно планирање и имовинско правне послове Брчко дистрикта

Црна Гора

Закон о заштити од негативних утицаја климатских промјена, *Службени лист Црне Горе, бр. 73/19.*

Министарство туризма (2024). *Национални план Црне Горе за прилагођавање на климатске промјене (нацрт)*. Министарство туризма. https://www.gov.me/dokumenta/b3f1ba22-6310-4785-ab07-def462d032d6 (16. 9. 2025).

Government of Montenegro (20025). *Update of the NDC of Montenegro*. Government of Montenegro, https://unfccc.int/sites/default/files/2025-02/001_eng_NDC_Montenegro.pdf (16. 9. 2025).

Хрватска

Закон о климатским промјенама и заштити озонског слоја *(Народне новине, бр. 67/25).*

Стратегија прилагодбе климатским промјенама у Републици Хрватској за раздобље до 2040. године са погледом на 2070. годину. Министарство господарства и одрживог развоја. *(Народне новине, бр. 46/20).*

EU (2023). *The update of the nationally determined contribution of the European Union and its Member States*. European Union, https://unfccc.int/sites/default/files/NDC/2023-10/ES-2023-10-17%20EU%20submission%20NDC%20update.pdf (17. 9. 2025).

Србија

Закон о климатским променама, *Сл. гласник Републике Србије, бр. 26/21.*

Програм прилагођавања на измењене климатске услове за период од 2023. до 2030. године, *Сл. гласник РС, бр. 119/2023*.

MEP (2025). Submission of the updated Nationally Determined Contribution of the Republic of Serbia for the period until 2035, /Ministry of Environmental Protection,https://unfccc.int/sites/default/files/2025-09/Republic%20of%20Serbia%20NDC3.0%20Official%20Submission%20Letter.pdf (17. 9. 2025).

Интернет извори

UN (n.d). United Nations Treaty Collection: Multilateral Treaties Deposited with the Secretary-General, UN, https://treaties.un.org/pages/Treaties.aspx?id=27&subid=A&clang=_en,

Dragoljub Todić, PhD,
Scientific Advisor (retired),
Institute for International Politics and Economics,
Belgrade,
Republic of Serbia

CLIMATE CHANGE AND CONFLICTS: THE ROLE OF LAW (SERBIA, BOSNIA AND HERZEGOVINA, MONTENEGRO AND CROATIA)

Summary

The paper explores common elements and differences in defining climate change as the cause of potential conflicts in the regional context. The starting point are the common geographical characteristics of the countries in the region, similarities and differences in the level of their economic development, and common elements of climate change assessments. In the introductory part of the paper, the author refers to the relevant international law frameworks, as well as EU policy and regulations, in the field of climate change. Then, the author provides an overview of the regional states' membership in relevant international agreements, as well as the achieved level of harmonization of internal regulations with EU regulations. The central part of the paper analyzes the regulations and strategic documents in the field of climate change in four countries of the region: Serbia, Bosnia and Herzegovina (Federation of Bosnia and Herzegovina, Republika Srpska), Montenegro, and Croatia. In particular, the author focuses on legal provisions regulating the activities of competent entities in the field of climate change in the countries of the region that have adopted such legislative acts (Serbia, Montenegro, Croatia). The paper discusses the thesis that the climate change policy and legislation in the regional countries share many common elements, primarily based on defined international legal frameworks and EU regulations. The legal solutions contained in the regulations of the four countries are based on the climate change assessment and impacts, which may be directly linked to the causes of (potential) conflicts. However, these norms are primarily aimed at eliminating the causes of climate change and instituting climate change adaptation measures. The author concludes that regional countries have to identify joint measures whose primary goal would be to resolve potential (internal and international) conflicts stemming from climate change.

Keywords: *climate change, risks, conflicts, climate change law, Serbia, Bosnia and Herzegovina (Republika Srpska, Federation of B&H), Montenegro, Croatia, international law, European Union.*

Prof. Maja Lukić Radović, LL.M. (Paris 1, Sorbonne), LL.D.,[*]
Associate Professor,
Faculty of Law, University of Belgrade,
Republic of Serbia

UDK: 337.71:061.1EU
UDK: 061.1EU:355
UDK: 623.094:341.678

DOI: 10.5281/zenodo.17951335

WILL SABRE-RATTLING ENABLE THE COMPLETION OF THE BANKING UNION?

Abstract: *Due to the decisive stance of the second-term Trump administration, the EU is forced to become capable of defending itself on its own, without relying on the US. This comes at a moment when the threat of global conflicts, primarily with Russia and China, has been heightened, while the technological gap with both of these potential adversaries has been greatly diminished. The European Commission's plan for funding the surge in defense capacities, titled ReArm Europe, which was presented in March 2025, primarily entails increased spending by Member States and mobilization of private sector investments but also the Commission's plan to raise a smaller portion of funds by issuing EU bonds on capital markets. It may be argued that defense is a function which requires a unified system of technological and human resources, which in turn can be financed and maintained only from a genuinely single budget, rather than the one dependent on negotiations and quid-pro-quo arrangements among Member-States. Such budget may only be based on EU-wide mutualization of public debt. Mutualization of debt has already become a stumbling block for the completion of the Banking Union, i.e. for introducing the common backstop in the framework of the European Stability Mechanism, as well as for finalizing the European Deposit Insurance Scheme. The need to tackle the major security threats may unblock these important institutional mechanisms, which would be a major milestone towards creating a genuine EU-level fiscal and taxation union.*

Keywords: *Banking Union, European Deposit Insurance Scheme, European Stability Mechanism Treaty, ReArm Europe, fiscal union.*

[*] maja.lukic@ius.bg.ac.rs; ORCID ID 0009-0007-3310-2459.

1. Introduction

The first substantive part of this paper examines the evolving process of unification of the financial systems within the European Union (EU), critically assessing advancements and enduring obstacles in the integration of monetary, banking, and fiscal frameworks. The analysis draws on primary sources, recent policy documents, and academic literature, situating EU financial unification within wider political and economic trends.

The second substantive part of this paper traces the evolution and legal consolidation of the EU's Common Foreign and Security Policy (CFSP), focusing on institutional milestones and recent discourse regarding the formation of a joint EU armed force. The analysis employs primary EU treaty law and academic literature to evaluate the extent and limitations of integration in foreign, security, and defense policy.

The accelerated push for the EU rearmament in response to existential security threats has exposed profound challenges embedded in the Union's unique legal and institutional landscape. As legal frameworks evolve to facilitate an urgent increase in defence capacity, financial institutions (particularly banks) face pressure to overcome reputational, regulatory, and structural barriers to mobilising capital at the required scale. Thus, the third substantive part of this article critically examines the current legal architecture guiding EU defence financing, evaluates the practical role and constraints of banking actors, and offers policy directions for aligning the Union's normative and market realities with its ambitious security agenda.

2. Unification of Finances

European integration has been marked by a progressive deepening of financial and economic union. The adoption of the euro, the creation of a supranational central bank, efforts to integrate banking supervision and regulation, and discussions about fiscal centralization collectively represent ongoing attempts to forge a cohesive framework for economic stability and growth across the EU. However, these processes have encountered both transformative successes and persistent structural deficits (Whelan, 2019: 6). The EU's financial unification is an incomplete process. The monetary dimension has achieved significant integration and stability, but crises underscore the need for stronger banking and fiscal mechanisms. Overcoming political resistance and institutional inertia is key to completing the integration architecture. Deepening financial integration will depend on resolving the remaining impediments, especially those rooted in fiscal centralization and cross-border risk-sharing arrangements.

The integration of financial systems is characterized by three main pillars: 1) the Monetary Union, which focuses on a unified currency and coordinated monetary policy; 2) the Banking Union, established to ensure financial stability and consumer protection across the banking sector; and 3) the evolving framework for a Fiscal Union that seeks to harmonize fiscal policies among member states. The European Central Bank (ECB) plays a pivotal role in these processes, overseeing monetary policy in the Eurozone, while initiatives like the Single Supervisory Mechanism (SSM) and the proposed European Deposit Insurance Scheme (EDIS) aim to enhance banking oversight and crisis management.

2.1. The Monetary Union: Achievements and Limitations

2.1.1. Legal and Economic Foundations

The evolution of financial systems in the EU member states has been significantly shaped by historical events and treaties that aimed at fostering economic integration. The groundwork for this unification was laid with the establishment of the European Monetary System (EMS), which aimed to stabilize exchange rates and foster closer economic ties among member states. This initiative was a precursor to the deeper integration that would be seen in the subsequent decades. The late 1980s and early 1990s marked a critical period for European financial integration. The abolition of capital controls in 1988 initiated a new phase in the integration process, leading to the Maastricht Treaty, which was signed on 7 February 1992 and became effective on 1 November 1993. This Treaty created the European Union and laid the foundations for the Economic and Monetary Union (EMU), thus paving the way for the introduction of the Euro in 1999). The Maastricht Treaty established the criteria for member states wishing to adopt the Euro and reinforced commitment to economic convergence and fiscal discipline among member states.

The transition from the European Monetary System to the Euro was motivated by desires to suppress exchange rate volatility and to capitalize on economic synergies, as articulated in the optimum currency area (OCA) theory. Over time, empirical insights and institutional redesign have shifted the focus from the early OCA theory's limitations toward an understanding of "endogeneity of OCA", the observation that monetary integration can itself foster convergence in the necessary criteria (Mongelli, 2008: 7).

2.1.2. Accomplishments and Problems

The European Central Bank (ECB) has largely achieved its price-stability mandate, maintaining average inflation close to its target (Whelan, 2019:9).

Additionally, the euro is widely supported by citizens in the euro area, which suggests substantial public legitimacy (Whelan, 2019:12). Nonetheless, the global financial crisis and subsequent euro area debt crisis exposed design flaws, including insufficient fiscal coordination and macroeconomic adjustment capacity. The crisis demonstrated the need for more resilient structures beyond mere monetary policy unification, especially as EU Member States confronted asymmetric shocks without recourse to individual monetary or exchange rate tools (Whelan, 2019: 13-14).

2.2. The Banking Union: Integration and Remaining Fragmentation

The Banking Union was launched in response to crises that revealed the risks of fragmented national supervision and resolution frameworks. Its architecture includes: the Single Supervisory Mechanism (SSM), centralizing prudential supervision at the ECB, the Single Resolution Mechanism (SRM) aimed at coordinated bank resolution, and plans for a European Deposit Insurance Scheme (EDIS) whose realization is still pending (Whelan, 2019: 21).

These steps have helped reduce systemic vulnerabilities and created more resilient banks. Yet, true cross-border integration remains incomplete, with banking activities and capital/lending flows still sharply segmented by national lines (European Parliament, 2024: 8).

Despite the centralized supervision, national interests continue to influence key decisions regarding regulation and resolution, hindering deep integration (Beck, Bruno, Carletti, 2024: 2). The absence of a pan-European deposit insurance, and lingering legislative barriers to continent-wide group operations, further contribute to fragmentation (European Parliament, 2024: 23).

2.3. The Fiscal Union: Shallow Centralization, Ongoing Debate

The Fiscal Union remains the least developed pillar of EU financial unification. While some centralization exists via the EU budget and emergency facilities, its size and redistributive capacity are limited (OeNB, 2013:48). The elements such as Stability and Growth Pact, sovereign bailout funds, and fledgling taxation coordination are key but incomplete steps. Proposals for a full fiscal union envision common revenue streams, deeper harmonization of tax and expenditure policies, centralized fiscal capacity, and possibly a euro area treasury (OeNB, 2013:51).

The debate continues over the desirability and feasibility of the fiscal union, balancing potential stabilizing effects against concerns about efficiency,

moral hazard, and national sovereignty (OeNB, 2013: 51). Comparison with federal models elsewhere suggests the EU remains a "shallow" fiscal union—fragmented and limited relative to traditional federations.

3. Development of Common Foreign and Security Policy (CFSP)

The creation of a credible Common Foreign and Security Policy (CFSP) has been a central ambition of European integration, signifying the EU's desire to act as a global political and security actor. The trajectory from informal cooperation to a structured policy domain marks one of the EU's most complex institutional evolutions (Smith, 2004: 32).

Legal institutionalization of the CFSP has evolved from informal dialogues to a sophisticated sui generis system underpinning the EU's foreign and security actions. Substantial legal frameworks now exist for defense cooperation but the creation of a joint EU armed force, which is increasingly becoming more plausible, is still subject to legal, political, and operational contingencies that will require further innovation in both EU primary law and practice.

3.1. From the EPC to the CFSP: Foundations and Legal Anchoring

The origins of EU foreign policy cooperation can be traced to the European Political Cooperation (EPC) framework of the 1970s and 1980s, characterized by its loose intergovernmental nature. However, the Treaty on European Union ("Maastricht Treaty") of 1992 transformed these practices into a legally anchored Common Foreign and Security Policy (CFSP), establishing it as a "second pillar" and incorporating it in the Union's single institutional framework (Smith, 2004: 36-41). The CFSP legal development accelerated with the Treaty of Amsterdam (1997) and especially the Treaty of Lisbon (2007), which replaced the pillar structure and codified CFSP in Title V of the Treaty on European Union (TEU), outlining an extraordinarily broad scope of CFSP objectives (Wessel, 2016: 444).[1]

3.2. Institutional Integration and Legal Characteristics

The EU acquired a regular institutional framework for foreign and security policy with the Lisbon Treaty (2007), by creating the office of the High Representative of the Union for Foreign Affairs and Security Policy, establishing the European External Action Service (EEAS), and establishing decision-making procedures for adopting binding acts (Butler, 2017: 664).

[1] Wessel, R.A. (2016). Law and Integration in European Foreign and Security Policy, European Papers, 1(2), 439-468, https://www.europeanpapers.eu/system/files/pdf_version/EP_eJ_2016_2_6_Article_Ramses_Wessel_00052.pdf

Yet, the CFSP remains institutionally distinct: decision-making is driven by the European Council and Council of the EU, usually by unanimity, and excludes the legislative procedures that characterize other policy areas (Wessel, 2016:445). The EU Court of Justice jurisdiction is limited, mostly excluding direct review except for certain procedural or sanctions-related cases (Butler, 2017: 665-666).

3.3. The Road to a Joint EU Armed Force – Policy Innovations: the ESDP and the CSDP

The European Security and Defence Policy (ESDP), later designated as the Common Security and Defence Policy (CSDP), was developed as the operational arm of the Common Foreign and Security Policy (CFSP) to enable the adoption of joint actions in crisis management, stabilization, and peacekeeping (Smith, 2004: 250). The concept of a joint EU military force has recurred in legal and political debates, where the key novelties include the creation of "battle groups" and discussions on Permanent Structured Cooperation (PESCO) (Butler, 2017: 671).

The geopolitical tensions and the Ukraine conflict have reignited proposals for a true European Defence Compact, which could eventually lead to a standing EU force through common financing, harmonized procurement, and joint command (Wolff, Steinbach, Zettelmezer, 2025: 1-2).[2] Decision-making frameworks such as Permanent Structured Cooperation (PESCO) allow a subset of "willing" Member States to advance integration in defense cooperation (Wolff, et al., 2025: 12-13), as envisaged in Article 42(6) and Protocol 10 TEU. Scholars propose that any standing EU armed force would require a robust treaty basis and significant political consensus (Weinzierl, 2021: 462), while practical and legal hurdles (including national sovereignty concerns) remain formidable (Meijer, Klein, 2025/para.7).[3]

4. Financing of Europe's Rearmament: Limits and Prospects

Russia's renewed aggression in Ukraine and the altered strategic posture of the United States have urged the European Union to exert a historic rearmament effort, aiming to bridge defence capacity gaps and achieve a greater

[2] Wolff, G.B, Steinbach, A., Zettelmezer, J. (2025) The governance and funding of European rearmament, *Bruegel Policy Brie*f, no.15/2025, pp. 1–20; https://www.bruegel.org/sites/default/files/2025-05/PB%2015%202025_0.pdf

[3] Meijer, K., Klein, A. (2025). A European Army and Three Difficult Choices, *Verfassungblog*, 5.3.2025; https://verfassungsblog.de/a-european-army-and-difficult-choices/.

degree of strategic autonomy in defence procurement and production. However, legal fragmentation, embedded sovereignty clauses, and diverging national interests have complicated the creation of an integrated EU defence market and the effective mobilisation of financial resources. At the centre of this challenge lies the question: can the EU legal and institutional order, in combination with its banking sector, provide a sustainable pathway for collective security and rearmament?

4.1. Legal Frameworks Governing EU Defence Funding

EU competence in defence remains both limited and legally encumbered. Article 346 of the Treaty on the Functioning of the European Union (TFEU) specifically protects member states' prerogatives in defence procurement, justifying exemptions from internal market rules on grounds of "essential interests of security".[4] While this article permits member states to favour national suppliers, it ultimately sustains market fragmentation and complicates economies of scale in defence production (Beetsma, Buti, Nicoli, 2025: 3). Moreover, the EU's founding treaties do not envision common fiscal instruments for defence procurement, reinforcing a model in which national budgets (rather than supranational mechanisms) constitute the bulk of defence financing (Wolff, et al., 2025: 11). Past efforts to establish a supranational defence entity, such as the failed European Defence Community (EDC) in the 1950s, continue to shape both legal doctrine and political caution (Beetsma, et al, 2025: 5).

4.2. Recent Institutional Innovations

Despite foundational constraints, the traditional paradigm has been changed in the last decade by legislative and institutional innovations. The European Defence Fund (EDF) was established by the Council and the European Parliament in 2019/2020. The Fund started functioning on 1 January 2021, with a total agreed budget of eight billion euros for the period 2021-2027. At the beginning of 2022, the EU enacted a Strategic Compass for Security and Defense, calling for establishment of a new Rapid Deployment Capacity of up to 5,000 troops.[5] The Act in Support of Ammunition Production (ASAP) was enacted in 2023 in direct response to depletion of ammunition stock among

[4] Art. 346 of the TFEU. Consolidated Versions of the Treaty on the Functioning of the European Union (2012/C 326/49), 26.10.2012, *OJ of the EU*.

[5] Council of the European Union (2022). A Strategic Compass for Security and Defence – For a European Union that protects its citizens, values and interests and contributes to international peace and security, Brussels, 21 March 2022, 7371/22 (the Strategic Compass).

Member States due to assistance to Ukraine following the outbreak of the Russo-Ukrainian war.[6] The European Defence Industry Reinforcement through Common Procurement Act (EDIRPA)[7] represents a coordinated push towards cross-border defence research, industrial collaboration, and joint procurement (Beetsma, et al, 2025: 11). Although these instruments are still limited in scale, they have delivered modest positive results in joint ammunition and missile procurement, which illustrate the potential of legally supported multilateral arrangements.

A particularly controversial development is the European Commission's use of Article 122 of the TFEU to underpin the SAFE (Security Action for Europe) loan instrument. Originally designed to respond to economic emergencies, Article 122 TFEU has enabled the EU to designate up to €150 billion in loans for defence procurement. This action has been criticized for sidestepping both ordinary legislative scrutiny and national parliaments (Beetsma, et al, 2025: 14). Echoing debates around the SURE and NextGenerationEU facilities, these legal manoeuvres illustrate both flexibility and fragility in the evolving constitutional landscape.

4.3. Procurement Coordination and the Defence Single Market

EU policy has sought to move beyond fragmented national procurement through mechanisms, such as Permanent Structured Cooperation (PESCO), the European Defence Agency (EDA), and expanded mandates for cross-border projects (Beetsma, et al, 2025: 22–23). Yet, these tools remain hampered by opt-outs, the absence of enforceable sanctions, and persistent home-country bias. The European Defence Mechanism (EDM) proposal, which would create a treaty-backed single market among willing states, stands as the most radical vision. It would pool procurement, centralise funding, and introduce clear ownership and usage-fee models for "strategic enablers" such as satellites and major weapons systems (Beetsma, et al, 2025: 27).

4.4. The Role of Banks: Financial Institutions at the Legal Frontline

The mobilisation of capital for EU rearmament critically depends on the engagement of European financial institutions, particularly banks and investment funds. However, EU banks operate within a legal environment

[6] Regulation 2023/1525 of the European Parliament and of the Council of 20 July 2023 on supporting ammunition production (ASAP) (OJ L 185, 24/07/2023, pp. 7–25.

[7] Regulation 2023/2418 of the European Parliament and of the Council of 18 October 2023 on establishing an instrument for the reinforcement of the European defence industry through common procurement (EDIRPA) OJ L, 2023/2418, 26.10.2023.

shaped by both regulatory and reputational constraints. The regulatory framework is codified in the EU Sustainable Finance Disclosures Regulation (SFDR)[8] and associated environmental, social and governance (ESG) standards,[9] which restrict investment in companies associated with "controversial weapons" as defined by international conventions and EU law (Merler, 2025: 2).

Despite these rules, most EU defence companies fall outside the prohibited categories, especially when compared to their global peers. The true impediment arises from self-imposed exclusions by banks and investment funds, motivated by reputational risk, the ESG integration, and public expectations regarding sustainability and armament (Draghi, 2024: 28). By 2021, 14% of managed retail assets in Europe were subject to some restriction on weapons-related investments, a trend unique to the EU and far surpassing the US (Beetsma, et al, 2025: 4).

A pivotal moment occurred in May 2024 when the European Investment Bank (EIB) relaxed eligibility criteria to include primary purpose defence projects, thus ending a long-standing requirement for "dual use with primarily civilian benefit". This move signaled a substantial and symbolic shift for both public and private sector financiers. As the EU's signature public bank, EIB's policy reversal played a cornerstone role in broader capital market attitudes, serving as a benchmark for domestic development banks and commercial institutions alike.

Yet, the EIB's move has only partially shifted market practice, with private commercial banks continuing to apply tight standards, often encompassing all nuclear weapons and, in some cases, broader defensive technologies, but without clear regulatory guidance from the Commission (Beetsma, et al, 2025:15). The reputational "risk premium" attached to defence investments persists despite softened regulatory interpretation (ESMA, 2024: 5).

[8] Regulation (EU) 2019/2088 of the European Parliament and of the Council of 27 November 2019 on sustainability-related disclosures in the financial services sector, OJ L 317, 9.12.2019, 1–16.

[9] Commission Delegated Regulation (EU) 2020/1818 of 17 July 2020 supplementing Regulation (EU) 2016/1011 of the European Parliament and of the Council as regards minimum standards for EU Climate Transition Benchmarks and EU Paris-aligned Benchmarks, OJ L 406, 3.12.2020, 17–25.

4.5. Private Capital, Collective Investment Funds, and ESG Dilemmas

The bulk of prospective EU rearmament financing is slated to come not from grants or public loans but from the mobilisation of private capital. The ReArm Europe plan explicitly relies on leverage effects, expecting a €150 billion EU loan portfolio to unlock up to €800 billion in total defence investment through banks and capital markets (EP, 2025: 1).[10] Asset managers, a central channel for transmission of savings into defence industrial investment, remain bound by both regulatory and self-imposed screens.

Banks' lending standards are influenced not only by the ESG (environmental, social and governance) benchmarks but also by concerns over taxonomy-aligned green asset ratios, which could decline sharply if banks increase exposure to non-taxonomy-aligned defence companies. As capital funds envisaged in Article 8 and Article of the EU Sustainable Finance Disclosures Regulation 2019/2088 (SFDR),[11] which promote environmental and social objectives ("light green" standard) and sustainable investment objectives ("dark green" standard), continue to apply zero-tolerance or near-zero tolerance to nuclear or weapons-linked revenue, the universe of accessible capital narrows further (ESMA, 2024: 4–6).

4.6. Reconciling Defence and Sustainability Mandates

Redressing the legal and practical barriers to banks' engagement in EU rearmament requires a recalibration of both regulatory and institutional policies. Three key changes are advocated in recent policy literature: (1) Temporarily ease the taxonomy-based restrictions on "controversial weapons", allowing relevant exposure to count positively in green asset ratios—at least for the duration of the acute security crisis (Merler, 2025: 6); (2) Clarify the legal stance toward nuclear weapons within the EU's sustainable finance taxonomy, affirming that investments in EU-approved nuclear defence projects are consistent with the Union's regulatory framework; (3) Incentivise banks and asset managers (excluding Article 9 funds) to allocate specified proportions of portfolio assets to EU defence sector companies, thus signalling political will and providing a concrete policy "safe harbour" for financial flows (Wolff, et al, 2025: 7).

[10] EU Parliament (2025). ReArm Europe / Readiness 2030 Plan, EU Parliament briefing, EP Research Service, April 2025; https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2025/769566/EPRS_BRI(2025)769566_EN.pdf; See: European Commission/EC (2025). White Paper for European Defence – Readiness 2030, EC, March 2025; https://commission.europa.eu/document/download/e6d5db69-e0ab-4bec-9dc0-3867b4373019_en.

[11] Regulation (EU) 2019/2088.

4.7. Overcoming Fragmentation: Towards a European Defence Mechanism

Legal scholarship and policy research increasingly support the creation of a European Defence Mechanism (EDM), a treaty-based institutional vehicle that would centralise procurement and planning for participating members, reduce duplication and outlaw discriminatory state aid or home-country preference. Such mechanism would also serve as a fiscal and legal vehicle for joint borrowing, pooling risks and offering AAA-rated bonds to the market modeled after the European Stability Mechanism (ESM) for euro stability (Wolff, et al, 2025: 1, 16). Finally, from a political perspective, an important aim would be to accommodate non-EU democracies, notably the UK, as full participants, thereby expanding the market and distributing costs.

Such a mechanism would provide binding commitments, pooled financial resources, and a credible legal basis for cross-border banking and investment strategies, thus remedying the chronic tendency for national divergence and under-delivery. The establishment of such mechanism would reinforce de Witte's claim that EU institutional integration has become dependent on joint funding mechanisms (De Witte, 2023: 235).

However, the key weakness of the EU in relation to joint defense thus far has not been either the lack of funding or the lack of technical capacity but the inability to form a joint political will needed for taking on defense-related obligations (Lukić Radović 2024: 237-238).

5. Concluding Remarks

The EU rearmament project is a significant stress test for the Union's legal edifice and the capacity of its banking sector to adapt to new-found security imperatives. Without transformative changes to both regulatory interpretations and institutional design, ambitions for rapid and effective rearmament are likely to be stymied by fragmentation, legal ambiguity, and inertia among private capital providers. Only an approach combining creative legal innovation with proactive banking sector engagement will enable the EU to realise its collective security commitments without sacrificing underlying values of sustainability, rule of law, and market fairness.

It may be argued that defense is a function which requires a unified system of technological and human resources, which in turn can be financed and maintained only from a genuinely single budget, rather than the one dependent on negotiations and tit-for-tat arrangements among Member-States. Such budget may only be based on EU-wide mutualization of debt. Mutualization of debt has already become a stumbling block for the completion of

the Banking Union, i.e. for ensuring the common backstop in the framework of the European Stability Mechanism, and finalizing the European Deposit Insurance Scheme. The need to tackle majority security threats should unblock these important institutional mechanisms, which would be a major milestone towards creating a genuine EU-level fiscal and taxation union. This may happen as a by-product of a new institutional scheme which would mutualize defense-related financial obligations, or as a natural consequence of the expansion of the scope of the already introduced joint debt-issuance schemes.

References

Beck, Th., Bruno, B., Carletti, E. (2024). Can the Banking Union foster market integration, and what lessons does this hold for Capital Markets Union?, European Parliament, p.2, available at: https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/IDAN/2024/760259/IPOL_IDA(2024)760259_EN.pdf

Beetsma, R., Buti, M., Nicoli, M. (2025). 'The case for a European Defence Compact'. Bruegel, 23 April 2025, para. 3, 10.; available at: https://www.bruegel.org/first-glance/case-european-defence-compact

Butler, G. (2017). 'The Coming of Age of the Court's Jurisdiction in the Common Foreign and Security Policy', European Constitutional Law Review, 13(4), pp. 664-671; available at: https://www.cambridge.org/core/journals/european-constitutional-law-review/article/coming-of-age-of-the-courts-jurisdiction-in-the-common-foreign-and-security-policy/D499B75019265F5E102FF6F5F3847C32

Council of the European Union. (2022). A Strategic Compass for Security and Defence – For a European Union that protects its citizens, values and interests and contributes to international peace and security, Brussels, 21 March 2022, 7371/22 (the Strategic Compass); available at: https://www.eeas.europa.eu/sites/default/files/documents/strategic_compass_en3_web.pdf

De Witte, B. (2023). Integration through Funding? The Union's Finances as Policy Instrument. In: R. Weber (Ed.), The Financial Constitution of European Integration: Follow the Money? (221-236), Hart Publishing, https://cris.maastrichtuniversity.nl/ws/portalfiles/portal/176749163/9781509969944.ch-011.pdf

Draghi, M. (2024) The future of European competitiveness, Part B. European Commission, p. 28.

European Parliament. (2024). Can Banking Union foster market integration, and what lessons does that hold for capital markets union?, p.8, 23, available at: https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/IDAN/2024/760262/IPOL_IDA(2024)760262_EN.pdf

European Parliament/EP. (2025). ReArm Europe/Readiness 2030 Plan, EP briefing, EP Research Service; https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2025/769566/EPRS_BRI(2025)769566_EN.pdf

European Securities and Markets Authority/ESMA (2024). Final Report Guidelines on funds' names using ESG or sustainability-related terms, ESMA34-472-440, 14 May 2024, (pp. 3–7); https://www.esma.europa.eu/document/final-report-guidelines-funds-names-using-esg-or-sustainability-related-terms

Lukić Radović, M. (2024), The Strategic Compass for Security and Defense in Light of the Prospects for the EU Common Security and Defense Policy. Zbornik UMKP, 1. 229-240.

Meijer, K., Klein, A. (2025). A European Army and Three Difficult Choices, Verfassungblog, 5.3.2025; https://verfassungsblog.de/a-european-army-and-difficult-choices/

Merler, S. (2025) Sustainability rules are not a block on EU defence financing but reputational fears are, Bruegel, 17 March 2025, pp. 1–10; available at: https://www.bruegel.org/sites/default/files/2025-05/sustainability-rules-are-not-a-block-on-eu-defence-financing%2C-but-reputational-fears-are-10742_0.pdf

Mongelli, F. P. (2008). European economic and monetary integration and the optimum currency area theory, European Commission Economic Papers 302, p.1, 7, available at: https://ec.europa.eu/economy_finance/publications/pages/publication12081_en.pdf

Oesterreichische Nationalbank [OeNB] (2013). Monetary Union and Fiscal Integration, Workshop No. 21, pp. 48, 51; https://www.oenb.at/dam/jcr:2fd9625e-3d7d-4c6e-9830-6bd934a64b21/workshop

Perotto, G. (2023) The Legal Framework of the EU Defence Industry and the Pursuit of Strategic Autonomy, European Papers, 8(2), 475-486; https://www.europeanpapers.eu/en/europeanforum/legal-framework-eu-defence-industry-and-pursuit-strategic-autonomy

Smith, M. E. (2004). Europe's Foreign and Security Policy: The Institutionalization of Cooperation, Cambridge: Cambridge University Press, pp. 32, 36-41, 250; available at: https://ir101.co.uk/wp-content/uploads/2018/11/

Smith-2004-Europes-Foreign-and-Security-Policy.pdf

Weinzierl, J. (2021). An Army of Peoples? A Democratic Perspective on the Creation of a European Army, European Papers, 6(2), 1049-1073; https://www.europeanpapers.eu/en/system/files/pdf_version/EP_eJ_2021_2_18_Articles_SS2_5_Josef_Weinzierl_00513.pdf

Wessel, R. A. (2016). Law and Integration in European Foreign and Security Policy, European Papers, 1(2), 439-468, https://www.europeanpapers.eu/system/files/pdf_version/EP_eJ_2016_2_6_Article_Ramses_Wessel_00052.pdf

Whelan, K. (2019). The Euro at 20: Successes, Problems, Progress and Threats: Monetary Dialogue, January 2019, Policy Department for Economic, Scientific and Quality of Life Policies, Directorate-General for Internal Policies, European Parliament, available at: http://www.europarl.europa.eu/cmsdata/159706/WHELAN_final%20publication.pdf

Wolff, G.B, Steinbach, A., Zettelmezer, J. (2025) The governance and funding of European rearmament, Bruegel Policy Brief, no.15/2025, 7 April 2025, pp. 1–20; available at: https://www.bruegel.org/sites/default/files/2025-05/PB%2015%202025_0.pdf

Legal documents

European Commission/EC (2025). ReArm Europe/Readiness 2030 Plan, White Paper for European Defence – Readiness 2030, European Commission, March 2025, available at: https://commission.europa.eu/document/download/e6d5db69-e0ab-4bec-9dc0-3867b4373019_en

Commission Delegated Regulation (EU) 2020/1818 of 17 July 2020 supplementing Regulation (EU) 2016/1011 of the European Parliament and of the Council as regards minimum standards for EU Climate Transition Benchmarks and EU Paris-aligned Benchmarks, OJ L 406, 3.12.2020, pp. 17–25.

Regulation (EU) 2019/2088 of the European Parliament and of the Council of 27 November 2019 on sustainability-related disclosures in the financial services sector, OJ L 317, 9.12.2019, 1–16.

Regulation 2023/1525 of the European Parliament and of the Council of 20 July 2023 on supporting ammunition production (ASAP) OJ L 185, 24/07/2023, 7–25.

Regulation 2023/2418 of the European Parliament and of the Council of 18 October 2023 on establishing an instrument for the reinforcement of the European defence industry through common procurement (EDIRPA) OJ L, 2023/2418, 26.10.2023

Treaty on the Functioning of the European Union (TFEU): Consolidated Versions of the Treaty on the Functioning of the European Union (2012/ C 326/49), 26.10.2012, Official Journal of the EU, available at: https://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:12012E/TXT:en:PDF

Др Маја Лукић Радовић,
Ванредни професор,
Правни факултет, Универзитет у Београду,
Република Србија

ДА ЛИ ЋЕ „ЗВЕЦКАЊЕ ОРУЖЈЕМ” ОМОГУЋИТИ УПОТПУЊЕЊЕ БАНКАРСКЕ УНИЈЕ?

Резиме

Услед одлучног става администрације САД у другом мандату председника Трампа, ЕУ је присиљена да постане способна да се сама брани, без ослањања на САД. Та потреба долази у време појачане претње од глобалних сукоба, првенствено са Русијом и Кином, при чему је технолошка предност у ова два потенцијална противника битно умањена. План Комисије ЕУ за финансирање наглог повећања одбрамбене могућности, насловљен Поновно наоружавање Европе (ReArm Europe), представљен у марту 2025, првенствено је обухватио повећану потрошњу држава чланица и мобилисање улагања приватног сектора, али је такође обухватио и мањи део средстава која би била прикупљена задуживањем Комисије на тржишту капитала. Може се се тврдити да је одабрана функција која захтева јединствен систем људских и технолошких ресурса, који може бити финансиран и одржаван само из суштински јединственог буџета, који не зависи од преговора и међусобних уступака држава чланица. Такав јединствен буџет може бити заснован само на солидарном прихватању обавеза на нивоу читаве ЕУ, које је већ постало камен спотицања за довршетак банкарске уније, наиме за ступање на снагу уговора о Европском механизму стабилизације, као и за довршетак Европске схеме осигурања депозита. Потреба суочења са великим безбедносним претњама могла би да доведе до деблокирања ових важних институционалних механизама, чиме би био прекорачен важан праг ка стварању суштинске јединствене фискалне и функције опорезивања на нивоу ЕУ.

Кључне речи: *банкарска унија, Европска схема осигурања депозита, Европски механизам стабилизације, Поновно наоружавање Европе, фискална унија.*

СЕСИЈА ЗА ТЕОРИЈУ И ИСТОРИЈУ ПРАВА

LEGAL THEORY AND LEGAL HISTORY SESSION

Christine Mengès-Le Pape,[*]
Professeur à l'université Toulouse Capitole, France

UDK: 340.12
UDK: 1 Villey M.
UDK: 1 Clément M.

DOI: 10.5281/zenodo.17951355

RÉGLER LES CONFLITS SOCIAUX PAR UNE LOI FONDÉE SUR LA DOCTRINE SOCIALE

> *«Ainsi la liberté de contracter était définie de façon si fausse qu'elle pouvait, sans inconvénient, s'exprimer dans la liberté d'exploiter ou d'être exploité. C'est somme toute l'idéal du renard dans le poulailler libre*…»
>
> Clément, M., (1956). Le chef d'entreprise. Paris

1. Introduction

L'intention de cette intervention est d'explorer les perspectives proposées par la doctrine sociale de l'Église romaine pour régler par la loi les conflits sociaux devenus d'ampleur planétaire et dont les conséquences «peuvent être incommensurables sur nos sociétés». Au colloque international de Montauban, *Face à une économie « sans foi ni loi »*, le cardinal Philippe Barbarin, aujourd'hui archevêque émérite de Lyon, a exposé l'enracinement de la doctrine sociale dans le dialogue établi entre le Christ et un docteur de la loi qui demande quel est le plus grand des commandements (Mengès-Le Pape, 2012: 279). C'était un piège tendu au Christ, car la tradition juive interdit de «hiérarchiser les commandements de Dieu», puisque chacun d'eux a une valeur infinie, ils sont tous Parole de Dieu. Nous le savons, le Christ a contourné l'écueil en citant deux versets du Lévitique: «Tu aimeras le Seigneur, ton Dieu, de tout ton cœur, de toute ton âme et de toute ta pensée» et «tu aimeras le prochain comme toi-même» (Mengès-Le Pape, 2012: 189). À partir de ces versets que reprend le chapitre 22 de l'évangile de Matthieu, toute la doctrine sociale de l'Église sera édifiée, le cardinal Philippe Barbarin

[*] cmlepape.ut1@gmail.com; ORCID ID 0000-0001-6542-2392.

en fait le commentaire: «Est-ce que j'aime mon prochain comme moi-même? Il ne s'agit pas seulement d'avoir de l'affection pour l'autre, mais d'être prêt à souffrir pour lui, à se battre pour sa dignité et pour qu'il ait des conditions de vie décentes» (Mengès-Le Pape, 2012: 189). Tels sont les préceptes de la doctrine sociale, dont «l'enseignement découle de la parole de l'Église qui est sociale dès les origines» (Mengès-Le Pape, 2012: 189). Toutefois dès le XIX^{e} siècle, un virage social extrêmement dangereux s'opère en Occident et au-delà partout dans le monde, sont apparues – explique le pape Léon XIII – des «choses nouvelles», des *res novae*, issues des bouleversements considérables de l'ère industrielle. Pour enrayer ces excès qui ont entraîné d'immenses souffrances ouvrières, le pape Léon XIII publie, en 1891, l'encyclique *Rerum novarum*, *On Capital and Labor*. Cette lettre contient «une parole très forte» sur toutes les questions concernant les conflits sociaux, «le travail et les travailleurs» afin de rapidement mettre en place des solutions favorables: «Il faut vite trouver un remède opportun à la misère et à la détresse qui pèsent si injustement sur la majorité de la classe ouvrière» (*Rerum novarum*: par. 3). Par la suite, avec le XX^{e} siècle et ce début de XXI^{e} siècle, l'encyclique sera rappelée, elle sera célébrée régulièrement, tous les dix ans, pour signifier «que les choses nouvelles, *res novae*, ont évolué et changé constamment» (Mengès-Le Pape, 2012: 190). En 1931 pour le quarantième anniversaire de *Rerum novarum*, le pape Pie XI rédige l'encyclique *Quadragesimo anno* qui suit le jeudi noir de Wall Street et s'ouvre aux difficultés financières et idéologiques (Dinechin, 2011). En 1961, Jean XXIII confirme cet enseignement social dans la lettre *Mater et Magistra* qui déclare «l'homme fondement, cause et fin de toutes les institutions sociales» (*Mater et magistra*: partie IV). Quatre-vingts ans après *Rerum novarum*, le pape Paul VI publie – dans le sillage de l'Encyclique *Populorum progressio* – la lettre apostolique *Octogesima adveniens* adressée le 4 mai 1971 au cardinal Maurice Roy, président du Conseil pontifical pour les laïcs et de la Commission pontificale «Justice et Paix». Ce texte constate la mondialisation des *res novae*, marquée par les écarts qui se creusent entre les pays industrialisés et les pays en développement, entre les riches et les pauvres, les villes et les campagnes, les nationaux et les «travailleurs émigrés» (*Octogesima adveniens*: partie I). Puis il y eut – le 14 septembre 1981 – la diffusion de l'encyclique *Laborem exercens* de Jean Paul II que continue dix ans après la lettre *Centesimus annus.* Les papes Benoît XVI et François poursuivront l'actualisation de la doctrine sociale, avec les lettres *Caritas in veritate* et *Fratelli tutti*, essentiellement consacrées à la fraternité et l'amitié sociale.

À travers cet immense socle que composent ces constitutions pontificales, apparaît un double mouvement alliant la critique de la corruption et des injustices à l'élaboration de propositions en vue d'une réforme de la législa-

tion sociale vers une finalité de bien commun. Les textes des commissions pontificales dénoncent avec clarté la violence des conflits qu'exaspère la démesure des crises sociales contemporaines. Parmi les travaux des juristes qui ont renouvelé ces domaines de la philosophie du droit, la doctrine juridique a surtout remarqué en France les travaux de Michel Villey, aussi ceux Marcel Clément qui fonda à Paris la Faculté libre de philosophie comparée avec son frère cadet André Clément, pareillement juriste et philosophe[1]. Contre les abus qui atteignent toujours les plus fragiles de la société, en France et ailleurs, la doctrine sociale qu'inspirent les philosophies aristotélicienne et thomasienne propose de nouvelles voies qui peuvent apporter des solutions juridiques aux profonds embarras. Dès lors se réalise l'adage juridique traditionnel – enraciné dans l'écriture paulinienne – du «fort portant le faible».[2] Le législateur s'engage alors à promouvoir le respect de la dignité humaine et de la justice sociale.

2. Section 1: La condamnation de l'injustice

À travers ces principaux documents que le Conseil pontifical Justice et Paix a depuis 2004 rassemblés dans le *Compendium de la doctrine sociale de l'Église*, se dégage un itinéraire qui part des constats des crises. Il y est expliqué que les conflits sociaux dérivent de la négation de la dignité humaine, que matérialisent l'exploitation économique des enfants, des jeunes et des ouvriers, ainsi que les injustices sociales ou la marginalisation. Le refus d'accueillir les étrangers est également condamné. Paul VI décrit ici la situation des travailleurs émigrés, dont le statut d'étranger complique davantage toute revendication sociale, malgré leur participation réelle à l'effort économique du pays qui les accueille[3] (*Populorum progressio*: par. 69).

Dans un premier temps, c'est surtout la corruption qui est identifiée comme étant la cause des conflits: il est reproché aux corrupteurs de nuire au bon ordre politique et économique, et leurs actes ont des répercussions accrues

[1] Clément, A. (2017). Marcel Clément, esquisse inédite d'une autobiographie, vie et œuvre. Paris: éditions de l'Homme Nouveau.

[2] Lettre de saint Paul aux Romains, 15, 1: «Nous qui sommes forts, nous devons supporter les faiblesses de ceux qui ne le sont pas, et ne pas nous complaire en nous-mêmes». Le Gonidec, A. (2022), «Le fort portant le faible». Un adage de l'ancien droit fiscal saisi par la doctrine (1549-1600). Toulouse: thèse université Toulouse Capitole.

[3] *Populorum progressio*, Lettre encyclique de Sa Sainteté le pape Paul VI sur le développement des peuples. Par. 69: «Le même accueil est dû aux travailleurs émigrés qui vivent dans des conditions souvent inhumaines, en épargnant sur leur salaire pour soulager un peu leur famille demeurée dans la misère sur le sol natal».

sur les fonctions de l'État et la part du législateur. Par la lettre *Centesimus annus*, le pape Jean Paul II condamne avec force l'injustice des institutions corrompues: «L'absence de stabilité, conjuguée à la corruption des fonctionnaires et à la propagation de sources illégitimes d'enrichissement et de profits faciles provenant d'activités illégales ou purement spéculatives, constitue l'un des principaux obstacles au développement et à l'ordre économique» (*Centesimus annus*: par.48). Le pape Benoit XVI dresse un tableau similaire, il y dénonce la corruption comme une violation de la norme qui se propage à l'échelle planétaire, tant dans les pays riches que dans ceux en proie à la misère: «La corruption et l'illégalité sont malheureusement évidentes dans la conduite de la classe économique et politique des pays riches, anciens et nouveaux, ainsi que dans les pays pauvres » (*Caritas in veritate*: par. 22). Et cette lettre encyclique vise tout à la fois les acteurs privés et les institutions publiques: «Parmi ceux qui ne respectent pas toujours les droits humains des travailleurs, on trouve de grandes multinationales ainsi que des producteurs locaux» (*Caritas in veritate*: par. 22). La doctrine sociale montre donc à quel point la corruption distord la vie politique et le droit qui en ressort jusqu'à leur démantèlement, car c'est ici mettre en péril le principe de confiance qui doit s'instaurer entre gouvernés et gouvernants, entre vie privée et *vita publica*. Dans une continuité de la théologique et du droit, le pape François alerte sur les risques de vider la sphère du temporel de son importance, pour la remettre à la toute-puissance des marchés et des réseaux transnationaux qui se substituent aux États souverains. La lettre *Fratelli tutti* met en évidence cette détérioration de la vie politique, et l'expression utilisée dont le style relève du slogan: «Pour beaucoup de personnes, la politique est aujourd'hui un vilain mot» (*Fratelli tutti*: par 176). Cet abaissement que renseignent les termes ainsi utilisés découle de la corruption des institutions et du personnel politique: «Et l'on ne peut pas ignorer qu'à la base de ce fait, il y a souvent les erreurs, la corruption, l'inefficacité de certains hommes politiques» (*Fratelli tutti*: par 176). Cette méfiance envers le politique ne peut que contribuer aux excès de l'expansion de la sphère économique et des puissances financières: «À cela s'ajoutent les stratégies qui cherchent à affaiblir la politique, à la remplacer par l'économie ou la soumettre à quelque idéologie. Mais le monde peut-il fonctionner sans la politique?» (*Fratelli tutti*: par 176). Ici est reprise la distinction classique entre les différents domaines ou sphères, selon le principe du droit romain du *suum cuique tribuere*: attribuer à chacun le sien. Suivant ses prédécesseurs, le pape François accentue donc sur la tradition aristotélicienne – reçue à Rome par les jurisconsultes et reprise par Thomas d'Aquin – d'une juste répartition à établir entre les champs du politique et de l'économique. Y est rejetée l'idée du mélange des sphères qui séduit toujours et peut mener

à la subordination du politique à l'économique, ou vice-versa. Or ce mouvement est susceptible d'aboutir aux méfaits de la servitude étatique[4]: «Je me permets de répéter le fait que la politique ne doit pas se soumettre à l'économie et celle-ci ne doit pas se soumettre aux diktats ni au paradigme d'efficacité de la technocratie». Ainsi – selon la lettre *Fratelli tutti* – «l'économie sans politique ne peut se justifier, car cela rendrait impossible de privilégier d'autres façons de gérer les différents aspects de la crise actuelle» (*Fratelli tutti*: par 177). Et le pape de conclure dans une défiance classique à l'égard d'une économie qui peut toujours être «sans foi ni loi»: «Nous ne pouvons pas laisser l'économie prendre le dessus sur le pouvoir réel de l'État» (*Fratelli tutti*: par. 177).

À la suite de la condamnation de la corruption, la doctrine sociale réprouve les fausses voies qu'empruntent parfois les législateurs. Cette autre étape de dénonciation est vigoureusement dirigée contre les politiques de haine. Or ces violences qui fracturent la société, entachent les règles juridiques corrompues, et suscitent des oppositions qui inévitablement s'insinuent entre riches et pauvres, nationaux et étrangers, employeurs et travailleurs. Or ces clivages se nourrissent des déformations ultra-récentes des grands principes juridiques, tels l'égalité, la liberté et le progrès que les philosophes et les théologiens promeuvent depuis l'Antiquité.

Ces préceptes fondamentaux qui sont à garantir ont été – avec la post-modernité – dénaturés par des idéologies ou des technocraties que des législateurs ont pu établir jusqu'à en défigurer et nier les bienfaits. Dès 1891, l'encyclique *Rerum novarum* accuse l'égalitarisme et le collectivisme: «le mythe tant caressé de l'égalité qui ne serait pas autre chose, en fait, qu'un nivellement absolu de tous les hommes dans une commune misère et dans une commune médiocrité» (*Rerum novarum*: par 15), ce que le principe fondamental d'égalité ne recherche pas, bien au contraire. Ensuite s'insurgeant – pour défendre la liberté – contre le libéralisme absolu ou l'individualisme libéral, Marcel Clément – en 1956 – fait paraître à Paris un ouvrage de philosophie du droit intitulé *Le chef d'entreprise*. Il y démontre comment le libéralisme extrême – outrageusement exalté en Occident depuis le XIX^{e} siècle – a obscurci «le sens du droit et donc de la justice à un degré presque incroyable dans les intelligences: le travail a été livré à la loi de l'offre et de la demande et le travailleur traité avec injustice»[5] (Clément, 1956: 156). Cette critique

[4] Les lecteurs peuvent repérer dans l'encyclique l'inspiration de la tradition du distributisme anglais, en particulier de l'œuvre d'Hilaire Belloc, *The Servile State*, London, 1912.

[5] Clément, M. (1956). Le chef d'entreprise. 156: «Le travail est livré à la loi de l'offre et de la demande, et le travailleur traité avec cruauté. Léon XIII, en 1891 a peint avec précision la

d'une liberté économique et juridique totale se retrouve dans les textes pontificaux, en particulier dans la lettre *Centesimus annus*. Un même déclin affecte le principe de progrès. La lettre *Caritas in veritate* souligne l'abondance des critiques qui condamnent sans nuances le développement ou le progrès: «On assiste à la naissance d'idéologies qui nient *in toto* l'utilité même du développement, qu'elles considèrent comme foncièrement antihumain et exclusivement facteur de dégradation» (*Caritas in veritate*: par 14). Et l'on saisit – à travers la lettre de Benoît XVI – toute l'ambiguïté des critiques qui en viennent à écarter dans une perspective trompeuse les apports de la science: «Ainsi, finit-on par condamner non seulement l'orientation parfois fausse et injuste que les hommes donnent au progrès, mais aussi les découvertes scientifiques elles-mêmes qui, utilisées à bon escient, constituent au contraire une occasion de croissance pour tous» (*Caritas in veritate*: par 14). Ce rejet du progrès ne peut que signifier un repliement de la politique vers un état premier et isolé, loin de Dieu et des aspirations humaines. Voici la formule inscrite dans le texte de *Caritas in veritate*: «L'idée d'un monde sans développement traduit une attitude défiante à l'égard de l'homme et de Dieu. C'est donc une grave erreur que de mépriser les capacités humaines de contrôler les déséquilibres du développement ou même d'ignorer que l'homme est constitutivement tendu vers l'être davantage» (*Caritas in veritate*: par 14). Le contraire, c'est-à-dire la glorification inconditionnelle de ce qui peut apparaître comme une avancée mais n'en est que le faux-semblant, provient donc d'une pensée dévoyée. Benoît XVI met en garde contre les dangers de ces deux excès: «Aspirer à l'utopie d'une humanité revenue à son état de nature ou absolutiser idéologiquement le progrès technique sont deux manières opposées de séparer le progrès de son évaluation morale et donc de notre responsabilité» (*Caritas in veritate*: par 14).

Face à ces douleurs et aux artifices de la corruption et des idéologies du mal selon l'expression de Jean Paul II, la faillite de la loi n'est plus à prouver, surtout lorsque le législateur court après des modes sociales. Pour y porter remède, la doctrine sociale ouvre des voies nouvelles qui dirigent vers la justice et le bien commun.

---

mentalité de l'époque: «Le salaire, ainsi raisonne-t-on, une fois librement consenti de part et d'autre, le patron en le payant a rempli tous ses engagements et n'est plus tenu à rien. Alors seulement la justice se trouverait lésée s'il refusait de tout solder ou si l'ouvrier refusait d'achever son travail et de satisfaire à ses engagements». Aussi Léon XIII proteste-t-il: «Que le patron et l'ouvrier fassent donc tant et de telles conventions qu'il leur plaira, qu'ils tombent d'accord notamment sur le chiffre du salaire; au-dessus de leur libre volonté, il est une loi de justice naturelle plus élevée et plus ancienne, à savoir que le salaire ne doit pas être insuffisant à faire subsister l'ouvrier sobre et honnête».

3. Section 2: Vers la justice et le bien commun

Dans ce parcours qui va de la condamnation de l'injustice à la recherche du bien commun, le rôle du juriste – comme le rappelle Michel Villey – est défini. On attend que les législateurs assurent le bien-vivre – ou une bonne vie, selon une formulation plus heureuse – à toute une communauté politique. Dans cette recherche de la justice et du bien commun, la doctrine sociale ouvre la voie de l'amitié à l'intérieur de la cité. Marcel Clément mentionne ce lien inévitable qui existe entre ces notions (Clément, 1956: 184).[6] Se déploient ici les principes d'amitié et d'unité que le législateur doit prendre en considération. Les conflits sociaux peuvent donc être atténués par une organisation sociale fondées sur la philosophie aristotélicienne et thomasienne de l'association ou de l'amitié, ce que rapporte la doctrine sociale: la famille, la propriété privée, les entreprises et l'État – c'est-à-dire les champs privés et publics – doivent alors jouer des rôles complémentaires. Dès la fin du XIX[e] siècle, *Rerum novarum* propose ce principe de la véritable amitié qui doit aller au-delà, jusqu'à l'amour fraternel, contre la haine qui s'insinue en politique.[7] Il s'agit de suivre la *lex divina* et ses applications temporelles parce qu'elle ambitionne de faire l'unité par les liens d'une véritable amitié. Et les préceptes de cette loi, selon la doctrine sociale, sont valables pour tous, en tout temps et en tous lieux. Ils ne sont ne sont pas facultatifs: y adhérer mène à un chemin de vie, les transgresser entraîne des formes de mort et de guerre. La loi positive doit tenter de les recevoir. Également selon la lettre *Fratelli Tutti*, les vertus de l'association jusqu'à l'amitié sont à l'opposé des illusions contemporaines de la communication et des violences entre

[6] Clément, M. (1956). Le chef d'entreprise. 156: «L'amitié qui unit les citoyens dans l'État – l'amitié politique – a aussi sa nature propre dans la mesure où ils partagent une même nation, une même tradition, une même culture; se communiquent mutuellement des richesses de tous ordres, spirituelles et culturelles, sociales et fraternelles, et jusqu'à des richesses matérielles. Dans l'entreprise comme dans toute communauté de vie où plusieurs heures par jour des personnes poursuivent un but commun, il doit de même régner une véritable amitié. Tous les collaborateurs de l'entreprise sont donc appelés, non pas seulement à faire effort ensemble, mais à vivre ensemble. Faire effort ensemble consiste tend à un but extérieur à ceux qui le fournissent. Vivre ensemble est différent. La simple coexistence n'est pas digne de l'homme».

[7] *Rerum novarum*: par 19 et 20*:* «Ces doctrines sont bien faites certainement pour humilier l'âme hautaine du riche et le rendre plus condescendant, pour relever le courage de ceux qui souffrent et leur inspirer de la résignation. Avec elle, se trouverait diminuée cette distance que l'orgueil se plaît à maintenir; on obtiendrait sans peine que des deux côtés on se donnât la main et que les volontés s'unissent dans une même amitié. Mais c'est encore trop peu de la simple amitié: si l'on obéit aux préceptes du christianisme, c'est dans l'amour fraternel que s'opérera l'union».

groupes. Mais pourquoi s'associer, pourquoi être amis, si ce n'est pour «venir en aide aux faibles, aux hommes des classes inférieures, attendu qu'ils sont pour la plupart dans une situation d'infortune et de misère imméritées» (*Rerum novarum*: par. 3). Ici s'applique l'adage des forts qui portent les faibles, cette maxime juridique qui sert de fondement au principe de la proportionnalité fiscale s'enracine dans le socle néo-testamentaire, avec la lettre de Paul aux Romains: «Nous les forts, nous devons porter la fragilité des faibles, et non pas faire ce qui nous plaît» (Romains, 15, 1). C'est ce que rappelle le pape Jean Paul II dans *Centesimus annus* qui reprend *Rerum Novarum*: «Dans la protection des droits privés, l'État doit se préoccuper d'une manière spéciale des petits et des pauvres» (*Centesimus annus*: par. 10). Dans cette lettre de mai 1991, le lecteur peut donc discerner le principe de l'option préférentielle pour les pauvres, dont la conception est toujours en cours d'élaboration par la doctrine sociale: «La classe riche, qui est forte de par ses biens, a moins besoin de la protection publique; la classe pauvre, sans richesse pour la mettre à l'abri, compte surtout sur la protection de l'État» (*Centesimus annus*: par. 10). Au sein des écrits sociaux, le principe d'amitié qui va jusqu'à la fraternité est illustré par la figure de François d'Assise, «qui se sentait frère du soleil, de la mer et du vent, se savait encore davantage uni à ceux qui étaient de sa propre chair. Il a semé la paix partout et côtoyé les pauvres, les abandonnés, les malades, les marginalisés, les derniers» (*Fratelli tutti*: par. 2). Puis d'autres personnalités ont traversé les lettres pontificales telles Charles de Foucauld, l'ermite de Tamanrasset et l'ami des Touaregs, qui a proposé un cheminement de transformation jusqu'à se sentir le frère de tous, frère universel (*Fratelli tutti*: par. 286). L'amitié, note Marcel Clément, suppose la réciprocité, et donc l'application de la règle d'or qui doit devenir le socle des relations juridiques.[8] En France, le Conseil constitutionnel a utilisé le mot de fraternité dans sa décision QPC rendue le 6 juillet 2018. «Selon le juge des lois, la sanction des délits dits de solidarité, c'est-à-dire d'aider les migrants en situation illégale, résulte de l'oubli de la fraternité par les juges du fond» (Mengès-Le Pape, 2021: 9).

La fraternité pouvait donc désormais s'accorder avec le droit. Or l'amitié et la fraternité ne peuvent se concevoir, complète Marcel Clément, sans la justice et sans le bien commun qui en sont la finalité (Clément, 1956: 183). La lettre *Caritas in veritate* restitue la notion de la justice qui amène à donner à l'autre ce qui est sien, c'est-à-dire ce qui lui revient en raison de son être et

[8] Clément, M. (1956). Le chef d'entreprise. 183: «L'amitié suppose la justice, mais elle va plus loin. Elle est essentiellement une communication de vie. L'ami se communique à l'ami. L'amitié, surtout – et c'est en cela qu'elle suppose la justice mais qu'elle la déborde – l'amitié suppose la réciprocité».

de son agir: «Je ne peux pas «donner» à l'autre du mien, sans lui avoir donné tout d'abord ce qui lui revient selon la justice» (*Caritas in veritate*: par. 6). Les encycliques s'inscrivent ainsi dans la définition classique du bien commun, et l'on y trouve la pensée d'Aristote et de Thomas d'Aquin. La doctrine sociale a ainsi exhorté au bien commun, qui doit être irrigué par le sens le plus profond du respect et du service d'autrui, et le législateur ne peut donc se dissimuler derrière l'égalité arithmétique devant la loi qui ne suffit pas au bien commun et qui peut toujours servir d'alibi à des discriminations flagrantes, à des exploitations maintenues, à un mépris effectif», et «donner lieu à un individualisme où chacun revendique ses droits, sans se vouloir responsable du bien commun», (*Mater et magistra*: partie I). Dans une société en voie de mondialisation, œuvrer pour le bien commun doit diriger vers les dimensions augustiniennes de la famille humaine tout entière, «au point de donner forme d'unité et de paix à la cité des hommes, et d'en faire, en quelque sorte, la préfiguration anticipée de la cité sans frontières de Dieu», par la règle juridique (*Caritas in veritate*: par. 7).

Ces lettres successives qui forment l'enseignement social de l'Église font émerger une question, celle de la légitimité des interventions romaines. Le pape Paul VI répondra à l'interrogation dans son homélie du dimanche 16 mai 1971, prononcée deux jours après la publication d'*Octogesima adveniens*. On peut y déceler évolutions anthropocentriques et organicistes de l'Église, dite «experte en humanité», ce que déclare la lettre *Populorum progressio.*[9] Là se trouvent les interrogations que soulève l'homélie du dimanche 16 mai 1971: «Pourquoi le pape a-t-il parlé? Avait-il le droit? Avait-il l'expertise nécessaire? Oui, répondons-nous, poursuit Paul VI, parce qu'il en avait le devoir. Il s'agit ici de justifier l'intervention de l'Église et du pape dans des questions sociales, qui sont par nature des questions temporelles, des questions de cette terre. Mais, si l'on regarde bien, il ne s'agit pas seulement du royaume de ce monde, disons simplement de politique; il s'agit des hommes qui composent ce royaume, il s'agit des critères de sagesse et de justice qui doivent l'inspirer; et à cet égard la voix du pape, qui s'est fait l'avocat des pauvres, contraints de rester pauvres dans le processus qui a généré de nouvelles richesses, des humbles et des exploités, n'était rien d'autre que l'écho de la voix du Christ, qui s'est fait le centre de tous ceux qui sont troublés et opprimés pour les consoler et les racheter» (Homélie, 16 mai 1971).

[9] *Populorum progressio*. Par. 13: «Mais désormais, les initiatives locales et individuelles ne suffisent plus. La situation présente du monde exige une action d'ensemble à partir d'une claire vision de tous les aspects économiques, sociaux, culturels et spirituels. Experte en humanité, l'Église, sans prétendre aucunement s'immiscer dans la politique des États».

Références

Conseil pontifical «Justice et Paix». (2004). *Compendium de la doctrine sociale de l'Église Jean Paul II, maître de doctrine sociale, témoin évangélique de Justice et de Paix.* Vatican: Libreria Editrice Vaticana

*Rerum Novarum***,** Lettre encyclique de Sa Sainteté le pape Léon XIII. À tous Nos Vénérables Frères, les Patriarches, Primats, Archevêques et Évêques du monde catholique, en grâce et communion avec le Siège Apostolique. 15 mai 1891. De: https://www.vatican.va/content/leo-xiii/fr/encyclicals/documents/hf_l-xiii_enc_15051891_rerum-novarum.html

Mater et magistra, Lettre encyclique de sa sainteté le pape Jean XXIII. Aux Vénérables Frères, Patriarches, Primats, Archevêques, Évêques et autres ordinaires, en paix et communion avec le Siège Apostolique, à tout le Clergé et aux fidèles du monde entier. 15 mai 1961. De: http://vatican.va/content/john-xxiii/fr/encyclicals/documents/hf_j-xxiii_enc_15051961_mater.html

Populorum progressio, Lettre encyclique de Sa Sainteté le pape Paul VI sur le développement des peuples. 26 mars 1967. De: https://www.vatican.va/content/paul-vi/fr/encyclicals/documents/hf_p-vi_enc_26031967_populorum.html

Homélie de Paul VI, 80e anniversaire de *Rerum Novarum*, 16 mai 1971. De: https://www.vatican.va/content/paul-vi/it/homilies/1971/documents/hf_p-vi_hom_19710516.html

Octogesima adveniens, Lettre à monsieur le cardinal Maurice Roy, président du Conseil pontifical pour les laïcs et de la Commission pontificale «Justice et Paix», à l'occasion du 80e anniversaire de l'encyclique *Rerum Novarum*. 4 mai 1971. De : https://www.vatican.va/content/paul-vi/fr/apost_letters/documents/hf_p-vi_apl_19710514_octogesima-adveniens.html

Lettre encyclique *Caritas in veritate* du Souverain Pontife Benoît XVI aux évêques aux prêtres et aux diacres aux personnes consacrées aux fidèles laïcs et à tous les hommes de bonne volonté sur le développement humain intégral dans la charité et dans la vérité. 29 juin 2009. De: https://www.vatican.va/content/benedict-xvi/fr/encyclicals/documents/hf_ben-xvi_enc_20090629_caritas-in-veritate.html

Lettre encyclique *Fratelli Tutti* du Saint-Père François sur la fraternité et l'amitié sociale. 3 octobre 2020. De: https://www.vatican.va/content/francesco/fr/encyclicals/documents/papa-francesco_20201003_enciclica-fratelli-tutti.html

Belloc, H. (1912). *The Servile State*. London and Edinburgh: T. N. Foulis

Clément, M. (1956). *Le chef d'entreprise*. Paris: Nouvelles Éditions Latines

Clément, M. (1959). *Catéchisme de Science Sociale*. Paris: Nouvelles Éditions Latines

Clément, M. (1968). *Le sens de l'Histoire*. Paris: Nouvelles Éditions Latines

Clément, M. (1994). *Une Histoire de l'intelligence*. Paris: éditions de L'Escalade

Clément, M. (1998). *Du bien commun.* Paris: éditions de L'Escalade

Dinechin de, O. (2011). Introduction à *Quadragesimo anno*. Sur l'instauration de l'ordre social. De: https://www.doctrine-sociale-catholique.fr/introductions-aux-textes-officiels/7-

Mengès-Le Pape, C. (2012). *Face à une économie «sans foi ni loi»: les religions et le droit.* Toulouse: Presses de l'université Toulouse 1 Capitole, Collection Droit et Religions, n 7.

Mengès-Le Pape, C. (2021). *La loi de solidarité, vers une fraternisation selon le droit et la théologie*. Toulouse: Presses de l'université Toulouse 1 Capitole, Collection Droit et Religions, n 14.

Villey, M. (2001). *Philosophie du droit*. Paris: Dalloz, rééd.

Prof. Christine Mengès-Le Pape,
Full Professor,
Faculty of Law, Toulouse Capitole University,
Republic of France

RESOLVING SOCIAL CONFLICTS WITH A LAW GROUNDED IN SOCIAL DOCTRINE

This presentation explores the perspectives opened up by the social doctrine, primarily defined by Aristotelian-Thomistic thinking, as set out in Pope Leo XIII's encyclical Rerum Novarum and continued by Popes John Paul II, Benedict XVI and Francis. These immense foundations contain a dual course of action: denunciations against corruption and injustice, and proposals for reforming social legislation towards the common good. The texts of social doctrine clearly criticise the violence of the conflicts provoked by contemporary social crises. Faced with these excesses, which always affect the most vulnerable members of society, in France and elsewhere, social doctrine and Thomasian philosophy propose new ways of resolving deep-rooted embarrassments. The traditional legal adage of "the strong supporting the weak", which engages legislators to promote respect for human dignity and social justice, is thus fulfilled. In this itinerary from the condemnation of injustice to the pursuit of the common good, the role of the jurist – as Michel Villey reminds us – is to ensure good living in an entire political community.

Keywords: *social doctrine, Aristotelian-Thomasian thought, legal philosophy, Michel Villey, Marcel Clément, condemnation of injustice, social legislation, common good, respect for human dignity, social justice.*

Dr Christine Mengès-Le Pape,
Редовни професор,
Правни факултет, Универзитет Toulouse Capitole,
Република Француска

ДРУШТВЕНЕ СУКОБЕ ТРЕБА РЕШАВАТИ ЗАКОНИМА ЗАСНОВАНИМ НА СОЦИЈАЛНОЈ ДОКТРИНИ

Резиме

У овом раду се истражују перспективе које отвара социјално-правна доктрина, која је првобитно дефинисана кроз филозофију Аристотела и Томе Аквинског, и оличена у Енциклици папе Лава VIII Rerum novarum, а затим у Енциклици Јована Павла II Laborem exercens, а коју настављају Папа Бенедикт XVI и Папа Франја. Ови монументални темељи социјалне доктрине обухватају два правца деловања: јавна осуда корупције и неправде, и препоруке за реформу социјалног законодавства у интересу општег добра. У текстовима о социјално-правној доктрини јасно се критикује насиље у сукобима које проузрокују савремене друштвене кризе. Суочени са тешкоћама које неминовно погађају најрањивије чланове друштва, како у Француској тако и широм света, социјално-правна доктрина и филозофија Томе Аквинског предлажу нове начине решавања дубоко укорењених неправди. То представља потврду традиционалног правног аксиома да „снажни подржавају слабе", чиме се законодавци подстичу да обезбеде поштовање људског достојанства и социјалне правде. На овом путу од осуде корупције и неправде до тежње ка општем добру, улога правника – како нас подсећа Мишел Вили – је да обезбеде добар живот у читавој политичкој заједници.

Кључне речи*: социјално-правна доктрина, аристотеловско-томистичка филозофија, правна филозофија, Мишел Вили, Марсел Клемент, јавна осуда корупције и неправде, социјално законодавство, опште добро, поштовање људског достојанства, социјална правда.*

Dr Ivana Tucak,*
Redovita profesorica,
Pravni fakultet, Sveučilište u Osijeku,
Republika Hrvatska

UDK: 001.891:174
UDK: 378:001.811-043.98
UDK: 347.78:378-057.4

DOI: 10.5281/zenodo.17951459

KONCEPT PLAGIJATA U PRAVNOJ ZNANOSTI

Apstrakt: *Ideja plagijata složena je i izazovna jer se nalazi u temeljima akademskog života. Iako postoji opsežna literatura o plagijatu, još uvijek ne postoje univerzalno prihvaćena obilježja tog pojma. U ovom ćemo se radu usredotočiti na one njegove karakteristike koje se mogu primijeniti na pravnu znanost. Prvi dio rada donosi konceptualnu analizu samog pojma plagijata. Premda se čini da je literatura o plagijatu dobro utemeljena, budući da je bio predmet brojnih konceptualnih analiza, u ovom će se dijelu rada pokazati da to nije u potpunosti točno. Pojam plagijata izrazito je složen te se razlikuje među akademskim disciplinama i profesionalnim okruženjima. Ti konceptualni problemi u definiranju plagijata povezani su i sa značajnim porastom koautorstava u svim akademskim disciplinama pa tako i u pravnoj znanosti. To otvara pitanje određivanja kriterija za autorstvo, što je predmet drugog poglavlja rada. Treće poglavlje posvećeno je različitim zloupotrebama autorstva, unutar kojih će se razmotriti i složen pojam autoplagijata, odnosno dopuštenosti upotrebe vlastitog već objavljenog rada ili njegovih dijelova. Nadalje, rad će se osvrnuti na utjecaj interneta na pojavu plagijata, a u završnom će se dijelu razmotriti razlika između kršenja normi o plagijatu i povreda autorskog prava.*

Ključne riječi: *plagijat, autorstvo, autoplagijat, autorsko pravo, pravna znanost.*

1. Uvod

Plagijat dovodi u pitanje temeljne vrijednosti akademske zajednice, integritet znanstvenika, objektivnost znanosti te povjerenje javnosti u znanstvenike. Premda je predmet univerzalne osude karakteriziraju ga vremenske i lokalne partikularnosti. Isto tako standardi onoga što se smatra plagijatom variraju između znanstvenih disciplina.

* itucak@pravos.hr, ORCID ID 0000-0001-9694-2315.

U ovom ćemo se radu usredotočiti na one njegove karakteristike koje se mogu primijeniti na pravnu znanost. Prvi dio rada donosi konceptualnu analizu samog pojma plagijata. Premda se čini da je literatura o plagijatu dobro utemeljena, budući da je bio predmet brojnih konceptualnih analiza, u ovom će se dijelu rada pokazati da to nije u potpunosti točno. Ti konceptualni problemi u definiranju plagijata povezani su i sa značajnim porastom koautorstava u svim akademskim disciplinama pa tako i u pravnoj znanosti. To otvara pitanje određivanja kriterija za autorstvo, što je predmet drugog poglavlja rada. Kriteriji za autorstvo moraju biti tako postavljeni da odražavaju značajan doprinos radu, a pojave gostujućih i počasnih autora te „pisaca iz sjene" trebalo bi izbjegavati. Koautorstvo također komplicira pitanje odgovornost za plagijat, osobito u pogledu toga jesu li svi koautori jednako odgovorni za svaki dio rada.

Treće poglavlje posvećeno je različitim zloupotrebama autorstva, unutar kojih će se razmotriti i složen pojam autoplagijata, odnosno dopuštenosti upotrebe vlastitog već objavljenog rada ili njegovih dijelova. Nadalje, rad će se osvrnuti na utjecaj interneta na pojavu plagijata, a u završnom će se dijelu razmotriti razlika između kršenja normi o plagijatu i povreda autorskog prava. Cilj posljednjeg poglavlja jest naglasiti da plagijat nije pravni, nego profesionalni i etički prijestup. Sankcije za plagijat uglavnom su neformalne te podrazumijevaju društveno neodobravanje. Sveučilišni etički kodeksi su akti koji prvenstveno reguliraju plagiranje, a ne zakoni. Rad završava naglašavanjem dužnosti akademske zajednice da pronađe načine preventivnog djelovanja protiv pojave plagijata te da sankcionira i otkloni štetu koja je posljedica takvog ponašanja njezinih članova.

2. Pojam plagijata

Premda se čini da je plagijat pojam koji je jednostavno razumjeti, to nije uvijek tako. Koncept je složen (Bast i Samuels, 2008: 815) i iznimno važan budući da se nalazi u temeljima „akademske i književne kulture" (Green, 2002: 171). O plagijatu postoji opsežna literatura no još uvijek nemamo univerzalno prihvaćene standarde (Bast i Samuels, 2008: 815). Tema je interdisciplinarna budući da različite discipline gledaju na ovoj oblik akademske nečestitosti svaka iz svoje perspektive (Ercegovac i Richardson, 2004: 301). U ovom ćemo radu usredotočiti se na one karakteristike plagijata koje se mogu primijeniti na pravnu znanost. No, isto tako je važno primijetiti da se shvaćanje plagijata mijenjalo u bližoj i daljnjoj prošlosti (Hausmann i Murph, 2016: 284).

Termin „plagijat" potječe od kasno-latinske riječi „plagiare", koja je značila „oteti" nekog slobodnog pojedinca ili „prodati ga kao roba" (Papay-Carder,

1983: 234). Riječ „plagiarius" označavala je „otmičara" (Bast i Samuels, 2008: 780). Prvi put, barem koliko je to danas poznato, upotrijebio ju je u prvom stoljeću Marko Valerije Marcijal (Bast i Samuels, 2008: 780; Latourette, 2010: 10) – „u smislu književne otmice" (Papay-Carder, 1983: 234, bilj. 8.). Riječ se više nije upotrebljavala u tom smislu do 1600ih (Papay-Carder, 1983: 234, bilj. 8). Razvojem suvremenog izdavaštva problematika plagijata sve je više dobivala na značaju.

U suvremeno doba shvaćanje koncepta plagijata nije ujednačeno, no, ipak jezgru koncepta, koja je nesporna, čini prisvajanje tuđih riječi, rezultata, ideja bez navođenje izvora (Bast i Samuels, 2008:780). U znanstvenim raspravama nije „temeljni problem" korištenje tuđih riječi, izraza, ideja, rezultata nego skrivanje njihovih pravih tvoraca odnosno njihovo lažno predstavljanje kao vlastitih djela, njihovo prisvajanje (Papay-Carder, 1983: 234; Bülow & Helgesson, 2019: 248). Pravi problem krije se u prijevari, u „prividu izvornosti" (Papay-Carder, 1983: 235). Plagiranje se može promatrati kao suprotnost falsifikatu u kojem netko vlastiti rad predstavlja kao rad nekog drugog (Sonfield, 2014: 80).

Kod plagiranja nije nužno postojanje namjere (Papay-Carder, 1983: 236). Mnogi pojedinci nisu niti danas svjesni tehničkih okolnosti koje se vežu uz plagiranje (Papay-Carder, 1983: 235). Pojedinci obično razmišljanju o plagiranju kao o „namjernom" i doslovnom preuzimanju velikih odlomaka tuđih tekstova ili teksta u cjelini (Papay-Carder, 1983:235). Međutim, ljudi obično ne misle da je preuzimanje tuđih riječi ili fraza, ideja, informacija, koncepata bez navođenja izvora također krađa, niti da je plagijat preuzimanje strukture nečijeg rada, navođenje primarnih izvora na temelju sekundarnih bez da se to obznani (Papay-Carder, 1983: 235; Cerjan Letica i Letica, 2008:118, Bast i Samuels, 2008:780). Štoviše, doslovni plagijat (*verbatim plagiarism*) je puno rjeđa pojava od drugih, „suptilnijih oblika" plagijata (Harvard College Writing Program). Puno su češće pojave tzv. mozaik plagijata, neadekvatnog citiranja, necitiranih parafraza ili izostavljanja navodnika (Harvard College Writing Program; Cerjan Letica i Letica, 2008: 118).

Pojam plagijata tako obuhvaća i „nemarni plagijat" (*negligent plagiarism*) (Bast i Samuels, 2008: 780, 815). Može se razlikovati nenamjerno plagiranje (*unintentional plagiarism*) od namjernog plagiranja (*intentional plagiarism*), premda je i dalje sporno pitanje njihova razgraničenja (Bast i Samuels, 2008: 783). Optuženi za plagijat često se opravdavaju tvrdnjom da nisu imali namjeru plagirati, no, taj je razlog izuzetno sumnjivim, budući da se radi o argumentu koji se koristi u njihovu vlastitu korist (Bast i Samuels, 2008: 783). Doduše, kognitivni psiholozi upozoravaju na postojanje „nesvjesnog plagijata" – kriptomnezije. To su situacije kada osoba pogrešno pripisuju

sebi neku ideju budući da je zaboravila njezin pravi izvor (Roig, 2015: 3). To se može dogoditi i autorima koji poštuju najviše etičke standarde, koji tako postaju „žrtve nenamjernog prisvajanja tuđih ideja, koncepata ili metafora" (Roig, 2015: 5).

Carol M. Bast i Linda B. Samuels pružaju sljedeću definiciju plagiranja „namjerno ili nenamjerno prisvajanje tuđih riječi kao vlastitih bez priznavanja doprinosa ili izvora, uz pripisivanje zasluga za nešto što nije zasluženo" (Bast i Samuels, 2008: 808). Prema Papay-Carder, plagijat predstavlja „neovlaštenu, profitabilnu uporabu tuđeg rada i kreativnosti" (Papay-Carder, 1983: 269). Richard Posner definira plagijat kao „prijevarno kopiranje" i time ga jasno odvaja od kršenja autorskih prava, o čemu će biti više riječi kasnije (Posner, 2007: 33).

Što se tiče hrvatskih etičkih kodeksa koji se odnose na plagijat, u ovom radu usredotočit ćemo se na dva: Etički kodeks Odbora za etiku u znanosti i visokom obrazovanju Hrvatskog sabora, koji je 2006. godine sveobuhvatno definirao pojmove kojima se bavimo u ovom radu te Etički kodeks Sveučilišta u Osijeku, kao primjer jednog od kodeksa kojeg imaju sva hrvatska sveučilišta. Etički kodeks Odbora za etiku u znanosti i visokom obrazovanju kao znanstveno nepoštenje i prijevaru u znanosti odredio je osobito „izmišljanje, krivotvorenje te plagiranje u predlaganju i provođenju istraživanja, recenziji ili objavljivanju rezultata" (čl. 8.). Ispričiva zabluda i razlike u mišljenju to, sukladno ovoj odredbi, nisu. Plagiranje je bilo definirano kao „prepisivanje ili preuzimanje ideja, misli, riječi i rezultata drugih autora i prikazivanje kao svojih ili novih" (čl. 8. st. 3.). Pritom se u istom stavku dodaje da ocjena je li u konkretnom slučaju riječ o plagijatu ovisi i o „posebnosti pojedinih akademskih disciplina", od kojih svaka ima svoju „konvenciju, stil i očekivanja načina citiranja objavljenih djela" (čl. 8. st. 3.).

Etički kodeks Sveučilišta u Osijeku također ističe važnost načela znanstvene čestitosti (čl. 11. st. 1.). Kao plagiranje, slično prvospomenutom Kodeksu, definira preuzimanje tuđih riječi, rezultata, misli i ideja (čl. 14.).

Akademsko plagiranje nije prvenstveno pravni prijestup nego profesionalni i etički (Green, 2002: 171; Sonfield, 2014: 79-80; Jovanovic, 2023: 595). Riječ je o zaštiti „intelektualne vjerodostojnosti i moralnosti" (Sonfield, 2014: 81). Najvećim dijelom sankcije za plagiranje su neformalne budući da podrazumijevaju društvenu osudu (Green, 2002: 172). Sam termin ima „retoričku stigmu", optužba za plagijat često se već vidi kao pravomoćna osuda (K. R. St. Onge, 1988: 63 prema Mazurek, 1989: 224). K. R. St. Onge je to gotovo pjesnički izrazio „Optužena osoba osuđena je živjeti pod tamnim oblakom intelektualne nepoštenosti koji nijedna naknadna oslobađajuća presuda nikada

ne može u potpunosti raspršiti" (K. R. St. Onge, 1988: 63 prema Mazurek, 1989: 224). Među znanstvenicima, nastavnicima pa čak i u općoj javnosti plagiranje se promatra kao „kapitalni intelektualni zločin" (Posner, 2007: 107). Plagijat u akademskom svijetu odgovara „biblijskom biljegu srama" (Carter, 2019: 534).

Plagiranje može postati i predmet „formalnih stegovnih postupaka koje provode akademske i stručne institucije" (Green, 2002: 172). Premda postoje mišljenja o nejednakosti sankcija zbog kršenja normi o plagiranju za profesore i studente (odnosno da im se pripisuje različita težina) i jedni i drugi ih trpe. Studenti zbog dokazanog plagiranja mogu biti isključeni ili suspendirani sa sveučilišta (Lerman, 2001: 534). Plagiranje je prvotno uređeno akademskim etičkim standardima te sveučilišnim kodeksima (Sonfield, 2014: 80). Riječ je o tzv. mekom pravu (Strgar i Vukadinović, 2018: 121).

Sudski postupci vezani uz plagiranje rijetko se kada pokreću, no, ipak je i to moguće, primjerice kada plagiranje ujedno podrazumijeva i kršenje autorskih prava (Green, 2002: 172). Dok plagiranje podrazumijeva „kreativni postupak" kršenje autorskih prava obuhvaća „kreativni rezultat" (Sonfield, 2014: 80). Međutim, često nakon neuspješnih sudskih postupaka predmeti koji se odnose na plagiranje vraćaju se na interno rješavanje sveučilištima i drugim znanstvenim organizacijama (Sonfield, 2014: 80). Šteta koja se nanosi autorima čija su djela plagirana ali i njihovim izdavačima je subjektivna a ne materijalna i konkretna (Sonfield, 2014: 81). U najvećem broju slučajeva plagiranje ne podrazumijeva prisvajanje doslovno cijelog teksta ili nekog njegovog djela. To znači i da se takve optužbe mogu ocijeniti kao kleveta (Sonfield, 2014: 81). Tako se zaštita ugleda i časti znanstvenika može pojaviti kao protivna osiguranju kvalitete i pouzdanosti znanstvenih radova (Hausmann i Murph, 2016: 282-283). O razlici između kršenja autorskog prava i plagijata bit će više riječi u petom poglavlju ovog rada.

Definicija plagijata kao i sankcije ovise o vrsti djela i kategoriji autora (Bast i Samuels, 2008: 815), one su „ovisne o kontekstu" (Carter, 2019: 534). Profesionalne akademske norme određuju plagijat kao prijestup no u nekim drugim profesijama ono to nije, štoviše plagiranje se smatra poželjnim (Carter, 2019:535). Primjerice, u pravnoj praksi prilikom sklapanja ugovora, odvjetnici redovito ne „sastavljaju izvorne dokumente" nego kopiraju radove drugih odvjetnika. Razlog se krije u tomu što „ujednačenost u ugovornom jeziku stvara učinkovitost u tumačenju" (Carter, 2019:535).

Što se tiče problematike plagiranja u praksi sudova, Richard Posner ističe kako većina sudaca danas ne piše samostalno svoje odluke nego se uglavnom radi o uređivanju nacrta koje su sastavili njihovi pomoćnici (Posner, 2007

20; Jovanović, 2023: 595). U svoje odluke, suci i njihovi pomoćnici često umeću doslovni tekst iz podnesaka odvjetnika stranaka bez oznake da je riječ o citatu (Posner, 2007: 21; Jovanović, 2023: 595). Međutim, tu nije riječ o plagijatu, budući da mu, prema Posneru, nedostaje „element oslanjanja" (Carter, 2019: 535; Jovanović, 2023:587-588).

> „Vrlo malo ljudi koji misle da suci sami pišu svoja mišljenja promijenili bi svoje ponašanje (izbjegli bi suđenja, protivili se imenovanju suca, glasovali protiv zadržavanja sudaca, itd.) kada bi saznali istinu." (Posner, 2007: 21-22; Carter, 2019: 535).

Suci nemaju niti autorsko pravo nad svojim mišljenjima; štoviše, sudska originalnost često se promatra sa sumnjom kao mogući „destabilizator" prava (Posner, 2007: 22).

Plagiranje nije „*malum in se*" zločin, nemoralna praksa čiju zabranu nije potrebno dodatno objašnjavati koja se temelji se na nekim „univerzalnim filozofskim pojmovima" (Carter, 2019, 534). Plagiranje nije zabranjeno profesionalnim pravilima zato što predstavlja „univerzalno zlo" nego zato što je izvornost znanstvenih radova od visoke vrijednosti u akademskom svijetu (Carter, 2019, 534).

3. Pojam autorstva

Druga strana plagijata jest pitanje definiranja koncepta autorstva (Lerman, 2001: 474). Kako to ističe, Latourette, do 15. stoljeća i izuma tiskarskog stroja, čak se preporučivalo kopiranje i nadograđivanje tuđeg djela (Latourette, 2010:10). Premda su i u ranijim povijesnim razdobljima, pojedinci pokušali zaštititi svoja djela od neovlaštenog kopiranja, autorstvo se u to vrijeme još nije shvaćalo kao individualno pravo, nego kao nešto što se razvija i dijeli (Latourette, 2010: 9). Tada još nije postojalo suvremeno shvaćanje ideje izvornosti (Latourette, 2010: 11).

U tom pogledu zanimljiv je uvod koji je napisao William Blades 1901. godine prilikom novog izdanja *The Boke of Saint Albans* djela iz 1486. godine koje se pripisuje plemkinji Juliani Berners*.* Blades ističe da su dokazi o autorstvu ovog djela jednako nepouzdani kao i za većinu djela iz tog razdoblja, zbog nepostojanja koncepta autorskih prava:

> „U tom kontekstu, pisar, ukoliko je bio upoznat s temom knjige koju je prepisivao, nije oklijevao uključiti vlastite ideje. To je činio ne iz egocentrične taštine, već iz uvjerenja da se knjige pišu za dobrobit ljudi, a ne iz autorove taštine, te da je moralna obveza poboljšati ih kad god je

> to moguće. Budući da je poboljšanje najčešće podrazumijevalo dodavanje sadržaja iste teme preuzetog iz drugih rukopisa, često se susreće praksa u kojoj jedan rukopis predstavlja kompilaciju dvaju ili čak triju drugih, a ipak se pojavljuje pod imenom posljednjeg kompilatora" (Blades, 1901: 8).

Niti razdoblje renesanse ne obilježava toliko novost ideja koliko njihovo ponovno otkrivanje i produbljivanje (Frye, 2016: 296). U ovom kontekstu svakako bismo trebali istaknuti Williama Shakespeare, u čijim se djelima nalaze opsežni doslovni prijepisi rijeci, tekstova, ideja i zapleta drugih autora (Posner, 2007: 53; Latourette, 2010: 11, bilj. 50). Shakespeare tako, između ostalog, ima „obilan dug" prema svom suvremeniku Kitu Marloweu (Lane, 2025.). Taj je dug toliki da su urednici *The New Oxford Shakespeare: Modern Critical Edition. The Complete Works* iz 2016. godine - Gary Taylor, John Jowett, Terri Bourus i Gabriel Egan – na temelju rezultata dobivenih računalnom tekstualnom analizom objavili da će se Marlowu pripisati koautorstvo triju dijelova *Henrika VI.* (Lane, 2025).

Jeremy Bentham, autor čuvenog utilitarnog načela "najveća sreća najvećeg broja" (Crimmins, 2024) „posudio" je to načelo bez navođenja svog izvora, koji je bio Cesare Bonesana de Beccaria (Ganter, 1936: 559, bilj. 29; Mendenhall, 2010: 340, bilj. 100).

Da se vratimo u današnje vrijeme, u znanosti, kao i u mnogim drugim područjima, bitno je da osoba navedena kao autor zaista bude ona koja je dala značajan doprinos nastanku djela, dok oni koji su pružili manji doprinos trebaju biti istaknuti kao suradnici u posebnoj rubrici „Zahvale" (Bast i Samuels, 2008: 809, 815).

Pojedine discipline precizno su definirale što znači biti autor. U tom pogledu posebno je važno istaknuti (Lerman, 2001, 472; Seymore, 2006: 16) definiciju Međunarodnog odbora urednika medicinskih časopisa (*International Committee of Medical Journal Editors* dalje u tekstu ICMJE, 2025) koja je danas prihvaćena kao politika najutjecajnih medicinskih časopisa. Prema „Preporukama za provođenje, izvještavanje, uređivanje i objavljivanje znanstvenih radova u medicinskim časopisima" autorstvo se temelji na četiri kriterija koja moraju biti kumulativno ispunjena (ICMJE, 2005: 2):

1. „Značajnom doprinosu u osmišljavanju ili oblikovanju rada; ili prikupljanju, analizi ili tumačenju podataka za rad;
2. Sastavljanju rada ili njegovom kritičkom preispitivanju s ciljem važnog intelektualnog doprinosa;
3. Završnom odobrenju verzije koja će biti objavljena;

4. Suglasnosti za preuzimanje odgovornosti za sve aspekte rada, osiguravajući da se pitanja vezana uz točnost ili integritet bilo kojeg dijela rada na odgovarajući način istraže i razriješe".

Oni koji ne zadovoljavaju sve te kriterije, nego samo neke od njih, mogu biti navedeni kao suradnici (ICMJE, 2005: 3). Znači svaki od koautora treba „imati povjerenja u integritet doprinosa svojih suautora" (ICMJE, 2005: 2). U uglednim medicinskim časopisima poput *The New England Journal of Medicine* svaki od koautora se smatra odgovornim za cjelokupan rad te mora potpisati izjavu kojom potvrđuje da ispunjava četiri navedena kriterija (New England Journal of Medicine). Svaki bi koautor trebao biti u stanju jasno odrediti koji je dio rada doprinos pojedinog koautora (ICMJE, 2005: 2). Prihvaćanje tako preciznih kriterija autorstva ne pronalazimo u uglednim američkim pravnim časopisima poput *Harvard Law Review*, *Yale Law Journal* ili *Columbia Law Review*.

Točno odražavanje autorstva djela uključuje izbjegavanje tzv. gostujućih, poklonjenih, počasnih autora te „pisaca iz sjene" (*ghost*), čime ćemo se baviti u sljedećem poglavlju (Bast i Samuels, 2008: 811).

Etički kodeks Odbora za etiku u znanosti i visokom obrazovanju ističe očekivanje da kao autori akademske publikacije budu navedeni isključivo sudionici „koji su intelektualno pridonijeli radu" (čl. 19. st. 3). Spomenuti Kodeks određuje kriterije autorstva znanstvenih publikacija na sljedeći način: „djelatno sudjelovanje u (A) razvoju ideje istraživanja, izradi koncepta i oblika istraživanja; (B) prikupljanju i obradi ili tumačenju rezultata istraživanja; i (C) pisanju i oblikovanju znanstvenog uratka ili kritičkoj reviziji i napokon odobrenju takvog uratka" (čl. 2. st. 2.). Uvjeti se ne moraju ispuniti kumulativno da bi se netko smatrao autorom odnosno koautorom, dovoljno je zadovoljiti samo jedan od navedenih uvjeta „te moći braniti intelektualni sadržaj objavljenih publikacija" (čl. 2. st. 2.). Kodeks Sveučilišta u Osijeku ne propisuje kriterije autorstva, no definira zloupotrebu autorstva kao „nezasluženo autorstvo bez ispunjavanja uvjeta autorstva" (čl. 17. st. 1.). Također se ističe da je u radu potrebno spomenuti svako sudjelovanje u njegovom nastojanju uključujući i ono koje ne predstavlja autorstvo (čl. 18. st. 3.).

4. Sporno autorstvo i druge znanstvene nečestitosti

Suvremeni porast koautorstva prati proces „razvodnjavanje autorstva u znanosti" (Seymore, 2006: 13). U prošlosti su radovi u pravilu imali jednog autora i tada se pojavilo pravilo da autori trebaju preuzeti odgovornost u potpunosti za sadržaj članka te se nameće pitanje treba li to isto vrijediti i u pogledu suautorstva, treba li svaki autor biti u potpunosti odgovaran za cje-

lokupni rad, za svaki njegov dio (Seymore, 2006: 13). Znanstvenici danas sve više objavljuju radove u suautorstvu (Hausmann & Murph, 2016: 281), čak i u područjima poput pravne znanosti gdje to ranije nije bilo uobičajeno (Tucak, 2022). U primjeru koautorstva tako dolazi do „dodatnih optužbi za plagijat" (Bast i Samuels, 2008: 784).

Koncept autorstva podrazumijeva izbjegavanje prakse gostujućih, počasnih autora, autora iz sjene (*guest, honorary* i *ghost autohors*) te problematiku autorstva radova objavljenih sa studentima (Bast i Samuels, 2008: 811-812).

Izraz „gostujući" ili „darovani" autor ("*guest"; "gift" author*) odnosi se na situacije kada oni koji ne zadovoljavaju standarde autorstva budu navedeni kao suautori tj. kao autori su navedeni oni koji nisu dali značajan doprinos odnosno uopće nisu dali doprinos u pisanju znanstvenog rada (Lerman, 2001: 476; Cerjan Letica i Letica, 2008: 118). Obično je to vezano uz poklanjanje autorstva predsjednicima katedri ili drugim nadređenim profesorima (Cerjan Letica i Letica, 2008: 118). U slučaju prisvajanja radova mlađih kolega dolazi do urušavanja profesionalnog integriteta njihovih mentora koji ujedno time mladim znanstvenicima postavljaju model ponašanja za ostvarivanje profesionalnog uspjeha (Lerman, 474: 479). Darovano autorstvo za sobom nosi i rizike za ugledne starije znanstvenike koji se potpisuju na studentske radove te tako odgovaraju za sve (početničke) greške u radu (Seymore, 2006: 25-26). Stavljanje uglednog znanstvenika kao koautora nekad može biti i rezultata nastojanja mlađih kolega da uredništvo časopisa ublaži recenzijski postupak (Seymore, 2006: 26).

Kod autora iz sjene (*ghost authors*) situacija je drukčija budući da oni su dali svoj pristanak drugima da predstavljaju njihov autorski uradak kao svoj (Lerman, 2001: 476). Zbog njihovog pristanka nitko nema status žrtve, štoviše autori iz sjene redovito dobivaju i novčanu naknadu za svoj rad (Posner, 2007: 24; Jovanović, 2023: 600). Pisac iz sjene zadovoljava uvjete autorstva ali se njegovo ime javno ne ističe (Seymore, 2006: 214). U Sjedinjenim Američkim Državama brojni su udžbenici objavljeni pod imenom pokojnih autora zbog marketinških razloga, dok su njihovi stvarni autori (prema suvremenim kriterijima autorstva) „anonimni honorarni suradnici, kućni pisci i urednici" a nekada su čak u potpunosti napisani od strane pisaca iz sjene (Posner, 2007: 24, Jovanović, 2023: 600).

Etički kodeks Odbora za etiku u znanosti i visokom obrazovanju prijevarom označuje i zloupotreba autorstva (čl. 8. st. 7.). Posebno spominje poklonjeno ili nezasluženo autorstvo (čl. 8. st. 7. a.). U kontekstu zloupotreba autorstva Etički kodeks Sveučilišta u Osijeku kao znanstveno nepoštenje određuje se i prisvajanje autorstva od strane nadređenog (čl. 17. st. 4.). Mentorstvo se

mora temeljiti „na međusobnom uvažavanju bez iskorištavanja nadređenosti" (čl. 18. st. 4.).

Na kraju bismo ukazali na još jedan oblik intelektualne nečestitosti – samoplagijat ili autoplagijat. Nije neuobičajeno da znanstvenik svoje opsežno istraživanje objavi u knjizi i u nekoliko članaka (Bast i Samuels, 2008: 784). No, nekad to može dovesti i to neetičnih postupaka, koji mu daje neopravdanu prednost u odnosu na druge znanstvenike. Samoplagijat je noviji oblik etičkog prekršaja oko kojega postoje brojni nesporazumi u znanstvenoj zajednici (Jovanović, 2023). U pogledu definicije samoplagijata postoje neslaganja unutar same akademske zajednice kao i u pogledu sankcija za takvo ponašanje (Bast i Samuels, 2008: 807). Autoplagijat se od gore navedenih oblika intelektualne nečestitosti razlikuje po tome što tu nema lažnog autorstva. Samoplagijat se može definirati kao autorova „posudba" iz vlastitih ranije objavljenih radova, bez jasnog navođenja te posudbe (Bast i Samuels, 2008: 784). Niti čitatelji niti urednici nisu svjesni postojanja ranije objavljene verzije teksta (Roig, 2015: 17). Mogli bi se složiti sa Posnerom da je za ocjenu je li riječ o samoplagijatu nužno „oslanjanje" (Posner, 2007: 41). Akademska čestitost iziskuje navođenje prethodnih publikacija iste tematike (Bast i Samuels, 2008: 810). Za razliku od „posudbe" iz tuđih radova ovdje problem nije u dopuštenju (Bast i Samuels, 2008: 784) te se takvo ponašanje ne može definirati kao krađa što je inače slučaj kod pojma plagijata (Roig, 2015: 16).

Nužno je jasno odrediti akademska pravila o tome kada je dopušteno koristiti prethodno objavljeni tekst i u kojem obimu, što predstavlja zadaću akademske zajednice (Bast i Samuels, 2008: 815).

Među autorima postoji suglasnost o neprihvatljivost nepotrebne (*reduntant*) objave ranije objavljenog istraživanja, no u određenom obimu je dopušteno objavljivanje, primjerice, prijašnje konceptualne analize, pregleda relevantne literature i sl. (Sonfield, 2014, 84-86). No, i tada vrijedi da akademska čestitost zahtijeva potpuno navođenje ranijih publikacija autora na istu temu (Bast i Samuels, 2008: 810).

Samoplagijat u kontekstu zapošljavanja i promaknuća daje autorima neopravdanu prednost u pogledu broja objavljenih radova, što je redovito glavni kriterij kojim se vode ocjenitelji (Bast i Samuels, 2008: 784-785; Roig, 2015:17). Smatra se da pojavi samoplagijata uvelike doprinose sveučilišne politike u kojima se nagrađivanje znanstvenika temelji isključivo na broju objavljenih radova (Roig, 2015: 17).

Autoplagijati i redundantne publikacije mogu se pojaviti u različitim oblicima (Bast i Samuels, 2008: 785). Nov rad može biti istovjetan već objavlje-

nom tekstu, što je najproblematičniji slučaj, samo s novim naslovom ili sažetkom. Također, rad može biti podvrgnut većim izmjenama, ali i dalje sadržavati iste ideje kao prethodni članak, bez da se na to ukazuje (Bast i Samuels, 2008: 787; Roig, 2015: 17). U svakom slučaju, kako to ističe Miodrag Jovanović, potrebno je praviti razliku između samoplagiranja kao etičkog prekršaja i ocjene takvih radovi prilikom znanstvenog napredovanja (Jovanović, 2023: 600).

Etički kodeks Odbora za etiku u znanosti i visokom obrazovanju Hrvatskog sabora kao jedan od oblika znanstvenog nepoštenja izričito navodi i „suvišne publikacije" – „tj. dvostruke i višestruke publikacije istovjetnoga izvornog znanstvenog rezultata (osim kada je to službeno drugačije regulirano, uz jasnu naznaku i odobrenje primarnog publikacijskog tijela)" (čl. 8. st. 5). Kodeks sveučilišta u Osijeku ne spominje izričito pojam autoplagijata tj. ponovo upotrebu cijelog ili značajnog djela prethodno objavljenog rada.

5. Digitalizacija i plagiranje

Premda oko toga ne postoji konsenzus, mnogi autori danas ukazuju na porast pojave plagijata u akademskoj zajednici ali i izvan nje čime se dovode u pitanje temeljne akademske vrijednost (Sonfield, 2014: 79). Porast plagijata često se povezuje s tehnološkim razvojem. Međutim, važno je primijetiti da su rasprave o njegovu porastu uslijed širenja interneta još uvijek pretežno anegdotalne, budući da se ne temelje na opsežnim istraživanjima učestalosti plagiranja prije i poslije digitalizacije (Jamieson i Howard, 2019: 70).

Tehnološki napredak učinio je informacije široko dostupnima u digitalnom obliku te mogućnost njihovog kopiranja i zaljepljivanja što neupitno olakšava plagiranje (Bast i Samuels, 2008: 815). Bitno su smanjeni troškovi plagiranja budući da više nema potrebe za odlaskom u knjižnicu i ručnim prepisivanjem iz literature (Posner, 2007: 38-39).

No, jednako tako kao što su suvremene tehnologije olakšale plagiranje omogućile su i njegovo lakše otkrivanje (Hausmann & Murph, 2016: 281). Tiskana djela su bila znatno manje dostupna te su plagijati često bili otkriveni tek slučajno od strane samih čitatelja (Bast i Samuels, 2008: 813). U današnje vrijeme imamo već „lovce na plagijate" (Latourette, 2010) „policiju za plagijate" (Frye, 2016: 314) te „super-otkrivače dupliciranih slika u znanstvenim radovima" čije aktivnosti se čak pretvaraju u profesiju (Shen, 2020).

Softveri za otkrivanje plagijata poput Turnitina nisu jednoglasno prihvaćeni. Neki autori ukazuju da izračun Turnitina o sličnosti nije konačna presuda o plagijatu, konačnu odluku donese profesori ili urednici i ona se temelji na

lokalnim pravilima. Upravo činjenica da se odluka o plagijatu donosi na temelju lokalnih a ne univerzalno prihvaćenih pravila za neke je autore problematična (Jamieson i Howard, 2019: 77). Drugi ističu kako upotreba Turnitina, osobito u odnosu između studenata i profesora, doprinosi stvaranju „toksične atmosfere" (Latourette, 2010: 39). Umjesto mentorstva i odnosa temeljenog na „uzajamnom povjerenju", Turnin ih stavlja u suprotstavljene uloge (Latourette, 2010: 39-40).

Mnogi glavni uzrok ovih akademskih nečestitosti vide u „visoko konkurentnom istraživačkom okruženju" s inzistiranjem na visokoj znanstvenoj produktivnosti pod motom „objavi ili nestani" (Hausmann i Murph, 2016: 281). Medijska pažnja posvećena slučajevima znanstvenih prijevara dovodi do gubitka povjerenja javnosti u znanost (Hausmann i Murph, 2016: 281).

Suvremena demokratska društva ne gledaju blagonaklono ni na optužbe za plagijat izvan akademske zajednice. Pritom mislimo na optužbe protiv državnih dužnosnika i političara. U slučaju optužbi za plagiranje oni redovito pod pritiskom javnosti bivaju prisiljeni napustiti svoje položaje i dužnosti (Jovanovic, 2023: 595).[1]

Suvremeni razvoj umjetne inteligencije doveo je do dodatnog usložnjavanja definicije plagiranja (Jovanović, 2023: 597). Definicije plagijata i ovom slučaju trebaju biti takve da sadrže obvezu navođenja izvora. Dobar model su i ovdje postavili medicinskih časopisi koji, sukladno preporukama *International Committee of Medical Journal Editors*, traže od autora da istaknu prilikom predaje rukopisa svaku primjenu tehnologija podržanih umjetnom inteligencijom (*Artificial Intelligence – AI–assisted technologies*) – „velike jezične modele (*Large Language Models – LLMs*), razgovorne agente (*chatbots*) ili alate za stvaranje slika (*image creators*)" (ICMJE, 2005: 3). U popratnom pismu prilikom predaje rada autori moraju opisati kako su ih koristili i što su pomoću njih ostvarili (ICMJE, 2025: 3; The New England Journal of Medicine). Kako umjetna inteligencija ne može biti autor, fizičke osobe koje su navedene kao autori rada odgovaraju za sadržaj članka koji je nastao korištenjem tih tehnologija (ICMJE, 2025: 3).

6. Plagiranje i autorska prava

Premda plagijat i autorska prava imaju poveznice, riječ je o dvama različitim pojmovima (Papay-Carder, 1983: 241; Frye, 2016: 311; Posner, 2007: 34). Posner definira plagijat kao „prijevarno kopiranje" i time ga jasno odvaja od

[1] U Republici Hrvatskoj te su činjenice potaknule jedno interesantno istraživanje (Hoffman i Miošid, 2017).

kršenja autorskih prava (Posner, 2007: 33). Kako što to ističu američki autori, plagiranje se može preklapati sa autorskim pravima; „prijevarno kopiranje" može poslužiti kao osnova za tužbu u slučaju da istodobno predstavlja i kršenje autorskih prava ili ugovornih obveza između autora i izdavača glede izvornosti djela (Posner, 2007: 34; Latourette, 2010: 7, bilj. 28; Bast i Samuels, 2008: 790).

Hipotetski, plagijat se može sastojati od kopiranja nekoliko zamjetnih riječi tuđeg rada ili manjeg odlomka, dok kršenje autorskih prava mora obuhvatiti znatan dio rada (Latourette, 2010: 46, 49). Kršenje autorskih prava podrazumijeva objavu većeg dijela ili cjelokupnog rada pod vlastitim imenom (Frye, 2016: 306). U slučaju kada se kršenje autorskog prava i plagijat isprepleću, tužba za kršenje autorskih prava odnosila bi se na reprodukciju i distribuciju autorskog djela. Međutim, ako je počinitelj povrede autorskog prava citirao stvarnog autora, to ne bi imalo nikakvu opravdavajuću ulogu (Frye, 2016: 307).

Kao što je to ranije istaknuto, uobičajene sankcije za plagiranje su formalne disciplinske mjere (Posner, 2007: 34). Prema Posneru, sankcije se temelje na kršenje ugovornih obveza nastavnika ili studenata prema vlastitoj instituciji (Posner, 2007: 34). Budući da je plagijat „etički prijestup", o njemu ne odlučuju sudovi, nego akademske institucije (Latourette, 2010:46). Dok se zakonska zaštita autorskih prava prvenstveno temelji na gospodarskim interesima autora i potencijalnih korisnika njegova djela, ključna karakteristika zaštite od plagijata jest to da ona štiti skupinu interesa povezanih sa akademskim institucijama (Papay-Carder, 1983: 241). Ta se zaštita odnosi na postizanje akademskih standarda i jamči zasluženost studenskih diploma, što je važno ne samo za današnje, nego i buduće studente te njihove poslodavce (Papay-Carder, 1983: 241).

Pregled postojeće literature o razlikama između autorskih prava i plagijata pokazuje da je ta granica već prilično jasno uspostavljena.[2] Kao što smo vidjeli pri razmatranju podrijetla samog izraza „plagiranje", plagiranje kao pojava postojalo je još u antičko doba, dakle starije je od zaštite autorskih prava (Frye, 2016: 302).

Autorska prava uža su od pojma plagijata u smislu da ne štite ideje (Papay-Carder, 1983: 240), što samu njihovu definiciju čini različitom (Latourette, 2010: 46). Akademske norme koje se odnose na plagiranje „zabranjuju kopi-

[2] U velikoj mjeri ovaj se prikaz naslanja te proširuje zaključke Bast i Samuels (Bast i Samuels, 2008: 793). U hrvatskoj pravnoj literaturi ta dva pojma nisu uvijek jasno odvojena. Vidi Guštin, 2022: 16.

ranje određenih izraza, činjenica i ideja bez navođenja izvora" (Frye, 2016: 133). Frye smatra da je upravo zaštita ideja glavni razlog zbog kojeg je akademska zajednica stvorila norme o plagiranju (Frye, 2016: 305).

Prema hrvatskom Zakonu o autorskom pravu i srodnim pravima (čl. 14.)[3] definicija autorskog djela glasi:

> „Autorsko djelo je originalna intelektualna tvorevina iz književnog, znanstvenog ili umjetničkog područja koja ima individualni karakter, bez obzira na način i oblik izražavanja, vrstu, vrijednost ili namjenu, ako ovim Zakonom nije drukčije određeno."

Članak 18. spomenutog Zakona izričito određuje što ne može biti predmet autorskog prava. U njemu stoji da to ne mogu biti ideje, kao ni izrazi, postupci, metode rada i matematički koncepti (čl. 18. st. 1.). U pogledu plagiranja pravnika u praksi, osobito sudaca, prema hrvatskom Zakonu objavljene sudske odluke ne smatraju se autorskim djelom. Članak 18. stavak 3. izričito propisuje da „(s)lužbeni tekstovi iz područja zakonodavstva, uprave i sudstva, kao što su zakoni, uredbe, odluke, izvješća, zapisnici, sudske odluke i slično, službeni programi, kao što su školski i akademski programi (…). U trenutku kad budu predani u bilo kakav službeni postupak ili budu predani službenoj osobi radi informiranja javnosti ili javnog korištenja ili kad budu objavljeni radi službenog informiranja javnosti, prestaju biti zaštićeni autorskim pravom."

Nadalje, zaštita autorskih prava vremenski je ograničena. Prema hrvatskom Zakonu, autorsko pravo traje za života autora i sedamdeset godina nakon njegove smrti (čl. 119.). S druge strane, plagijat koji se odnosi na etičke obveze, nema vremenskog ograničenja (Papay-Carder, 1983: 240-214; Latourette, 2010: 47). Čak i u slučaju autora poput Platona, Thomasa Hobbesa, Johna Lockea i drugih čija se djela nalaze u javnoj domeni, postoji etička obveza navođenja izvora. Ako se to ne učini, počinitelj postaje plagijator (Latourette, 2010: 47).[4]

Navođenje izvora, da još jednom naglasimo, nema nikakvu ulogu u pitanju kršenja autorskih prava. Kada navodimo izvore, nema „prisvajanja", nema tvrdnji o izvornosti, pa samim time nema niti plagijata (Papay-Carder, 1983: 235). Međutim, plagijator može priznati da je kopirao tuđi tekst, rezultate, misli ili ideje. U tom slučaju bit će oslobođen optužbi za plagijat, ali može i dalje biti odgovoran za kršenje autorskih prava (Posner, 2007: 17).

[3] Zakon o autorskom pravu i srodnim pravima, *Narodne novine*, 111/21.

[4] U američkom pravu na plagijat se ne primjenjuje iznimka poštene upotrebe, kao što je to slučaj kod autorskog prava (Latourette, 2010: 47; Bast i Samuels, 2008: 793).

Opravdanje autorskih prava temelji se na ekonomskoj teoriji, odnosno na pretpostavci da je ekonomski učinkovito štititi njihov objekt zaštite (Frye, 2016: 133). Frye, međutim, ne pronalazi ekonomsku opravdanost akademskih normi o plagijatu, budući da one zahtijevaju citiranje izvora čak i kada to smanjuje javno dobro (Frye, 2016: 138). Prema njegovom stajalištu,

> „Kada se primjenjuju na studente, smanjuju javno dobro zabranjujući učinkovite pedagoške metode, uključujući 'patchwriting', odnosno korištenje imitacije kao metode za razvijanje vještina pisanja" (Frye, 2016: 138).

Frye nadalje smatra da je prava svrha normi protiv plagijata zaštita koristi autora, a ne čitatelja (Frye, 2016: 312). Norme protiv plagiranja označava nelegitimnim, dok samu „izvornost" označuje kao iluziju. Smatra gotovo nemogućim da neki znanstveni rad bude izvoran (Frye, 2016: 326-327).

Tvorac autorskih prava je zakonodavac, dok norme protiv plagijata stvara određena društvena skupina, tj. akademska zajednica (Frye, 2016: 306). Nerazumijevanje te razlike bilo je i predmetom kritike upućene Etičkom kodeksu Sveučilišta u Zagrebu. Naime, spomenuti akt sadrži odredbu koja se odnosi na zaštitu intelektualnog vlasništva (Cerjan Letica i Slaven Letica, 2008: 118). Prema članku 19. stavku 4. ovog akta: „Potrebno je štititi pravo na intelektualno vlasništvo nad rezultatima istraživanja i prikupljenim podacima svih članova sveučilišne zajednice".

Odobrenje autora nije potrebno za pokretanje postupka protiv plagijatora; štoviše, čak i ako bi ga autor dao, to ne bi imalo nikakav utjecaj na postupak koji se pokreće zbog plagiranja (Frye, 2016: 308). Postupci zbog plagiranja mogu se provoditi i bez autorova znanja, pa čak i uz njegovo izričito protivljenje (Frye, 2016: 318). Predmet zaštite od plagijata su i dijela mrtvih autora.

Plagijat postoji i kada autor odustane od autorskih prava (Frye, 2016: 317). Recimo stave svoj znanstveni članak u javnu domenu pod *Creative Commons CC0* (Frye, 2016: 317).

Dok autorska prava pripadaju autoru djela, izvanpravni zahtjevi za navođenjem izvora nastaju i provode se unutar „diskurzivne zajednice" (Frye, 2016: 319).

> „Drugim riječima, autori ne mogu odustati od prava na navođenje, jer to nije pravo koje im individualno pripada, nego obveza koju kolektivno nameću sami sebi" (Frye, 2016: 319).

Norme o plagiranju društvene su norme koje stvaraju i provode članovi određene skupine (Frye, 2016: 321). Frye ističe da je upravo zbog toga nji-

hova provedba često stroža od provedbe zakonskih normi. Država, budući da raspolaže monopolom prisile, može si priuštiti da zakon primjenjuje i blaže, dok društvene norme koje stvaraju i provode članovi određene društvene skupine koji nemaju takvu vrstu potpore, često imaju najstrožu provedbu (Frye, 2016: 321).

Važno je na kraju ovog poglavlja ponoviti da članovi akademske zajednice žele da drugi kopiraju njihova djela, pod uvjetom da za to dobiju zaslugu u obliku citata (Frye, 2016: 304-305). U Hrvatskoj je u prvoj polovici ove godinu tako pravu buru izazvala javna rasprava o Nacionalnim sveučilišnim, znanstvenim i umjetničkim kriterijima, koje je izradilo Nacionalno vijeće za visoko obrazovanje, znanost i tehnološki razvoj. Dokument je prvi put propisivao potreban broj citata (bez autocitata) za napredovanje sveučilišnih nastavnika (Ministarstvo znanosti, obrazovanja i mladih, 2025).

7. Zaključak

Na kraju, premda u pogledu definicije plagijata nema potpune suglasnosti, mi ga smatramo lažnim predstavljanjem, odnosno prisvajanjem autorstva nad djelom koji je stvorio netko drugi. Plagijat se, kao niti druge oblike intelektualne nečestitosti, ne može u potpunosti iskorijeniti. Međutim, u skladu s autorima poput Papay-Carder, slažemo se da je problem s kojim se suočava znanstvena zajednica – i koji ona ima dužnost riješiti – kako preventivno djelovati na pojavu plagiranja (Papay-Carder, 1983: 269). U znanstvenoj zajednici već su dugo prisutni glasovi da bi, radi smanjenja zloupotrebe autorstva i drugih oblika znanstvene nečestitosti, politike zapošljavanja i napredovanja trebalo promijeniti tako da se znanstvenike ne prisiljava na objavljivanje mnoštva osrednjih radova, nego da se naglasak stavi na manji broj objavljenih radova čija je izvornost i izvrsnost neupitna (Seymore, 2006: 26). U pogledu plagijata slažemo se da je potrebno preventivno djelovati, usvojiti jasne politike, standarde i sankcije koje će otkloniti štetu nastalu plagiranjem, da je potrebna svojevrsna „kodifikacija” tih pravila da bi ona bila „koherentna i legitimna” (Frye, 2016: 309; Latourette, 2010:90-91). To je osobito važno zbog teških posljedica koje za sobom povlači i sama (nepotvrđena) sumnja na plagijat.

Literatura

Bast, C. M., Samuels, L. B. (2008). Plagiarism and Legal Scholarship in the Age of Information Sharing: The Need for Intellectual Honesty. *Cath. U. L. Rev*. 3 (57). 777-816.

Blades, W. (1901). Introduction. In J. Berners, The boke of Saint Albans (pp. vii–xx). Elliot Stock. (Original work published 1486).

Bülow, W., Helgesson, G. (2019). Criminalization of scientific misconduct. *Medical Health Care Philosophy*. 2 (22). 245-252.

Carter, A. M. (2019). The Case for Plagiarism. *UC Irvine Law Review*. 3 (9). 531-556.

Cerjan Letica, G., Letica, S. (2008). Znanstvena nedoličnost: kako se s njom nositi u Hrvatskoj? *Acta Stomatologica Croatica*. (2). 117–122.

Columbia Law Review (n.d.), Submissions instructions, preuzeto 1. 9. 2025. sa https://www.columbialawreview.org/submissions-instructions/

Creative Commons (n.d.). *CC0 1.0 Universal (CC0 1.0) Public Domain Dedication*, https://creativecommons.org/public-domain/cc0/, preuzeto 1. 9. 2025.

Crimmins, J. E. (2024), *Jeremy Bentham*. In E. N. Zalta & U. Nodelman (Eds.), The Stanford Encyclopedia of Philosophy (Fall 2024 Edition). https://plato.stanford.edu/archives/fall2024/entries/bentham/, preuzeto 1. 9. 2025.

Ercegovac, Z., Richardson, J. (2004). Academic Dishonesty, Plagiarism Included, in the Digital Age: A Literature Review. College & Research Libraries. 4 (65). 301-318.

Frye, B. L. (2016). Plagiarism is Not a Crime. *Duquesne Law Review* (54). 133-172.

Ganter, H. L. (1936). Jefferson's „Pursuit of Happiness“ and some forgotten men. *The William and Mary College Quarterly Historical Magazine*. 4(16), 558–585.

Green, S. P. (2002), Plagiarism, Norms, and the Limits of Theft Law: Some Observations on the Use of Criminal Sanctions in Enforcing Intellectual Property Rights, https://ssrn.com/abstract=315562, Preuzeto 1. 4. 2025.

Guštin, M. (2022). Autorsko pravo, problematika plagiranja u znanosti i stavovi studenata. *Paragraf*. 1 (6). 9–46.

Harvard Law Review (n.d.). Submissions, https://harvardlawreview.org/homepage/submissions/, preuzeto 1. 9. 2025.

Harvard College Writing Program (n.d.). *What constitutes plagiarism? Harvard Guide to Using Sources,* https://usingsources.fas.harvard.edu/what-constitutes-plagiarism-0, preuzeto 1. 4. 2025. Hausmann, L., Murph, S. P. (2016). The challenges for scientific publishing, 60 years on. *Journal of Neurochemistry*. (139). 280–287.

Hoffmann, D., Miošid, N. (2017). (*Samo)regulacija etike u znanosti i visokom obrazovanju u Hrvatskoj: Institucionalni pregled*, GONG https://gong.hr/media/uploads/20170430_etika_u_zvo_paper_final.pdf, preuzeto 1. 4. 2025.

International Committee of Medical Journal Editors (2025), *Recommendations for the conduct, reporting, editing, and publication of scholarly work in medical journals*, preuzeto 1. 7. 2025. sa https://www.icmje.org/icmje-recommendations.pdf

Jamieson, S., Howard, R. M. (2019). Rethinking the relationship between plagiarism and academic integrity. *International Journal of Technologies in Higher Education*. 2 (16). 69–85.

Jovanović, M. (2023). Šta je "autoplagijat"? *Anali Pravni Fakultet Beograd*. 3 (71). 595–605.

Lane, A. (2025), *Why Christopher Marlowe is still making trouble*, The New Yorker. Preuzeto 10. 9. 2025. sa https://www.newyorker.com/magazine/2025/09/15/dark-renaissance-the-dangerous-times-and-fatal-genius-of-shakespeares-greatest-rival-stephen-greenblatt-book-review

Latourette, A. W. (2010). Plagiarism: legal and ethical implications for the university. *Journal of College and University Law*. 1(37). 1-89.

Lerman, L. G. (2001). Misattribution in Legal Scholarship: Plagiarism, Ghostwriting, and Authorship. *S. TEX. L. REV.* (42). 467-492.

Mazurek, K. (1989). The melancholy anatomy of plagiarism by K.R. St. Onge Review. *The Journal of Educational Thought (JET)/ Revue de la Pensée Éducative*. 3(23). 223-226.

Ministarstvo znanosti, obrazovanja i mladih (2025). Savjetovanje s javnošću o Nacionalnim sveučilišnim, znanstvenim i umjetničkim kriterijima, preuzeto 1. 7. 2025. sa https://mzom.gov.hr/pristup-informacijama/e-savjetovanja-koja-je-pokrenulo-ministarstvo-znanosti-obrazovanja-i-mladih-2025/zavrseno-13-lipnja-2025-o-nacionalnim-sveucilisnim-znanstvenim-i-umjetnickim-kriterijima/6996

Mendenhall, A. (2010). Jefferson's „laws of nature": Newtonian influence and the dual valence of jurisprudence and science. *Canadian Journal of Law and Jurisprudence*. 2 (23). 319–342.

New England Journal of Medicine (nema datuma), Editorial policies, preuzeto 1. 6. 2025. sa https://www.nejm.org/about-nejm/editorial-policies

Odbor za etiku u znanosti i visokom obrazovanju. (2006). Etički kodeks Odbora za etiku u znanosti i visokom obrazovanju, preuzeto 11. 5. 2025. sa https://mzo.gov.hr/UserDocsImages/dokumenti/StrucnaTijela/Eti-%C4%8Dki%20kodeks%20odbora%20za%20etiku%20u%20znanosti%20i%20visokom%20obrazovanju.pdf

Papay-Carder, D. (1983). Plagiarism in legal scholarship. *University of Toledo Law Review*. 1 (15). 233-272.

Posner, R. A. (2007). *The Little Book of Plagiarism*. New York, Pantheon Books.

Roig, M. (2015). *Avoiding plagiarism, self-plagiarism, and other questionable writing practices: A guide to ethical writing (2nd rev.)*, U.S. Department of Health & Human Services, Office of Research Integrity, preuzeto 1. 8. 2025. sa https://ori.hhs.gov/sites/default/files/plagiarism.pdf

Seymore, S. B. (2006). How Does My Work Become Our Work? Dilution of Authorship in Scientific Papers, and the Need for the Academy to Obey Copyright Law. *Rich. J.L. & Tech*. (12).

Shen, H. (2020). Meet this super-spotter of duplicated images in science papers. *Nature*. 581(7807). 132–136. Preuzeto 1. 6. 2025. sa https://doi.org/10.1038/d41586-020-01363-z

Sonfield, M. C. (2014). Academic Plagiarism at the Faculty Level: Legal Versus Ethical Issues and a Case Study. *J Acad Ethics*. (12). 75–87.

Strgar, S. S., Vukadinović, M. S. (2018). Legal Aspects of Scientific Misconduct. *Ethical Perspectives* 1 (25). 117-141.

Tucak, I. (2022). Preispitivanje akademskog integriteta u svetlu objavljivanja radova u naučnim časopisima. *Zbornik radova Pravnog fakulteta u Novom Sadu*, 2 (56). 599-619.

Sveučilište Josipa Jurja Strossmayera u Osijeku (2011), Etički kodeks Sveučilišta Josipa Jurja Strossmayera u Osijeku, https://www.unios.hr/wp-content/uploads/2015/07/SJJS_Eticki_kodeks.pdf. preuzeto 1. 4. 2025

Yale Law Journal (n.d.). Submissions, https://www.yalelawjournal.org/submissions, preuzeto 1. 9. 2025.

Prof. Ivana Tucak, PhD,
Full Professor,
Faculty of Law Osijek, "J. J. Strossmayer" University of Osijek,
Republic of Croatia

THE CONCEPT OF PLAGIARISM IN LEGAL SCHOLARSHIP

Summary

The concept of plagiarism is complex and challenging, as it lies at the very foundation of academic life. Although there is extensive literature on plagiarism, there is still a lack of comprehensive definition and universally accepted features of plagiarism. This paper focuses on those characteristics of plagiarism that can be applied to legal scholarship. The first part provides a conceptual analysis of the notion of plagiarism. While the literature on plagiarism appears to be well established, given that it has been the subject of numerous conceptual analyses, this section will demonstrate that such an assumption is not entirely accurate. The concept of plagiarism is highly complex and varies across academic disciplines and professional contexts. These conceptual difficulties in defining plagiarism are also connected with the significant increase in co-authorship across all academic fields, including law. This raises the issue of establishing criteria for authorship, which is addressed in the second chapter. The third chapter discusses various abuses of authorship, including the complex notion of self-plagiarism, i.e., the permissibility of reusing one's own previously published work or parts thereof. Furthermore, the paper examines the impact of the Internet on plagiarism, and the final section considers the distinction between plagiarism norms and copyright infringement.

Keywords*: plagiarism, authorship, self-plagiarism, copyright, legal scholarship.*

Др Ђорђе Н. Ђекић,*
Редовни професор,
Департман за историју,
Филозофски факултет, Универзитет у Нишу,
Република Србија

UDK: 340.141(=163.41)"04/14"
UDK: 347.997(497.11)"04/14"

DOI: 10.5281/zenodo.17951538

*МЕШОВИТИ СУДОВИ КОД СРБА У СРЕДЊЕМ ВЕКУ***

Апстракт: *Мешовити судови представљају један од облика решавања спорова код Срба у средњем веку. Постоји укупно пет облика мешовитих судова. То су спор око међе, станак, суђење људи са два властелинства, мешовита порота и суђење између клирика и лаика. Њихову појаву условиле су разлике у материјалном праву двеју држава, односно различитом правном положају појединих категорија становништва, различита територијална припадност и слично. Од наведених спорова најважнији и најзаступљенији у пракси био је спор око међа. Свој корен вуче из словенског права. Други облик по старости био је станак, који се крајем 12. века назива древном институцијом. Суђење између људи са два властелинства је забележено половином 13. века, али није познато када је настало. Мешовита порота је настала за време краља Милутина, а у 15. веку се јавља као најважнији облик решавања спорова између Срба у деспотовини и Дубровчана. Може се сматрати да је њеним увођењем значај станка знатно смањен. Суђење између клирика и лаика као мешовити суд јавља се у Скадру.*

Кључне речи: *Србија, Дубровник, мешовити судови, спор око међе, станак, суђење људи са два властелинства, мешовита порота, суђење између клирика и лаика.*

---

* djordje.djekic@filfak.ni.ac.rs, ORCID ID 0000-0002-6139-8521.

** Рад под овим називом представљен је на научном скупу одржаном 25. априла 2025. год. на Правном факултету у Нишу. Ово истраживање подржало је Министарство науке, технолошког развоја и иновација Републике Србије (Уговор бр. 451-03-137/2025-03/200165). Припремљено је у оквиру пројекта *Историја данас, изазови и искушења*, који се изводи на Филозофском факултету Универзитета у Нишу (бр. 423/1-3-01).

1. Увод

Постоји неколико начина решавања спорова у Србији у средњем веку. То су обичајно правни начини решавања спорова, затим судови, удава, мешовити судови и вансудско поравнање.

Основно обележје мешовитих судова је њихов састав. Њега чине обе стране у спору које решавају спор, било лично или преко својих представника, али и лично и са својим клетвеницима. Оно што је такође заједничко свим мешовитим судовима то је да на њихове пресуде није било могуће уложити жалбу. Појаву мешовитих судова су условиле разлике у материјалном праву двеју држава, односно различитом правном положају појединих категорија становништва, различита територијална припадност и слично.

Постоји пет врста мешовитих судова код Срба у средњем веку: спор око међа, станак, суд људи са два властелинства, мешовита порота и суд између клирика и лаика.

2. Спор око међа

Сам израз *спор око међа*[1] није средњовековни већ су га створили они који се баве проучавањем средњег века. Настао је да би се ова врста спора разликовала од сличних облика решавања спорова. У средњем веку се за њега користи као уобичајен појам суд (SOUD) (Споменици III, 1980: 417; Мишић, 2004: 3–18).

Спорови око међа стари су онолико колико су старе и саме међе.[2] Њено наглашавање проистиче из привредних, али и из правних разлога (Барјактаровић, 1952: 38). Код Срба се овај вид спорова развио из словенског права.[3]

У литератури је присутно мишљење да је тек краљ Милутин увео суђење око међа.[4] Међутим, доказано је да је овај облик решавања спо-

[1] О простору и међама, најопширније је писала до сада С. Божанић. Видети: Божанић, 2013.

[2] Првобитно значење речи међа је средина, и у том значењу је заједничка свим словенским и индоевропским земљама (Божанић, 2013: 30).

[3] Соловјев наводи да је о овом општесловенском обичају писао посебно Јан Капрас (Соловјев, 1980: 241).

[4] Ово мишљење износе С. Новаковић (Новаковић, 1898: 193), М. Јовановић (Jovanović, 1959: 26–28), Ј. Герасимовић (Герасимовић, 1925: 146), К. Јиречек (Jireček, 1900: 169, 171). Засновано је на помену светога краља у 79. члану Душановог законика који говори

рова старији од мешовите пороте коју је увео краљ Милутин. Наиме, у спору око међа могла су да се појаве лица из различитог сталежа, што у случају мешовите пороте није био случај. У повељи Хтетовском манастиру, издатој 1343. године, као учесници у спору спомињу се властела и хора, бољари и хора (Споменици III, 1980: 289–292; Мошин, Славева, 1988: бр. 35, 100–101). Појам бољар је синоним за властелина (ЛССВ 1999: 56). Како се појму властела супротставља хора, односно сеоско становништво (ЛССВ 1999: 776), дакле и себри, значи да се овај спор јавља пре мешовте пороте у којој само припадници истог слоја могу бити поротници (Ђекић, 2001: 76–82).

Спорове око међе решавао је владар зато што су стране у спору припадале најмоћнијем субјекту у држави, а нижи органи власти би били под великим притиском да реше спор у корист једне стране. Ипак, владар није лично решавао спорове око међа већ је слао судије да то учине на лицу места у његово име. Чињеница да их је слао лично владар је оно што их је чинило заштићеним од притиска страна у спору.[5] Пошто владар не решава непосредно овај спор већ се по његовом наређењу, уз надзор овлашћеног лица, организује мешовити суд, упућује на закључак да се овај суд посматра као мешовити, а не као резерват владаревог суда.

У 79. члану Душановог законика спомиње се да у случају спора за његово решавање *ишту судом*. Сматра се да овај израз значи да је спор морао бити решен судом који је био предвиђен за овај спор. Овом одредбом се такође индиректно забрањује да се спор решава на неки други начин. Изјава *да од светога краља када се је преставил*, значи да спорови за међе имају застарелост. Спорови око међа старији од године смрти *светог краља*, краља Милутина, 1321. године, сматрају се застарелим, и за њих је немогуће покренути спор. Дакле, то значи да је после 28 година наступала застарелост. Да би се она лакше утврдила, узет је

о међама и да се у 80. члану описује спор око међа као мешовити суд, тј. исти тип суда који се среће и у члановима 123 и 153 Душановог законика, чије се одредбе позивају на мешовити суд, који је донео свети краљ. Као доказ за ову тврдњу наводи се да је за време његове владавине уведен Земљораднички закон који предвиђа у 6. члану спор око међа. Треба рећи да се ова одредба понавља, другачије стилизована али без већих разлика у смислу, и у 21. члану Јустинијановог законика. (Новаковић, 1965: 66; Благојевић, 2007: 84; Марковић, 2007: оргинал: 81; превод: 117).

[5] Јиречек наводи да је владар слао пристава (Jireček, 1900: 180–181). Соловјев наводи пристава и „отрока" (Соловјев, 1980: 298).

свима добро познат догађај – смрт краља Милутина (Новаковић, 1898: 63).[6]

Значај решавања спора око међа је вишеструк. С једне стране, он потиче од чињенице да је то право на коришћење земље, затим извршавање обавеза према владару или држави у којима учествује цело село, и то је било питање одговорности јер је село било одговорно за све оно што се догодило на његовој територији. У Душановом законику чак 16 чланова говори посредно или непосредно о колективној одговорности и сеоским међама. То је утицало на стабилизацију и непроменљивост међа. Повреда међе је била кажњива, и казна која се плаћала за њу звала се потка. Казна за повреду међе ако је изврши село је 50, а ако је изврши Влах (влах) или Арбанасин – 100 перпера. Међе су имале и жупе, катуни, градски дистрикти, планине, властелинства. Унутар сеоског атара омеђаване су њиве, вртови, виногради и сл. Померање међа је доживљавано и као грех пред Богом. Тако је лице које је померило међу приказивано како у паклу носи рало о врату. Забележено је да је Стефан Дечански на имању које је било лично њему потчињено мењао међе села. Међутим, ако нису биле у питању међе са једнога властелинства, а владар је хтео да их промени, онда му је морао давати надокнаду на другој страни или му то платити. Такође, издвајање села из жупе доводило их је у компликовану правну ситуацију око коришћења жупске заједничке и неподељене земље. Тако је хрисовуљом морао да се реши проблем њиховог коришћења забела (Jovanović, 1959: 26–32; Благојевић, 1991: 10, 12–14; Мишић, 2007: 43–46; Благојевић, 2007: 86).

Заклињање су вршили свештеници, а забележено је да су то били епископи.[7] Лица која се заклињу различито се наводе у изворима. Називају

[6] Члан се налази у струшком (Законик I, 1975: 104–105), атонском (Законик I, 1975: 182–183), студеничком (Законик II, 1981: 48), хиландарском (Законик II, 1981: 92), ходошком (Законик II, 1981: 131), бистричком (Законик II, 1981: 191), барањском рукопису (Законик III, 1997: 54–55), шишатовачком (Законик III, 1997: 192–193), нема битнијих разлика у односу на призренски (Законик III, 1997: 121). У раковачком (Законик III, 1997: 244–245), раваничком (Законик III, 1997: 314–315) и софијском рукопису (Законик III, 1997: 372–373) налази се појам цар уместо краљ. У патријаршијском (Законик IV, 2015: 157), борђошком (Законик IV, 2015: 179), попиначком (Законик IV, 2015: 216), Текелијином (Законик IV, 2015: 249), Сандаљевом (Законик IV, 2015: 283), ковиљском (Законик IV, 2015: 319), београдском (Законик IV, 2015: 354), карловачком (Законик IV, 2015: 399), вршачком (Законик IV, 2015: 433), грбаљском (Законик IV, 2015: 466), Богишићевом (Законик IV, 2015: 489) члан је прерађен. Видети: Соловјев, 1980: 240–241.

[7] Повеља која садржи попис имања Св. Богородице Хтетовске издата у периоду од

их судије, стариници, старци, сведоци, стари жупљани, старци добри, стариници од жупе, добри људи, раби и послушници.[8] У сваком случају, било је битно да изабрана лица познају проблем о којем треба да донесу пресуду. Забележено је да су били из места око чијих међа се водио спор (Благојевић, 2007: 85–86), али и из суседних (Мишић, 2004: 3–18).

Лица која нису могла да се појаве у спору су робови, ослобођеник против патрона, свако коме странка може да нареди, син за оца или отац за сина или против оца или отац против сина, сиромах, глув, нем, душевно оболео, расипник, малолетан, лице које је осуђено за тежа кривична дела (прељуба, лажно сведочење). Ограничена су и права женских особа да сведоче (Живановић, 2000: 208–209).

Спор је почињао тако што су саме странке долазиле код владара и тражиле покретање спора око међа. Могла је то бити само једна, а могле су бити и обе стране.[9] Том приликом су владару биле поднете повеље, хрисовуље, простагме на основу којих се доказује право на спорну територију.[10] Суштина је да се спор између два имања решавао исказом заклетих сведока који после заклетве указују где се међа налазила. Њихова изјава је од пресудног значаја за решавање спора у корист једне или друге стране. Орган власти само потврђује њихову изјаву (Соловјев, 1980: 241). Душанов законик у члану 80 наводи да свака

новембра 1342. до средине 1343. године (Хил. 95) наводи епископа призренског Ђорђа Маркуша (Споменици III, 1980: 289–292).

[8] Судије се спомињу у 21. члану Јустинијановог законика (текст члана: Соловјев, 1928: 239; коментар: Благојевић, 2007: 83–87). Стариници се јављају нпр. у 6. члану Земљорадничког законика (Благојевић, 2007: текст: 52–53; коментар: 83–87). Старци се спомињу у повељи из 1355. године о манастиру Св. Петра Коришког коју је издао је цар Душан (Мишић, 1993: 126). Појам сведоци се користи у повељи серском митрополиту Јакову из 1353. године (Споменици III, 1980: 417). Појмове старе жупљане, старце добре, старинике од жупе наводи Јиречек (Jireček, 1900: 182). Добри људи се наводе само у повељи цара Душана Хиландару од 2. маја 1355. године (Хил. 40) (Actes de Chilandar II, 1915: бр. 46, 517). Раби и послушници се спомињу у повељи која описује спор око међа који је вођен 1454. године (Соловјев, 1926: бр. 129, 215–216).

[9] У повељи у којој је описан спор манастира Хиландара са властелом око села Косорића, пред Стефана Дечанског као владара долазе игуман хиландарски Геврасије и властела која је у спору: синови тепчије Хардомила, Димтар и Борислав (Мишић, 2004: 3–18; Божанић, 2009: 229–233).

[10] Нпр. у повељи цара Душана селу Лушцу сазнајемо да су представници Хиландара донели хрисовуље и простагме грчких царева (Мошин, 1939: 104–119).

страна именује по половину сведока али не одређује број (Новаковић 1898: 64).[11]

Владар је одређивао и број лица у пракси која ће се заклети у спору. Најчешће је било 12 (Ћирковић, 1982: 116; Мишић, 2004: 3–18; Мишић, 1993: 126), али је могло бити и 24 лица (нпр. Ивић, Грковић, 1976: 98). Критеријум за одређивање броја лица која ће се заклети не наводи се у изворима. Међутим, ови бројеви се могу упоредити са бројевима наведеним у члану 151 Душановог законика који предвиђа да се за велика дела именују 24, за средња 12, а за мала 6 поротника.[12] Може се извести закључак да се у свим споровима са 12 лица која се заклињу јавља и једно лице које је послато од владара да реши спор. Међутим, у случајевима у којима се јавља 24 лица, наводе се по два лица која је послао владар да реше спор.

Спор између два имања решавао се исказом заклетих сведока. Наиме, лица која су учествовала у спору, без обзира на њихов број, морала су да се закуну. Полагање заклетве су морале да обаве особе које је владар

[11] Разлике у тексту између струшког (Законик I, 1975: 104 –105), атонског (Законик I, 1975: 182–183), студеничког (Законик II 1981: 48), хиландарског (Законик II, 1981: 92), ходошког (Законик II, 1981: 131), бистричког (Законик II, 1981: 191), барањског (Законик III, 1997: 54–55), шишатовачког (Законик III, 1997: 192–193), раковачког, (Законик III, 1997: 244–245), раваничког, (Законик III, 1997: 314–315) и софијског рукописа (Законик III, 1997: 372–373) немају суштинског значаја. У патријаршијском (Законик IV, 2015: 157), борђошком (Законик IV, 2015: 179), Текелијином (Законик IV, 2015: 252), Сандаљевом (Законик IV, 2015: 287), ковиљском (Законик IV, 2015: 323), београдском (Законик IV, 2015: 357), карловачком (Законик IV, 2015: 403), вршачком (Законик IV, 2015: 435), грбаљском (Законик IV, 2015: 466) и Богишићевом (Законик IV, 2015: 489) и поред разлика суштина остаје иста.

[12] Соловјев, 1980: 297. Овај члан се налази у струшком (Законик I, 1975: 115), атонском (Законик I, 1975: 196, 198), студеничком (нема помена 12 поротника Законик II, 1981: 55), ходошком (Законик II, 1981: 147), бистричком (Законик II, 1981: 209), барањском (Законик III, 1997: 70), призренском (Законик III, 1997: 142), шишатовачком (Законик III, 1997: 208), раковачком (Законик III, 1997: 266), борђошком (Законик IV, 2015: 188), Сандаљевом (Законик IV, 2015: 294–295), ковиљском (Законик IV, 2015: 330), београдском (Законик IV, 2015: 364), режевићком (Законик IV, 2015: 382), карловачком (Законик IV, 2015: 410), вршачком (6 властелина се не спомиње, Законик IV, 2015: 443), грбаљском (Законик IV, 2015: 471), Богишићевом (Законик IV, 2015: 497) рукопису. Иако има знатних разлика број поротника се, сем у једном наведеном случају, редовно понавља. Недељковић сматра да се 151. члан Душановог законика односи само на кривичну пороту али не и на пороту уопште (Недељковић, 1978: бр. 35, 92; Мишић, 2007: 46).

послао. Заклињање је вршено на оном месту где се водио спор.[13] Сачувано је неколико варијанти њеног текста: *да нису проклети од Господа Бога и од пречистије Богоматере, да их убије сила часнога крста и тако да им враг душу убије ако не покажу где су међе* (Соловјев, 1926: бр 128, 214–215). Заклињање се вршило и тако што се постави рука на свето Четворојеванђеље, часни крст, свете иконе и заклињу се сва лица (у овом случају 24) *Богом и душама својим, да не буду проклети од Господа Бога и пречисте Богоматере и од свих светих* (Соловјев, 1926: бр. 129, 215–216). Страшна заклетва се јавља само у Косорићкој повељи. Клели су се *да не буду проклети од Господа Бога и пречисте матере Божије њихови домови и деца њихова, ако кажу криво где је међа,* али није познато да ли је то део текста или целина (Мишић, 2004: 3–18).[14] Заклетва је могла бити у облику клетве – да онај ко зна истину, а не каже је, да је проклет (Споменици III, 1980: 289–292).

Сведоци после заклетве указују где се међа налазила. Њихова изјава је од пресудног значаја за решавање спора у корист једне или друге стране. Орган власти само потврђује њихову изјаву (Соловјев, 1980: 241). Спор је решаван постављањем граничног камена или неког другог белега који је требало да обележи међу како у будућности не би дошло поново до спора (Ивић, Грковић, 1976: 98).

О дужини трајања поступка постоји само један податак, да се спор водио 4. новембра, па се претпоставља да је спор био окончан истога дана.[15] Да ли је то био случај са свим споровима, немогуће је рећи.

Пресуда овог суда је постајала извршна. Ипак постојало је право апелације, односно право жалбе на донету пресуду, које је увео краљ Милутин Скопском хрисовуљом. Апелацији је подлегао спор око међа, ако судије нису изашле на лице места и саслушале сведоке (Мошин, Ћирковић, Синдик, 2011: бр. 93, 326; Мирковић, 2002: 157–158).

Спор се завршавао одређивањем међа што се у изворима увек наводи као *утесање* или *отесање међа*.[16] Зато се и земљиште унутар ових међа

[13] О овој обавези сведочи већина повеља које доносе спор око међа: Дечанска хрисовуља (друга) (Ивић, Грковић, 1976: 98), о спору око међа Крушевске метохије (Мишић, 2004: 3–18). О заклетви видети: ЛССВ 1999: 204–205, где је наведена и шира литература.

[14] О појму *страшне заклетве* види: Пурковић, 1936: 368.

[15] Повеља која садржи попис имања Св. Богородице Хтетовске издата у периоду од новембра 1342. до средине 1343. године (Хил. 95) (Споменици III, 1980: 289–292).

[16] Појам утесати међу спомињу следеће повеље: Косорићка (Мишић, 2004: 3–18), Дечанска хрисовуља (друга) (Ивић, Грковић, 1976: 98), цара Душана о селу Лушцу (Мошин,

звало отес (в. Благојевић, 1991: 7–9). Директна последица одређивања међа је било постављање нових обележја која се називају у изворима *међници* (Ивић, Грковић, 1976: 98) али и *белег* (Соловјев, 1926: бр. 128, 214), а која је требало да обележе међу како у будућности не би дошло поново до спора. Иако је ово забележено у позном средњем веку, нема разлога сматрати да је било другачије у преднемањићком периоду.

Спор око међа се јавља и у грчким повељама српских владара, које су издаване новоосвојеним областима из времена владавине Стефана Душана.

У Повељи деспота Јована Угљеше спомиње се спор између епископа Јерисоса Давида и манастира Зографа (Соловјев, Мошин, 1974: 275–277). Оно што такође треба нагласити је да се у овом случају јављају само два сведока, што у српским земљама није био случај. Овде очигледно нема мешовитог суда као у српским земљама.

Ова врста мешовитог суда очувала се без престанка у доба обласних господара кнеза Лазара, Драгаша, па све до модерног законодавства у Србији у XIX и XX веку (Новаковић, 1898: 194; Барјактаровић, 1952; Благојевић, 2007, 86).

Може се претпоставити да се овај начин решавања спорова јавља и у Закону о рудницима деспота Стефана. Наиме, у њему се јавља појам *добри људи* за лица која знају где су међе и који помажу да се реши спор око рударског поља (чл 12), односно око рударске јаме (чл. 29) (Марковић, 1985: 15, 17). Ипак, није могуће са сигурношћу одговорити да ли њих именује свака страна, односно да ли су мешовити суд или су доказно средство.

3. Станак

Станак представља други по старини облик мешовитог суда код Срба. Узори станка настали су вероватно између VIII и X века у односима између беневентанско–лангобардског херцештва и града Напуља. Он не постоји код осталих словенских народа (Јиречек, 1990б: 125, 139–140). Да је станак древна институција спомиње се у повељи кнеза Мирослава Дубровнику из 1190. године, у којој се наводи као древна установа (secundum antiquorum mores) (Мошин, Ћирковић, Синдик, 2011: бр. 4, 56).

1939: 104–119), простагма цара Душана издата 15. новембра (1349–1353) (Ћирковић, 1982: 116). Појам отесати: повеља Цара Душана из 1355. године издата о манастиру Св. Петра Коришког и њена интерполација из друге половине XIV века (Мишић, 1993: 126).

Појам станак (*STANXKX*) се објашњава као *congrestio* тј. као састанак (Мошин, Ћирковић, Синдик, 2011: бр. 95 338, Даничић, 1864: 163). Потиче од речи *стајати*, *стати*, односно има основу у речи *стан*, која долази од корена *ста* (Даничић, 1876: 135, 283). На латинском станак се увек јавља као *stanec* (Мошин, Ћирковић, Синдик, 2011: бр. 44 174, бр. 45 176; Богишић, 1877: 98, 108–109), односно *stancium* (Dubrovački statut, 1990: knj. I–IV, knj. III–XX, LI–LIV, LVI–LVII).

Настао је прво у односима између Дубровника и Захумља, да би се касније проширио на односе са Зетом и Рашком (Dubrovački statut, 1990: knj. III–LIII, LIV).[17] Увек се одржавао на истом месту на граници између Дубровника и Хума – Захумља, односно Дубровника и Рашке, Дубровника и Зете (Dubrovački statut, 1990: knj. III , LI, LIII, LIV). Имао је предности у односу на друге начине решавања спорова. Било је довољно да једна страна изјави да жели да спорове реши на станку, а не на неки други начин и спор би се тако решавао (Ћекић, 2001: 69, 71). На станку је свака страна именовала једнак број заклетих судија, а дубровачки кнез и хумски кнез су били обавезни да обезбеде долазак на станак оних лица против којих је покренут кривични или парнични поступак.

Постојао је велики (*stanicum plenarium*) и мали или приватни станак (*stanicum parvum vel proprium*). Велики станак су заказивале државе и он је решавао прво спорове који су били државног значаја, па тек онда поданика. Заказиван је између Михољдана (29. септембар) и Ђурђевдана (23. април). За разлику од њега, мали станак су заказивале саме странке и на њима није било заклетве. Он је могао да се одржи увек. Приликом заказивања одређивале су се судије у спору. Извршење пресуде било је у надлежности господара тога лица, који је био у обавези да одмах, на лицу места, обезбеди извршење пресуде (ЛССВ 1999: 697).

На станку, када нису присуствовали лично хумски кнез, рашки краљ и дубровачки кнез, замењивали су их њихови заступници.[18] У случају да дубровачки кнез дође лично на станак, то је било вољом дубровачке општине када се решава спор са неким великашем или општином некога града. Тада је ишао заједно са својом свитом и свима онима које позове да иду са њим (Dubrovački statut, 1990: књ. I–IV).

[17] Мишић наводи „као прво, још из најранијих времена Хумљани су имали уређене односе са суседима, тако што су се спорови решавали на мешовитом суду – станку" (Мишић, 1996: 119).

[18] Dubrovački statut, 1990: књ. III–LI наводи да је само рашки краљ и дубровачки кнез могао бити заступљен преко заступника. Аналогијом се извлачи закључак да је онда ово правило важило и за хумског кнеза.

Станак између Дубровчана и Хумљана одржавао се на Светом Стефану у Затону, са Рашанима у Шумету на месту званом Пржина покрај цркве Светог Трифуна или на Крести покрај цркве Светог Миховила, а са Зећанима у Млинима близу Светог Илариона (Dubrovački statut, 1990: књ. III–LII, LIV). Место одржавања станка са Рашанима после 1280. године била је Железна плоча (Јиречек, 1990б: 141).

Станак је временом све више бесповратно губио свој некадашњи значај и све ређе је сазиван. Потискивањем Балшића и станак Зећана са Дубровником изгубио је на значају. Тако је, на пример, станак са Зетом одржан 1367. године за спорове који су настали најмање последњих пет година, тј. од Балшиног доласка на власт. У XV веку 1445. године војвода Стефан Вукчић Косача уговорио је станак са Дубровчанима за све спорове од смрти Сандаља Хранића марта 1435. године, дакле последњих десет година (ЛССВ 1999: 698).

Покретање спора на малом станку морало је да потекне од саме оштећене стране. У том случају би Хумљанин, Рашанин или Зећанин дошао пред Судски двор и тражио одговорност Дубровчанина. Исто би се дешавало ако би Дубровчанин ухватио поданика једне од ових земаља који му је био дужан. Ако тужена страна не би прихватила да одговара пред Судским двором, а ускоро не би било пуног станка, или би то био период када се пуни станак не заказује, заказивао би се мали станак (Dubrovački statut, 1990: књ. III–LVII). Приликом његовог заказивања, одредио би се датум одржавања и број лица која ће се појавити као судије. Судије би, као што смо већ навели, судиле без заклетве. Избор судија за мали станак обавио би се пред кнезом и заклетим судијама. Судије на малом станку су називане и *стани* (judices sive stani). Странке у спору могле су да се нагоде пре или у току станка, и тада до станка није ни долазило (ЛССВ 1999: 697).

Иако је изгубио некадашњи значај, станак се, као облик суђења, задржао до почетка XX века (Мартиновић, 1963: 133–143; Miljković Matić, 2005: 1177–1186).

4. Суђење између људи са два властелинства

Ово је спор који се водио и због парнице и због кривице, између појединаца који припадају различитим властелинствима.

Правне норме, које се односе на суђење људи са два властелинства, забележене су први пут у повељи краља Уроша I Св. Богордице у Стону. Одредбе повеље предвиђају да се спор људи са овога властелинства са

онима изван њега суди пред епископима (двојицом) и кнезом (Мошин, Ћирковић, Синдик, 2011: бр. 54, 196).

Душанов законик је ово питање решио чланом 33, који одређује да ако се суде људи са два манастирска имања, онда су спор решавала оба манастира (Соловјев, 1980: 198–199).[19] Њиме је вероватно предвиђено да људи са оба властелинства дају по половину сведока, судија или других лица за образовање једног тела које је решавало спорове. Други подаци сем наведених не постоје.

5. Мешовита порота

Постоје две врсте пороте у српском средњовековном праву: доказна и мешовита. Доказна порота је стара институција и служи као средство оправдања оптуженог. У њој поротници заклетвом ослобађају од кривичне одговорности оптуженог. Доказна порота је први пут забележена код Срба за време владавине Уроша I у спору око ктиторских права над једном црквом у Котору (Ћирковић, 1997: 127–137).[20] Она се одржала и после увођења мешовите пороте. За разлику од ње, мешовита порота је врста суда.

Мешовита порота је појам који се не јавља у средњем веку већ је уведен у науку да би се њиме одредио овај начин решавања спорова.[21] Први пут је описана у Врхлабској повељи краља Милутина као начин реша-

[19] Овај члан се налази у атонском (Законик I, 1975: 172), студеничком (Законик II, 1981: 44), хиландарском (Законик II, 1981: 84), ходошком (Законик II, 1981: 122), бистричком (Законик II, 1981: 180), барањском (Законик III, 1997: 44), призренском (Законик III, 1997: 106), раваничком (Законик III, 1997: 306), попиначком (Законик IV, 2015: 211), ковиљском (Законик IV, 2015: 315) и грбаљском (Законик IV, 2015: 463) рукопису. Иако разлике у тексту постоје, у већини случајева се мешовити суд може препознати.

[20] Доказна порота се спомиње између осталог и у Душановом законику у члановима 106, 151, 132 и 160а, и у скраћеном Јустинијановом законику у чл. 5. О разликама између једне и друге пороте видети: Ђекић, 2001: 85–87. Коментаришући 151. члан Душановог законика Соловјев каже да су поротници познати и пре доношења законика као клетвеници (conjuratores) који имају задатак да својом заклетвом ослободе, а у случају да не положе заклетву, они га тиме окривљују, односно „признају за кривог". (Соловјев, 1980: 297).

[21] Израз *мешовита порота* прихваћен је у литератури одавно, шта више Б. Недељковић је објавио и збирку докумената коју је назвао *мешовита порота* (Недељковић, 1978: 7–180). За мешовиту пороту јавља се и појам пресудна порота (Живановић, 2000: 210).

вања спорова између Срба и Дубровчана.[22] Њу чини суд састављен од једног Србина и једног Дубровчанина (Мошин, Ћирковић, Синдик, 2011: бр. 98, 346).

Може се претпоставити да је мешовита порота између Срба и Саса уведена у Брскову и Руднику и пре 1302. године. Наиме, Врхлабска повеља је показала да су се Саси брже интегрисали у српско средњовековно друштво пошто се положај Дубровчана одређује према њиховом (Мошин, Ћирковић, Синдик, 2011: бр. 98, 346). Из тога је онда могуће извући закључак да је мешовита порота са њима уведена пре него са Дубровчанима. Међутим, појам порота за њу се први пут јавља у повељи кнеза Лазара 1387. године (Младеновић, 2003: 192). Назив мешовита порота треба да је разликује од доказне пороте. Поротници се називају у српским изворима „судије" и „сведоци" (Мошин, Ћирковић, Синдик, 2011: бр. 98, 346; Стојановић, 1929а: бр. 66, 61), а у дубровачким документима на српском „кмети" и „поротници", а на латинском „*iuratores ad porotam*", „*iudices porothe*", „*testes*", „*porotinizi*" (Недељковић, 1978: 15, бр. 7, 35; бр. 11, 39–40; бр. 20, 64–65; бр. 25, 73; бр. 31, 81; бр. 32, 84; бр. 35, 92; бр. 42, 107).

Мешовита порота се у литератури наводи и као народни суд који је био супарник државном и суду феудалаца, тј. патримонијалном суду. Стога се у њу морала умешати држава да би је себи прилагодила (Недељковић, 1978: 14–15). Свакако да је отпор према решавању спорова пред државним органима постојао. Пример за то је повеља којом су Дубровчани тражили да се изузму од суда саског кнеза (Мошин, Ћирковић, Синдик, 2011: бр. 80, 273–274; Соловјев, 1937: 270–275). Ипак, корен мешовите пороте је у станку и спору око међа. Разлика између станка и мешовите пороте је што је ова друга могла да се одржи било где и могле су је и заказивати саме странке као мали станак. Од спора око међа мешовита порота се разликовала у томе што су се у њој могла јавити само лица која припадају истом слоју истог сталежа за разлику од спора око међа где су могли различити слојеви истог или различити сталежи да се појаве у истом спору.

Након доношења Закона о пороти 1316. године, она је уведена и у односима између Срба и Саса, Дубровчана и Саса, Срба и осталих иноверaца и трговаца. Поротници су могли једни другима да буду само исти слој

[22] Стога мишљење да се мешовита порота или погранична, како је Недељковић назива, јавља тек крајем XIV века једноставно не стоји. Иако је аутор навео један случај решавања спора мешовитом поротом из 1348. године, то му није сметало да изведе горњи закључак. Иако показује изузетно познавање грађе у Дубровачком архиву, он не наводи повеље српских владара и зато прави ову грешку (Недељковић, 1978: 10–11).

истог сталежа: властела – властели, средњи људи – средњим људима. У спору између Саса и Срба, мешовита порота се примењивала у споровима са властелом. Она, дакле, има и међудржавни и унутрашњи карактер. Мешовиту пороту, по овом закону, сачињавали су по један судија са сваке стране која је у спору именовала свога судију (Недељковић, 1978: 9; Ђекић, 2001: 64–72, 82–83, 115). Одредба да се мешовитом поротом решава спор са иноверцима и трговцима коју наводи и 153. члан Душановог законика, има изразито међународни карактер, јер се односи на странце. Он истиче и верску трпељивост у српском друштву и држави половином XIV века, која у средњем веку није постојала ни у најтолерантнијим државама (Јанковић, 1953: 406).

Мишљење да је поротни начин суђења посебна повластица трговаца демантује управо суђење између Срба и Саса (Ђекић, 2001: 115). Мешовиту пороту, по овом закону, сачињавали су по један судија са сваке стране и свака страна у спору је именовала свога судију. На пресуду поротног суда није могло бити жалбе. Она, дакле, има и међудржавни и унутрашњи карактер. Мешовита порота није укинула претходне видове решавања спорова, као нпр. станак, али је свакако смањила њихов обим (Недељковић, 1978: 9; Ђекић, 2001: 64–72, 82–83, 115). Ова порота је решавала и грађанске спорове и кривице (Герасимовић, 1925: 144–145). Порота је одлучивала већином гласова, а заклињали су се у спору да је једна странка у праву. По завршеном процесу доносила се пресуда која је морала бити писмена и издата у два примерка (Живановић, 2000: 210).

Мешовиту пороту спомиње Душанов законик. Чланови 123,[23] 152[24] и

[23] Овај члан се налази само у призренском (Законик III, 1997: 132) и раковачком рукопису (Законик III, 1997: 258). У раковачком је члан измењен утолико што се спомиње цар уместо *свети краљ*.

[24] Новаковић, 1898: 118. Разлике у тексту између струшког (Законик I, 1975: 116–117), атонског (Законик I, 1975: 196–197), студеничког (Законик II, 1981: 54–55), бистричког (Законик II, 1981: 208–209) и барањског преписа (Законик III, 1997: 70–71) немају већег значаја. Текст члана је промењен у ходошком (Законик II, 1981: 145–146), шишатовачком (Законик III, 208–209), раваничком (Законик III, 1997: 328–329), раковачком (Законик III, 1997: 266–267). У софијском рукопису (Законик III, 1997: 392–393) текст члана 152 има други смисао. Текст је измењен и у борђошком (Законик IV, 2015: 188), Текелијином (Законик IV, 2015: 264), Сандаљевом (Законик IV, 2015: 295), ковиљском (Законик IV, 2015: 330), београдском (Законик IV, 2015: 364), режевићком (Законик IV, 2015: 382), вршачком (Законик IV, 2015: 443), грбаљском (Законик IV, 2015: 471) и Богишићевом (Законик IV, 2015: 497–498).

153[25] се позивају на *закон светога краља*, тако да у њима нових одредби нема. Нове одредбе садрже чланови 151 и 154, Душанов законик у члану 151 одређује да се мешовита порота уводи *и за велико и за мало*, што је значило да је овлашћена да решава у свим кривичним делима али и парничним (Соловјев, 1980: 297).[26] Такође, исти члан одређује и број поротника: *за велико дело* 24, *за средње* 12, а *за мало* 6. Број од 24, 12 и 6 поротника посведочен је у изворима (Недељковић, 1978: 20; бр. 12, 40–43; бр. 23, 68–71). Овај члан одређује да поротнике треба да закуне свештеник у цркви.

У пракси се среће број од двадесет и четири, дванаест, шест (Недељковић, 1978: 20; 12, 40–43; бр. 14, 44–49; бр. 23, 68–71; бр. 38, 96–99), али и мањи број (Недељковић, 1978: бр. 7, 34–35),[27] чак и тројица (Недељковић, 1978: 20; бр. 9, 36–37).

У 154. члану прописана је казна која се изрицала за поротнике који су се лажно заклели, тј. који су својом заклетвом некога оправдали, а онда се доказало да је то лице ипак криво. Казна је кумулативна: њима се више не верује, тј. они су проглашени за лажове којима се више никада неће веровати, платиће казну од 1000 перпера, што је равно износу вражде за убиство[28] и, најзад, забрањено је из те куће да се неко жени и

[25] Новаковић, 1898: 119. У струшком (Законик I, 1975: 118–119), студеничком (Законик II, 1981: 54–55) и призренском рукопису (Законик III, 1997: 142) нема суштинских разлика у тексту. У атонском (Законик I, 1975: 198–199), бистричком (Законик II, 1981: 208–209) и барањском препису (Законик III, 1997: 72–73) уместо *Срба* стоји *хришћана*. Текст члана је промењен у раковачком препису (PO ZAKONY CAREVOMX, Законик III, 266–267). Члан је прерађен у шишатовачком (Законик III, 1997: 208), борђошком (Законик IV, 2015: 188) и Богишићевом (Законик IV, 2015: 498).

[26] Недељковић сматра да се 151. члан Душановог законика односи само на кривична дела (Недељковић, 1978: бр. 35, 92).

[27] У једном спору није јасно да ли се јавља четири или пет поротника (Недељковић, 1978: бр. 6, 32–34).

[28] Новчана казна у износу 1000 перпера се плаћала за повреду манастирског имунитета по повељи краља Милутина манастиру Богородице Ртачке из 1305. године (Марјановић Душанић, 2002: 13–29). За кршење одредби из повеље краља Милутина издатој властеоској породици Жаретић (Божанић, 2007: 11–17). Такође у повељи Дубровнику издатој 26. октобра 1345. године под Сером, којом укида царину на Требињу, предвиђена је казна од 1000 перпера за кршење ове одредбе (Порчић, 2006: 83–98). Ову казну срећемо у Душановом законику у члану 94, где је прописана за властелина који убије себра. То значи да је износ од 1000 перпера био износ вражде (Новаковић, 1898: текст: 73–74; коментар: 202–203).

удаје. У неким рукописима стоји да се протерају у другу земљу.[29]

Повеља кнеза Лазара из 1387. године наводи и да је порота Дубровчанину његова дружина, да то буде најближи Дубровчанин и да *није вољан побећи ниједан* (Младеновић, 2003: 192). Дакле, можемо закључити да су Дубровчани нерадо били поротници једни другима и да су били склони да побегну са суда или да одбију учешће у њему. У овој повељи се први пут јавља појам порота за овај начин суђења.

Иста изјава да није вољан побећи ниједан се појављује и у повељи деспота Стефана из 1405. године. У овој повељи се спомиње и мешовита порота између Саса и Дубровчана. Искључује се могућност да се спорови решавају пред њим или пред кефалијом (Младеновић, 2007: 43).

У првој повељи издатој 1428. године и у другој издатој 1445. године, деспот Ђурађ Бранковић такође потврђује суђење мешовитом поротом између Срба и Дубровчана. Лица која решавају спор назива судијама, понављајући одредбу да се не споре пред њим или пред кефалијом (Стојановић, 1929б: бр. 635, 11–21). То значи да је мешовита порота постала најзначајнији начин решавања спора са Дубровчанима након пропасти царства.[30]

Сачувана акта која сведоче о решавању спорова мешовитом поротом потичу тек с краја XIV века, и објављена су само акта у којима су Дубровчани тужиоци, док су акта у којима су они тужена страна, нажалост, углавном изгубљена. Треба рећи да ако су спор имали Дубровчани са људима изван Дубровника, лица која нису била Дубровчани могла су да изјаве да не желе да се споре у Дубровнику већ на мешовитој пороти и то би било прихваћено.[31]

[29] Новаковић, 1898: текст: 120–121; коментар: 239. У струшком (Законик I, 1975: 118–119), студеничком (Законик II, 1981: 54 – 55), призренском (Законик III, 1997: 144) и раковачком рукопису (Законик III, 1997: 266 – 267) као казна се наводи забрана склапања брака. У атонском (Законик I, 1975: 198–199) и бистричком рукопису (Законик II, 1981: 208 – 211) је наведено да се протерају из земље. У барањском (Законик III, 1997: 72–73), режевићком (Законик IV, 2015: 382), грбаљском (Законик IV, 2015: 471), Богишићевом (Законик IV, 2015: 498) постоје веће разлике.

[30] Мишљење да је поротно суђење конкурисало државном суду и да је средњовековна држава ишла за тим да сузбије све врсте полудржавних и народних судова, као и аутономних када је у питању порота, као што се може примети, једноставно не стоји (Недељковић, 1978: 10).

[31] Недељковић, 1978: коментар: 9–22; документа: 23–147.

Да би био покренут спор, морале су постојати индиције да је неко извршио кривично дело или довољно разлога да се покрене спор. Истрагу су у том циљу водила и сама оштећена лица (Недељковић, 1978: бр. 15, 49–52). Било је и случајева да је сама оштећена страна препознала лице које је извршило кривично дело приликом тог чина (Недељковић, 1978: бр. 15, 49–52). Пошто је покренута тужба, требало је одредити датум када ће се порота одржати. Између та два датума је могло да прође и по неколико година.[32]

Треба споменути да њу предвиђају Которски (Statuta civitatis Cathari I, 2009: cap. CCCLI, 191; Statuta civitatis Cathari II, 2009: cap. CCCLI, 251; Синдик, 1950: 79), Будвански (Вучковић, Лукетић, Бујуклић, 1988: cap. CXVIII, 40) и Скадарски статут (Statuti di Scutari, 2002: cap. CXXXVI, 124). Которски статут у 351. поглављу прописује да је одређено да је Которанин, ако буде морао да решава спор мешовитом поротом са српским владарем или другим његовим подаником, дужан да се одазове само ако је она до линије Оногошт – Зета – Скадар, али да не иде преко ове линије. У супротном, прети му глоба од 100 перпера. Ако он због недоласка на пороту преко ове линије претрпи штету, надокнађивао је онај који га је предложио за поротника (Statuta civitatis Cathari I, 2009: cap. CCCLI, 191; Statuta civitatis Cathari II, 2009: cap. CCCLI, 251; Синдик, 1950: 79). Будвански статут прописује да у спору између грађана Будве и Словена (Срба) или Арбанаса, половина сведока сваке стране мора бити из сваког народа (Вучковић и др. 1988: cap. CXVIII, 40). Скадарски статут је предвидео мешовиту пороту у споровима крађа својих становника, с једне стране и Словена и Арбанаса, с друге стране. Свака страна требало је да изабере половину сведока са своје, а другу половину друга страна. Као ни Будвански статут, ни Скадарски није предвидео број поротника (Statuti di Scutari, 2002: cap. CXXXVI, 124).

Порота се завршавала тако што су поротници на основу свега онога што су сазнали у току процеса доносили пресуду у коју су морали да се закуну (Недељковић, 1978: коментар: 16; текст: бр. 33, 88). Заклињали су се на свој прворек, тј. на своју пресуду, било да је ослобађајућа или осуђујућа. Заклетва је била обавезна у оба случаја.[33] Поротници су, дакле, својом заклетвом туженог проглашавали кривим или га ослоба-

[32] Примери су бројни: нпр. спор који је покренут 9. марта 1390. године решен је само договором 10. марта 1392. да се порота одржи до Ђурђевдана (Недељковић, 1978: бр. 1, 23–24).

[33] Да је само заклетва поротника ослобађала кривице оптуженог и да је недолазак на суд или незаклињање довољно да се оптужени осуди сведочи документат од 1. марта 1413. године (Недељковић, 1978: бр. 7, 34–35, бр. 49, 119–123).

ђали (Недељковић, 1978: бр. 23, 68–71; бр. 26, 75–77). Било је и изричито наведено у појединим документима да је довољно да се један од поротника не закуне, па да тужени изгуби спор (Недељковић, 1978: бр. 8, 35–36). У пороту је могао да уђе и сам оптужени, јер ако дође до заклињања, он се морао први заклети (Недељковић, 1978: бр. 37, 95–96).

6. Суђење између клирика и лаика

Став Св. апостола Павла да хришћани не треба да се суде пред световним судијама за решавање међусобних спорова, већ да се задовоље правдом духовних лица, постао је основ за аутономно судство цркве још код царева римске епохе. Овај став Византија је поштовала, и те су одредбе ушле и у 123. Јустинијанову новелу (Живојиновић, 2009: 151–152).

Овакав став је утицао на још један начин решавања спорова код Срба у средњем веку, а то је мешовити суд у спору између лаика и клирика у Скадру. Наиме, у Статуту овога града предвиђено је да уколико лаик тужи клирика, суди епископ заједно са судијама, образујући један орган који је решавао спор. Изричито се наводи да је такав начин суђења у складу са Статутом и обичајима Скадра. Пресуду је писао нотар Општине, а ако он то не би урадио, пресуда се не би сматрала пуноважном. Ако епископ није присутан, требало је да га замени његов заменик (Statuti di Scutari, 2002: cap. CXXXXIV, 126). Ово се не односи на оне случајеве када лаик тужи клирика по питању приватне имовине, и тада се спор решава пред судијама, а не и пред епископом. Уколико је у питању црквено имање, клирик није дужан да се појави пред судијама (Statuti di Scutari, 2002: cap. CXXXXV, 127).

Дакле, мешовити судови имају дубоке корене у историји права. Развијали су се постојећи и настајали нови. Њихов настанак је резултат жеље прво друштва, затим државе, да дође до што објективније пресуде, поштовањем обе стране у спору.

Литература

Барјактаровић, М. (1952). *О земљишним међама у Срба*. Београд: Научно дело.

Благојевић, М. (1991). Српска средњовековна држава и целина сеоског земљишта. *Зборник Матице српске за историју*. 44. 7–17.

Богишић, В. (1877). Станак по дубровачком закону од 1272. године. *Гласник СУД*. 44. 98–128.

Божанић, С. (2013). *Чување простора; међе, границе и разграничења у српској држави од 13. до 15. века*. Нови Сад: Филозофски факултет у Новом Саду.

Герасимовић, Ј. (1925). *Старо српско право*. Београд: Рајковић и Ћуковић.

Даничић, Ђ. (1876). *Основе српскога или хрватскога језика*. Београд: Државна штампарија.

Даничић, Ђ. (1864). *Рјечник из књижевних старина српских*. Дио 3, Р-Ћ. Београд: Државна штампарија.

Ћекић, Ђ. (2001). *Законодавна делатност краља Милутина*. Рума: Српска књига.

Живановић, М. (2000). Грађанско-процесне одредбе у Душановом законику, У: Кузмановић Р. (Прир.). *Душанов законик – 650 година од његовог доношења*. Бања Лука: Академија наука и умјетности Републике Српске. 207–212.

Живојиновић, М. (2009). Византијске правне норме и судска надлежност у средњовековној Србији. У: Ћирковић, С. Чавошки, К. (Прир.). *Средњовековно право у Срба у огледалу историјских извора*. Београд: САНУ. 151–164.

Јанковић, Д. (1953). Богишићеви коментари Душановог законика. *Анали правног факултета*. 1/3–4. 393–409.

Јиречек, К. (1990а). *Историја Срба I, (Политичка историја): до 1537. године*. Београд: Змај

Јиречек, К. (1990б). *Историја Срба II. (Културна историја)*. Београд: Змај.

Jireček, K. (1900). Das Gesetzbuch des serbischen caren Stephan Dušan. *Archiv für Slavische Philologie*. XXII. 144–214.

Jovanović, M. (1959). *Porota srednjevekovne Srbije*. Beograd: Savez udruženja pravnika Jugoslavije.

ЛССВ (1999). *Лексикон српског средњег века*, Прир. Ћирковић, С. Михаљчић, Р. Београд: Knowledge.

Мартиновић, Н. (1963). Станак у Његошевим делима и народу. *Библиографски весник*. 2–3. 133–143.

Miljković Matić, J. (2005). Stanak. *Politička revija*. 4 (4). 1177–1186.

Мирковић, З. (2002). *Судије и суђење у Србији од XIII до XV века.* Докторска дисертација одбрањена на Правном факултету. Београд.

Мишић, С. (2007). Међе у светостефанској хрисовуљи. У: Бојовић, Д. (Прир.). *Манастир Бањска и доба краља Милутина*. Ниш: Центар за црквене студије; Косовска Митровица: Филозофски факултет: Манастир Бањска. 43–52.

Мишић, С. (1996). *Хумска земља у средњем веку*. Београд: DBR International Publishing.

Новаковић, С. (1965). Село. Београд: Српска књижевна задруга.

Пурковић, М. Ал. (1936). Страшна заклетва. *Гласник Скопског научног друштва*. 9–10. 367–369.

Синдик, И. (1950). К*омунално уређење Котора: од друге половине XII до почетка XV столећа*. Београд: Научна књига.

Соловјев, А. (1980). *Законик цара Стефана Душана: 1349 и 1354*, Београд: САНУ.

Соловјев, А. (1928). *Законодавство Стефана Душана цара Срба и Грка*. Скопље: Скопско научно друштво.

Соловјев, А. (1937). Пребегар у Брскову. *ЈИЧ.* III. 270–275.

Ћирковић, С. (1997). Парница о цркви Св. Луке у Котору. У: Корać, В. (Прир.). *Црква Светог Луке кроз вјекове*. Котор: Српска православна црквена општина. 127–137.

Извори

Actes de Chilandar II (1915). Actes de Chilandar, II. Actes slaves. Éd. Korablev, B. *Византійскій временникъ,* 19, Петроградъ.

Благојевић, М. (2007). *Земљораднички закон, средњовекони рукопис*. Београд: САНУ

Божанић, С. (2007). Повеља краља Милутина барској породици Жаретића. *Стари српски архив*. 6. 11–17.

Божанић, С. (2009). Спор између манастира Хиландара и браће Хардомилића око Косорића. *Рад музеја Војводине*. 51. 229–233.

Вучковић, Н. Лукетић, М. Бујуклић, Ж. (1988). *Средњовјековни статут Будве*. Будва: Историјски архив.

Dubrovački statut (1990). *Liber Statutorum Civitatis Ragusii compositus anno 1272*. Prir. Bogišić, V. Jireček, K. Zagreb, 1904; *Statut grada Dubrovnika 1272*. Prir. Križman, M. Kolanović, J. Dubrovnik: Historijski arhiv.

Законик I. (1975). *Законик цара Стефана Душана, струшки и атонски рукопис* I. Прир. Беговић, М. Београд: САНУ.

Законик II. (1981). *Законик цара Стефана Душана: студенички, хиландарски, ходошки и бистрички рукопис* II, Прир. Беговић, М. Београд: САНУ.

Законик III. (1997). *Законик цара Стефана Душана: барањски, призренски, шишатовачки, раковачки, раванички и софијски рукопис* III. Прир. Пешикан, М. Грицкат Радуловић, И. Јовичић, М. Београд: САНУ.

Законик IV. (2015). *Законик цара Стефана Душана. Књ. 4, Том 1, Патријаршијски, Борђошки, Попиначки, Текелијин, Сандићев, Ковиљски, Београдски, Режевићки, Карловачки, Вршачки, Грбаљски, Богишићев и Јагићев рукопис*. Прир. Чавошки, К. Бубало, Ђ. Београд: САНУ.

Ивић, П. Грковић, М. (1976). *Дечанске хрисовуље*. Нови Сад: Институт за лингвистику.

Марјановић Душанић, С. (2002). Повеља краља Милутина опатији Св. Марије Ратачке, *Стари српски архив*. 1. 13–29.

Марковић, Б. (1985). *Закон о рудницима деспота Стефана Лазаревића: превод и правноисторијска студија*. Београд: САНУ.

Марковић, Б. (2007). *Јустинијанов закон: средњовековна византијско-српска правна компилација*, Београд: САНУ.

Мишић, С. (1993). Повеље цара Стефана Душана о манастиру Светог Петра Коришког из 1355. године. *Историјски гласник.* 1–2. 121–133.

Мишић, С. (2004). Хрисовуља краља Стефана Уроша III Хиландару о спору око међа Крушевске метохије. *Стари српски архив*. 3. 3–18.

Младеновић, А. (2007). *Повеље и писма деспота Стефана: текст, коментари, снимци*. Београд: Чигоја штампа.

Младеновић, А. (2003). *Повеље кнеза Лазара: текст, коментари, снимци*, Београд: Чигоја штампа.

Мошин, В. Славева, Л. (1988): *Српски грамоти од Душаново време*, Прилеп: Институт за истражување на старословенската култура.

Мошин, В. (1939). Повеља цара Душана о селу Лушцу. *Југословенски историски часопис*. 1–2. 104–119.

Мошин, В. Ћирковић, С. Синдик, Д. (2011). *Зборник средњовековних ћириличних повеља и писама Србије, Босне и Дубровника*, *књига 1 1186–1321. Извори за српску историју књ. 9, ћирилични извори књ. 1*. Београд: Историјски институт.

Недељковић, Б. (1978). Мешовита порота, дубровачка документа XIV и XV века о пограничној пороти. *Мешовита грађа (Miscellanea)*. 7–180.

Новаковић, С. (1898). Законик Стефана Душана цара српског 1349–1354. Београд.

Порчић, Н. (2006). Повеља краља Стефана Душана Дубровчанима о царини слуге Дабижива. *Стари српски архив*. 5. 83–98.

Соловјев, А. (1926). *Одабрани споменици српског права (од XII до краја XV века)*. Београд: Г. Кон.

Соловјев, А. Мошин, В. (1974). *Грчке повеље српских владара*. Лондон.

Споменици III. (1980). *Споменици на средновековната и поновата историја на Македонија*. III. Грамоти, записи и друга документарна граѓа за манастирите и црквите во Полошката област и соседните краеви. Прир. Мошин, В. Скопје: Архив на Македонија.

Statuta civitatis Cathari I (2009). *Statuta civitatis Cathari, Statut grada Kotora*, *fototipsko izdanje orginala iz 1616, godine*. I. Prir. Antović, J. Kotor: Državni arhiv Crne Gore.

Statuta civitatis Cathari II. (2009). *Statuta civitatis Cathari, Statut grada Kotora*, *prevod originala iz 1616. godine sa naučnim aparatom*. II. Prir. Antović, J. Kotor: Državni arhiv Crne Gore.

Statuti di Scutari. (2002). *Statuti di Scutari: della prima metà del secolo XIV con le addizioni fino al 1469*. Ed. Nadin, L. Roma: Viella.

Стојановић, Љ. (1929а). *Старе српске повеље и писма*. I. Београд: Српска Краљевска Академија, Сремски Карловци: Српска манастирска штампарија.

Стојановић, Љ. (1929б). *Старе српске повеље и писма*. II. Београд: Српска Краљевска Академија, Сремски Карловци: Српска манастирска штампарија.

Ћирковић, С. (1982). Хрељин поклон Хиландару. *ЗРВИ.* XXI. 103–116.

Prof. Đorđe N. Đekić,
Full Professor,
History Department,
Faculty of Philosophy, University of Niš,
Republic of Serbia

MIXED COURTS IN MEDIEVAL SERBIA

Summary

In medieval Serbia, in addition to customary law methods of dispute resolution, there were different types of courts, out-of-court settlement, and mixed courts. Mixed courts were used in resolving cases that involved persons of different national or ethnic origin. The distinctive feature of mixed courts was their composition. They comprised all parties to the dispute, who either represented themselves or were represented by proxies. They constituted a single body which resolved the dispute by working together on the solution. Their decisions could not be appealed, which means that they were enforceable immediately. The analysis of historical sources from medieval Serbia reveals that there were five types of mixed courts for resolving different types of disputes: tribunals for boundary disputes; settlement councils ("stanak"); mixed jury trials, trials of people from two monastery manors, and trials between the clergy and laypersons. The emergence of mixed courts was conditioned by the differences in substantive law of the two medieval states of the Serbs, the distinctive legal status of certain population categories, different territorial affiliation and comparable factors.

Tribunals for resolving boundary disputes originated from Slavic law and involved people from different social classes. Each party was entitled to appoint an equal number of witnesses whose testimony was the ground for resolving the dispute. The settlement council ("stanak", stanicum, assembly), the second oldest type of mixed court, was first mentioned in the Charter of Prince Miroslav to Dubrovnik in 1190. It originally referred to settling disputes between Ragusa (Dubrovnik) and Zachumlia (Hum), but it was later introduced for settling disputes in Zeta and Rascia (Raška region), based on the reconstructed charters and the Statute of Dubrovnik. Mixed jury trials were first introduced by King Milutin (13th c.) for settling state and private disputes between the neighbouring principalities, counties, towns and their inhabitants. Mixed jury trials were used for resolving disputes between the Serbs and the Saxons, the people from Dubrovnik, merchants and people of other religions, as well as in resolving conflicts between the high nobility and different noble families, between ordinary people and their societal class, and within the

peasant community. The jury comprising Dubrovnik citizens emerged as the primary method of resolving disputes in the 15th century. The conflict between members of two monastic manors was settled in the presence of bishops and the prince. Dušan's Code mandated that such disputes were to be adjudicated before the representatives of both monasteries. Mixed trials involving the clergy and laypersons was envisaged only in the Statute of Shkodra (Skadar). In Serbian medieval law, the emergence and development of mixed courts was the result of the desire to ensure the objective decisions and the best possible protection for the disputing parties.

Keywords: *Medieval Serbia, Dubrovnik, mixed courts, boundary disputes, settlement councils (stanicum), mixed jury trials, trials between people from two monastic manors, trials between the clergy and laypersons.*

Prof. Dijana Zrnić, PhD,
Associate Professor ,
Faculty of Law, University of Banja Luka,
Republic of Srpska, Bosnia and Hercegovina

UDK: 327.39::28(4)
UDK: 316.74.2

DOI: 10.5281/zenodo.17951666

ISLAMISATION OF EUROPE: CONSTRUCTIVISM AND „GRAND REMPLACEMENT"– BETWEEN FICTION AND FACTION

Abstract: *In the past decades, the world has witnessed expansive migrations of mostly Islamic population from African and Middle Eastern countries to European soil. Is this a natural process of global movement of people from Muslim-majority countries followed by inevitable demographic and cultural changes or is it a strategic realisation of Camus' prophetic „grand remplacement "theory? By placing relevant works of fiction (Raspail, Brodel, Houellebecq, Camus, Rushdie, Lučić) into the context of political constructivism and synthetic nation building theory (Đurković, Kalajić, Ekmečić), the author intends to deconstruct the concept of nation building adopted and further developed by world powers for reasons of strengthening their geopolitical position, at the expense of weakening national countries and keeping them in the state of constant internal conflict. It will become conclusive that there is a growing tendency of abusing religion for the purpose of constructing a new national identity (new world order).*

Keywords: *islamisation, constructivism, nationalism, fiction, proselytism, grand replacement.*

1. Introduction

People have always moved from one place to another, either across national borders (external migration) or within a country (internal migration). Reasons were multiple, including a pursuit of better economic opportunities, or forced displacement due to various calamities (wars, earthquakes, floods). History has shown that such human migrations can significantly change the

* dijana.zrnic@pf.unibl.org, ORCID ID 0009-0002-0554-1917.

demographic structure of the world, and its socio-political card. Recent Biblical exodus of mostly Islamic people from the third world countries to Europe (mostly, France and Germany), has made various theorists look for causative roots of such a dynamic trend. Careful and extensive research of this phenomenon has led to the creation of various theories as to the reasons of continuous, persistent and permanent transcontinental movement of people of different race, colour and creed.

Le Grand Remplacement (Great Replacement) theory created by a French writer Renaud Camus, proves to be the most intriguing and analytically challenging. It inspired theorists from various disciplines to put into their analytical focus the concept of nation building or constructivism, and to ponder upon the nature of the process of its creation. Consequently, political thinkers and geopolitical historians have gradually polarised the world of cognizance into proponents of natural and synthetic nation building theories. Constructivists have a scientific and moral obligation to justify their point of view by rationalising the purpose of constructing a new nation, who gains most from reconstructing Europe into a community of regions or quasi-nations, and how seriously Europe's authentic national identity is being threatened by the Islamic revolt. By consulting the works and ideas of authorities from various related disciplines (history, political theory, literature), the theory of synthetic nation building will show its close relatedness to migrations, Islam, constructivism, national identity, Europe of regions, and *a grand remplacement* theory that needs further confronting with its alternative, *a grand deplacement* theory, in order to better understand the future of Europe and its indigenous population. Another important question that requires doctrinarian approach is the role of Islamic religion in the process of building Europe of regions. A new European order without unlimited sovereignty and centralism of nation states; Europe made of autonomous regions based on the principle of subsidiarity can clearly be seen evolving on the political horizon.[1]

[1] Given that in elaboration of the topic, the author intends to interchangeably use terms "ethnos", "nation" and "people" as different socio-political phenomena, their true meaning needs clarification. Namely, the word „ethnos" denotes a cultural or ethnic community often identifying with each other through shared blood ties and behavior patterns, whicle „nation" often includes a more complex set of cultural, historical, and political elements, and can be seen as a larger or more formalised concept than an ethnos. The word „people" is the most general term, encompassing both specific ethnic groups (ethnoi) and larger national communities. (the Author's note).

2. Constructivism and synthetic nation-building theory (Ekmečić, Kalajić, Đurković)

"There is no prosperity in a state that has no notion of sin and shame."
(Konchalovski, Russian historian)

In 2010, Alan-Gérard Slama, the *Figaro* columnist, wrote the following:

"Are our old democracies, faced with economic, social, demographic and intellectual shock without precedent in the past 70 years, in danger of taking the path comparable to tribal and arbitrary (political) models that impede the development of the majority of the third world countries?" (Novi standard/ Mortimer, 2023).[2]

This was Slama's prophetic reaction to yet another financial crisis that hit France, and the rest of Europe, pushing it toward "Third-Worldism (fr. *tiers-mondisation*)". Western order was seriously undermined by Gaddafi's overthrow in 2011, which led to the first migrant crisis. Angela Merkel provoked the second crisis when she opened European borders in 2015 to more than a million migrants. Muslim terrorism had already left behind hundreds of dead people and progressivist radicalism inflamed identity tensions.

We see that the concept of nation and national identity has become the centre of international/global conflict of opinion. Scholars have polarised the existentialistic relation toward nation as a political and philosophical phenomenon. Naturalists believe that a nation has been built for centuries in a chronic process of evolution of three factors: collective self-recognition of the uniqueness of character; social institutions that express an authentic lifestyle; and a capacity to form such continuity (Tremblay, 1993: 111-126). After World War II, the UN Charter guaranteed all peoples the right to self-determination within their territorial borders.[3]. However, ever since African colonies gained their independence in 1960s and created their own sovereign states, this principle no longer corresponded to geopolitical reality

[2] Novi Standard/Mortimer, G. (2023). Francuska u procesu "trećesvetizacije". (prev. Miloš Milojević), *Novi standard*. 30 јуна 2023; https://standard.rs/2023/06/30/francuska-u-procesu-trecesvetizacije/?alphabet=latin

[3] Article 1 para. 2 of the United Nations Charter (1945). https://www.un.org/en/about-us/un-charter/full-text#:
text=promoting%20international%20co%2Doperation%20in%20the%20political%20field,as%20to%20race%2C%20sex%2C%20language%2C%20or%20religion (accessed on 10 September 2025).

(Deutsch, 1963: Foreword) since African people were spilt over their national borders into European soil through massive migration processes. In addition, Cold War enabled the acknowledgement of the right to self-determination to certain regions that separated from their mother states (e.g. Croatia).[4] These regions contained ethnic component as a building block. However, scholars associated with the theory of nation building, failed to put into focus ethnic diversity as a primary characteristic of many national states, giving way to common (national) identity uniting all inhabitants of the state, regardless of ethnic heritage (Connor, 1972: 320).

According to Ekmečić, the idea of Europe of regions was developed in Germany. Linguistically, the phrase was coined by general de Gaulle who believed that, if the idea of nation were to be extended across the French borders, France could attract the Flemish people of Belgium and Holland, the Alemanni from the Rhine Province, Switzerland and Austria, and perhaps the Celts from Spain and Great Britain, and their common constituents would not be language or territory (*ius solis*) but ancestry (*ius sanguinis*) (Ekmečić, 2002: 19-74).

This insistance on micronationalisms was a natural consequence of the inability of a democratic state to support and promote certain values, including ethnic diversity, which is not fit for state integration. Modern history gives valuable examples of what happens to a multiethnic state (e.g. former Yugoslavia, the Soviet Union) if it fails to perceive the particularities of each ethnic group and give it credit. Ethnic diversity gives ample ground for manipulation and nation destruction. In other words, national state stands in the way to future global society. Without a collective European identity, it is not possible to create a joint federative European state.

Regionalisation of Europe as a geopolitical concept aims at annulling national sovereignty and territoriality. By giving power and voice to ethnic groups, the concept of nation and national identity becomes unnecessary. The European Union has become the largest experiment in terms of denationalizing its member states and unifying and integrating ethnic communities. Instead, European spirit of collectiveness builds identity through various decrees, the system of mutual dependence of national currencies, and the power of banks over society. The entire project is orchestrated by multinational companies and Western powers with the help of invasive technologization of society. Such calculative thinking and instrumentalism that characterize the age of modernism and technological essence inevitably lead to a

[4] In December 1991, Germany unilaterally recognized the independence of Croatia making the EEC to take the same stand (Crawford, 1996: 491).

forgetfulness of Being, loss of identity and reduction of the world and humans to mere resources (Heidegger, 1977:4).

If the new European community is to be construed of regions, what would be their common denominator if not language, religion or territory? For Ekmečić, that would be culture as a trans-territorial category (Ekmečić, 2002: 19-74). However, Theodor Adorno claimed that culture as a social phenomenon can easily be misunderstood for race. Adorno's resistance to national identity and nation was particularly evident in his late works. As a German Jew under Nazi regime, Adorno was forced into exile, which made him later reject German appeals to national culture and particularity. In an attempt to understand the complexities of race and identity in a modern world, Adorno created the concept of culture industry, arguing that mass media and popular culture create a deceptive unity under liberal capitalism. His philosophy highlights how the manipulation of culture can serve to legitimize particularities like race, while simultaneously seeking to retain a concept of universalism that resists oppressive ideologies (Adorno, 1991: 61-98). Culture industry is depriving an individual of personal autonomy understood in Kantian way, as the maturity and the capacity to exercise one's own discretionary judgment, and to make up one's own mind for oneself (Kant, 2004: 34). Thus, standardized mindset of an ethnic group or a set of ethnic groups assimilated through culture can be easily manipulated by impersonal, external forces, over which individuals have little control, if deprived of the autonomy of will. Deutsch contended that ethnic identity based on cultural homogeneity would prove no match for the power of self-interest (Deutsch, 1966: 86-107).

Political constructivists are persistent to relativise the significance of national state and its role in internal and external relations; instead, they insist on promoting synthetically construed micronational creations that can be easily decomposed, after fulfilling their purpose. However, what ethnically-composed quasi-nations cannot provide includes a political space for creating the feeling of belonging, individual rights framework and legal subjectivity in international relations. Today, pro-nationalistic voices are becoming louder and more resonant in Europe. As a proponent of the nationalistic idea, Ekmečić concludes his thesis on constructivism and synthetic nation building rather optimistically, claiming that survival of a nation is possible, but it depends on the fall of liberal capitalism and free market, on the protection of national market and consumer rights, as well as on the limitation of labour mobility (Ekmečić, 2002: 73-74). In elaboration of his theory of synthetic nation-building, he gave special attention to religion, as an important factor in the construction process. His idea is strongly supported by many

scholars, including Vladeta Jerotić, who claimed that national and religious aspect are integral constitutive element of every people (Jerotić, 1999). Such religious type of national movement in modern geopolitical history creates stronger effect on society than any profane idea. Synthetic nations construed on religious ideology tend to divert into fundamentalism, which can be the case with Islamic communities.

According to Đurković, national identity plays a very important role in practical geopolitics of Western powers (i.e. corporations). It is mostly used as an instrument for construction or destruction of a national group, in order to achieve economic interest and geopolitical dominance. Popularisation of queer identities (be it man, community or nation) is strategically performed in order to destabilise the integrity of a particular entity and put it under control of great corporations, secret organisations or world powers. Unlike Ekmečić, Đurković does not limit the source of instrumentalisation of constructivism to Vatican and Germany, but rather blames the Western leading countries for abusing the concept of regional identity to create quasinationalisms, thus weakening ethnic substance, geographic control and geopolitical interests of other nations and states. Đurković further contends that these interest groups have diligently studied the historical development of nation, as a geopolitical phenomenon, in order to synthetise an instant nation that would evolve into a regional quasi-state, which threatens to undermine stability, democracy and international relations of national states (Đurković, 2024: 7-34). He claims that it is important to understand the danger of double and multiple identities, when ethnic identity is accepted simultaneously with regional identity, which is recognised as a political as much as cultural phenomenon. Utopian models of multiple identities promoted inside the European Union represent a serious threat to future stability of the European countries and their national identity concept. In that sense, Đurković emphasises the importance of Ekmečić's insisting on uncovering the idea of Europe of regions, since it leads toward undermining national identity and state sovereignty (Đurković, 2024:33).

A new experiment of the Western powers to infiltrate millions of Muslims into European states and nations in order to further spread liberal capitalism has become the focus of scholarly attention of Dragoš Kalajić. As a liberal thinker and moralist, Kalajić's observant eye sees that European political architects are keen on reconstructing a national society into a society of citizens with unconscious subserviant mentality. Why is Europe insisting on indulging in the concept of a cosmopolitan, a citizen who solely protects his own rights and interests? Such an individual corresponds more to the demands of liberal capitalism. A citizen of the world is an agent of imperial-

ism. Insistance on erasing all otherness has made the world show little interest in the complex economic and political forces that provoke migration. National society, as an organic community of individuals grouped around the same ethnic, ethical, cultural, and spiritual values resists the temptations of the world market in order to protect its own national interests (Калајић, 1994:105). Since the idea of nation is standing in the way to liberal capitalism, it is necessary to disband it and then use the minority fragments to serve the constructivist process of nation-building. One way of destroying a nation is through demographic implosion (regression of birthrate), which stands in contrast to demographic explosion (progression of birthrate) of Islamic nations, who blindly follow the revelations of Islam.

Regression of birthrate has hit almost all European nations and ethnoi to the extent of demogenocide of Europeans (white people), while Islamic countries are experiencing a demographic boom. According to Kalajić, reasons are multiple, including wide propagation of contraception methods and means, liberalisation of abortion, spread of homosexuality, subjection to the demands of consumerism and egoism, or open war of leading powers against the foundation of human society: family and motherhood (Калајић, 1994: 171-173). Why are Europeans so susceptible to external conditioning? The answer lies in the absolute and inviolable authority of an individual that is being promoted through culture industry. If such authority is not limited, Europe will face Thirdworldism, or *grand replacement*.

With traditional or modern leftist parties domineering the European political scene, internationalistic tendencies that give priority to hungry masses of the Third world over well fed Europeans will keep the door to Europe open to all migration waves coming from the South. Furthermore, every attempt to avoid *grand replacement* future of Europe eventually ends in reverse racism. Weak thought philosophers, such as Gianni Vattimo, see regression in fertility rate as the way to reduce social problems, and that shift in ethnoi and nations is a natural process that is beyond suppression (Vattimo, 2004). Kalajić resolutely rejects such anti-European racist ideas without sparing the words for their advocates. In support of a nationalistic thought that, he contends, will surpass internationalism, Kalajić reminds the academic public of Emil Cioran's utterance that "*the very possibility of such a heterogenous society shows that, in that region, the autochthonous do not have the slightest desire to preserve their identity. When people lose the historic idea of their mission in this world – they have no reason to preserve their difference, to maintain their features in the middle of chaos of faces*" (Калајић, 1994: 175).

3. Islamisation and migrations (France, Germany)

There is an ongoing debate among scholars regarding the perceived growing influence of Islam within Europe, often driven by Muslim immigration, which is seen as a demographic, cultural, or political shift. While historical Islam has long been present in parts of Europe, the modern discourse of Islamisation focuses on postbellum immigration and its impact on European societies. Concerns include the integration of Muslim communities, potential conflicts between different cultural and religious values, and the extent to which Islamic practices (such as Sharia law) might challenge democratic principles and European legal frameworks. Predominantly secular Western European countries, especially France and Germany, have developed a valid concern over the prospect of transformation of modern democratic and liberal societies back into religiously-restrained patriarchal communities.

In order to better understand the threat that hypothetically comes from Islam as one of the three largest world confessions, it is necessary to look into its phenomenology. Islam is a complex religious phenomenon as it simultaneously encompasses both ethnic and confessional component (Кошутић, 2002: 274). Ethnic component is closely related to the Arabic population settled at the Arabic peninsula. Although Islam tends to be a religion with a universal dimension, it remains closely tied to its Arabic roots. Firstly, Qur'an, the book of Allah's revelations to prophet Mohammed, is written in Arabic and cannot be translated into any other language, but has to be read in its original. The book can only be interpreted or paraphrased into other languages. Although Arabic in its nature and character, Islam as a confessional religion can be compared to other religions, such as Christianity or Buddhism (James, 1961: 203-207).

Modern understanding of the word *Islam* is twofold. Firstly, it can be understood as a system of beliefs, a monotheistic religion. Secondly, it is a civilisation under the influence of religion. Today's efforts of Islamic modernists to put an end to the past and turn Islam into a modern concept of belief adjusted to European technology and institutions have been seriously and continuously undermined by loud voices of the return to the pure roots of Islam from the times of prophet Mohammed, known as Neoislam/Islamic fundamentalism[5] or Revivalism (Кошутић, 2002: 277; Ćosić, 2008: 101).

[5] The author generally tends to agree with J. Esposito and his dislike for the word fundamentalism to be used in a pejorative and derogatory way. In context with Islam, a fundamentalist is described as an advocate of literal interpretation of the book of God (Qur'an), a political activist, radicalist, extremist, fanatic, and a terrorist (Esposito, 1999: 6). Scientific truth requires revealing many faces and postures of Islam, and not a monolithic approach.

According to this understanding, there is no similarity between Islam and democracy, since democracy assumes freedom and equality of citizens, their political subjectivity, political plurality, difference in opinion, and tolerance, separation of the church and state, and other economic, political and cultural values. It is believed the revitalisation of Muslim governments and societies, which are in a serious decline, requires reimplementation of Islamic Sharia law. Yet, there are some western Islamologists who believe in democratisation of Islam, under the condition of reviewing the status of non-Muslim minorities promoted by a classical Islamic doctrine. Namely, a long history of distrust, criticism and condemnation has turned the image of Islam into a militant, expansionist and rabidly anti-European religion that threatens to destroy humanistic values on which a modern democratic society lies (Esposito, 1999: 5-6).

Similarly, it is difficult to separate Sharia law from Islamic religion, since both represent the word of God (Allah). Islam and Sharia law equally regulate profane and sacral issues; hence, Islam is not familiar with the idea of a citizen, as a participant in a political process (Ćosić, 2008: 100). Mohamed E. Hamdi claims that secularism can only be sustained in the Islamic world with the help of local Islamic dictators helped by the Western powers (Hamdi, 1996: 84-5).

Traditional Islam was established in parts of Europe through the Umayyad conquest of Hispania (7-10th centuries) and later by the Ottoman Empire's expansion into Southeastern Europe. However, by the end of the 15th century, the Muslim populations in areas like Spain were largely expelled or converted to Christianity.

Modern views on the Muslim migration trend have been mostly negative, and in ignorance of the complex economic and political forces that provoked it. Very few scholars do realise that immigration constitutes an undeniably negative phenomenon, in part because it turns immigrants into victims, by erasing their roots (de Benoist and Champetier, 2000: ch. 3, art. 3).

Hence, a more fitting general terms would be Islamic revivalism, or Islamic activism, which have roots within the Islamic tradition. In recent years, the terms, such as political Islam and Islamism have also become a commonplace.

3.1. Islamisation of France

"I'm at home here,not you."

(R. Camus)

The presence of Muslim population in France is closely related to the French colonial invasion of North African territories, primarily Tunisia, Marocco, and Algeria in the mid-19th century.[6] While many Muslims integrated well, African Muslims are facing serious challenges, including racial discrimination, debates over secularism (*laïcité*), and a rising far-right presence that targets Muslims. There are also internal tensions between mainstream Muslim practices and the influence of radical ideologies like the Muslim Brotherhood.[7] Thus, *le Monde* has recently reported that according to a confidential government report, the Muslim Brotherhood poses a long-term threat to France's national cohesion, not through violence but by gradually eroding secular values at the local level (Le Monde, 2025a).[8] Such political Islamism risks affecting the public sphere and local politics by creating increasingly numerous Islamist ecosystems.

French government is concerned about the subversive nature of the low-level Islamism project aimed at turning the entire French society to Sharia law. However, except this report, there are no other documents that demonstrate the desire of Muslims in France to establish an Islamic state in France or to enforce Sharia law there. The *Le Monde* further states that the Muslim Brotherhood, alias Muslims of France, are not committed to "aggressive separatism" but more likely to "subtle yet no less subversive aim for the institutions" (Le Monde, 2025b).[9] To avoid such a scenario, France must launch a

[6] France has the largest Muslim population in Europe, with several million people of Muslim background, though precise figures are unavailable due to French privacy laws.

[7] The Muslim Brotherhood is a transnational Sunni Islamist movement founded in Egypt in 1928 as a religious, social, and political organization aiming to create a pan-Islamic caliphate. The movement's ideology posits that Islam is a comprehensive way of life, and not just a religious observance. Some European countries, such as Austria, have banned the MB, classifying it as an organization linked to religiously motivated crime. A very strong and highly engaged Muslim organization in France is the Muslims of France (*Musulmans de France*, former *Union des organisations islamiques de France* - UOIF), which responds to religious, cultural, educational, social and humanitarian needs of the Muslims of France (Qubaisi, 2025).

[8] Le Monde/AFT (2025a), French report warns of spread of Muslim Brotherhood ideology. *Le Monde*. 21 May 2025; https://www.lemonde.fr/en/france/article/2025/05/21/french-report-warns-of-subtle-but-subversive-spread-of-muslim-brotherhood-ideology_6741471_7tml (accessed on 8 Sept. 2025)

[9] Le Monde/AFT (2025b). Macron urges government action on Muslim Brotherhood's

public awareness campaign along with the promotion of a secular discourse and send a strong and positive signal to the Muslim community, like the teaching of Arabic language.

French scholars indicate that violence which has been wrought in the name of Islam in France, against French citizens, will prevail if the organisation of this religion does not undergo a profound process of understanding by the French citizens. Perpetual quarrels regarding the display of Islamic symbols in public places (the burkini being the latest example) cannot be the only policy response to Jihadism and religious fundamentalism. To address the issue, the Montaigne Institute carried out an unprecedented survey, together with the French Institute of Public Opinion (IFOP), which yielded some valuable results (Karoui, 2016: 7). This large-scale survey has shown that a majority of Muslims in France adhere to a system of values and a religious practice which can seamlessly co-exist within the corpus of the French Republic and nation. However, it has also revealed that there are many young Muslims whose sense of identity is first and foremost tied to religion (religious identity). They stand firm in the belief that the more fundamentalist they are, the more Muslims they are, and thus the more themselves they are (Karoui, 2016: *ibid*). By denying them the right to express publicly their religious identity, secular France has actually helped ignite religious fundamentalism (Al-Jazeera/Hafez, 2025).[10]

Thus, the survey reveals the co-existence of two very different realities: one is a silent majority of practicing Muslims who have no major conflict with French societal norms, and a minority drawn to Islamic fundamentalism. Furthermore, the survey has shown that French government has not managed thus far to organise Islam in France, nor has it taken any measures in order to tackle the influence of the Muslim Brotherhood movement and the spread of political Islamism in France. Reasons for such a failure are multiple, including geopolitical restraints, considering that the organisation of a French Islam is entangled in the complex relations that France has developed with both North Africa and Turkey (Karoui, 2016: 7). Another obstacle is the non-existence of the Muslim community in France. No sense of belonging, shared interests, or capacity for coordinated action have been detected. Financial restraint implies that Islam in France is under-funded, and non-

influence in France. *Le Monde.* 21 May 2025; https://www.lemonde.fr/en/france/article/2025/05/21/macron-urges-government-action-on-muslim-brotherhood-s-influence-in-france_6741505_7.html (accessed on 8.9.2025)

[10] Al-Jazeera/Hafez, F. (2025). State-sponsored Islamophobia in France encourages violence. *Aljazeera*. 5 July 2025. https://www.aljazeera.com/opinions/2025/7/5/state-sponsored-islamophobia-in-france-encourages-violence

transparent, thus lacking the capacity to collect donations from followers, which harms its reputation. However, the strongest obstacle is institutional because the French government is not placing enough trust in the Muslims living in France (Karoui, 2016: 8). Namely, French far-right populist parties stake their political motivations in highly exclusionary nativism, which most frequently targets foreign-born populations. Although these parties are not directly the cause of Islamophobic sentiments, their existence has catalysed the integration of radical right politics into the regular sociopolitical climate in France. French populists have thrived on these anti-immigration sentiments ("an immigrant is a symbol of loss of sovereignty/civilisational identity"; "it is important to have been born here to truly be one of us" – RN, Marine Le Pen) by taking back national control and by manipulating the composition of population through immigration restrictions (Garand, 2019: 23-29) and by proposing radical measures which are to prevent any spread of extremist Islamist ideas that threaten national cohesion (Le Monde, 2025a).

Building a French Islam in such a resistive setting is possible but it is full of challenges. A new reality of Islam in France must be put forward. Namely, the majority of Muslims are born in France and three-quarters of them are French nationals. The key to creating a modern approach to Islamic religion is to accept a new sociological evolution, which will make a balance between the over-representation of Muslim labourers, low-ranking employees and the unemployed compared to the national average, and a well-educated and professionally well-integrated Muslim elite that are being attracted through selective immigration (Karoui, 2016: 64).

How does the migration trend affect the creation of the French Islam? The OECD 2024 Migration Report reveals a record-high level of immigrations to OECD countries. In 2022, France received 294,000 new immigrants on a long-term or permanent basis, which is 10% more than in 2021. Morocco, Algeria and Tunisia were the top three nationalities of newcomers in 2022, with Morocco registering the strongest increase in flows to France (OECD Report, 2024: 208). These high flows have fuelled widespread concern about migrants' impact on France's economy and society, putting migration management and border control at the top of political agendas.

However, while France is putting forward the question of labour shortages and how to increase the accessibility and availability of labour market channels, what remains in the background is the cultural, and religious heritage that Muslim migrants carry to the host country. The economic aspect tends to overcome the cultural and national setting in France. Conflicts arising from cultural and religious differences between French citizens and Muslim

migrants are not the top priority for the French government currently preoccupied with ballooning budget deficit that threatens to freeze social and economic life in France (CNN/Vandoorne, 2025). [11]

President Macron has been heavily criticised by the populist opposition (*Rassemblement National party*) for not taking any concrete action against rising political Islam in France, and has been held directly responsible for violent resistance of radical part of Muslim community to national laws and integration process (Le Monde, 2025b). As Huntington suggests, instead of building a multicultural society, France is facing a serious clash of cultures (Huntington, 1996: 200). Reasons are to be found in the fact that non-Western civilisations are no longer the exploited recepients of Western civilisation but have become additional important actors joining the West to shape and move world history (Huntington, 1996: 91-95).

In the past decades, migration has become a central political theme in France. French polls show that 70 percent of the population (French by ethnicity) want to tighten migration laws. Some analysts claim that France's migration-related angst is surprising for multiple reasons. Statistics show that French migration levels have been relatively modest in the past decades and on the lower end in Western Europe. Namely, from 2004 to 2024, average annual net migration was 1.33 per 1,000 people, as compared to 3.4 in Germany. In 2023, the net migration to France was 183,000 persons as compared to 663,000 across the Rhine (de Weck, 2025). These figures indicate that France is not even close to a migration crisis. Contrary to the general opinion, facts show that France has introduced very few affirmative action policies supporting ethnic minorities that could make France's majority white population feel disadvantaged. President Macron blames academics for advancing a politics of secession and division by "ethicising social questions". Determined to promote and protect cohesion and equality, French constitutional act prohibits the state from collecting data about race, ethnicity or religion, but that cannot paralyse the provoked racist reflexes in the French people. If mainstream media decide to debate over the warning statements of the chronicler of the hardships of aging men in the West that soon "entire territories of France will be under Islamist control", average Frenchman will believe them, without asking for substantiating evidence (de Weck, 2025).

[11] CNN World/Vandoorne, S. (2025). France's government has collapsed again. How did we get here and what's next? *CNN World*. 9 September 2025; https://edition.cnn.com/2025/09/09/europe/frances-government-collapsed-whats-next-intl (accessed on 10 September 2025).

3.2. Islamisation of Germany

Next to France, Germany has the largest Muslim population in Europe. Demographic data show a stable and continuous growth of the Muslim population due to immigration, higher birth rates, and some conversions, but it still remains a minority in Germany. To illustrate, in 2010 estimated Muslim population in Germany was 3.3 million or 4.1% (mostly Turkish guest workers); in 2016, the number of Muslim immigrants increased to less than 5 million or 6.1% (refugee surge from Syria, Iraq, Afghanistan); the 2022 census shows another increase of 5.5 million Muslims or 6.5 % (immigrants from African and Middle Eastern countries, plus converts and secular Muslims). By 2050, this number is expected to increase to 8-10 million (medium migration: balanced immigration plus fertility differences) or 17.5 million (high migration: unrestricted asylum plus family reunification) (Kaufman, 2023). These demographic data have turned the political concept of Islamisation into a most controversial topic in public discourse since the 2015 migrant crisis, fuelled by rapid immigration from Muslim-majority countries. Many critics warn that this could lead to a loss of secular, Christian-influenced identity, while multiculturalists see it as baseless alarmism that incites xenophobia.

Despite polarised views on massive inflow of Muslims into Germany, the question remains how it will affect German geopolitical and demographic setting. Although Germany's history with Islam (e.g. Ottoman alliances, Ottoman mosques) shows entanglement rather than invasion, the failed integration entails risks of Islamic extremism. There are political allegations that "legalist Islamism" is using democracy to subvert it (Berman, 2024). The greatest strategic challenge for German government would be to ensure that shared values (like secular law) prevail, without alienating communities.

How much has Germany contributed to the Islamophobic rhetoric and to spreading fear of Islamic fundamentalism among German non-Muslim citizens? According to Ramm, German state has contributed to "Islamising" Turkish immigrants through citizenship tests and integration policies that essentialise Islam as incompatible with secular values, fostering a divide between "Muslim/Turkish" and "Western/German" spheres. Such measures that Germany promotes and finds effective include remigration for failed asylum seekers (more than half) or school caps[12] on migrant enrolment (Ramm, 2010: 187). Against the background of persistent Islamophobia in

[12] School caps or enrollment caps refer to the maximum number of students a school can accommodate at either the entire school level or within a specific classroom, serving to manage overcrowding (author's note).

German society, the media have also contributed a great deal to reproducing problematic images of Islam. Findings show that 37% of the Islam-related articles in German print media discuss Islam in the context of terrorism, war and political unrest (Richter, Paasch-Colberg, 2023: 8).

Growing diversification of lifestyles and hybrid identifications among Turkish-Germans have culminated in the Muslim collective living in parallel societies (ghettos), social exclusion, educational shortcomings and forms of patriarchal violence (e.g. forced marriages or 'honour killings'). Such viewpoint seriously obstructs the process of integration of Muslim immigrants. Another public fear that occupies modern German mind is the worry that Islamic culture is taking over Germany. In addition to the observed increase in birthrates attributed to immigrant Muslim communities, there is the spread of Islamic ways of thinking and living among mainstream Europeans and Germans. The idea behind this new anxiety was that Muslim values had already begun to dominate European public culture because liberal Europeans were too permissive to stand up for their values and to protect them (Asad, 2001: 209-227). Like Houellebecq, Broder compares Islam with submission, stating that liberal secular Europeans who submit to Islam's upsurge in Europe have already been submitted (Broder, 2007).

At the same time, Germany is experiencing massive conversions into Islam at a time when Islam is seen as contrary to European values. German mainstream society marginalises converts and questions their national loyalties. In turn, converts try to disassociate themselves from migrants of Muslim-majority countries and promote a denationalised Islam untainted by Turkish or Arab traditions. Some German Muslims believe that once cleansed of its radical conceptions, Islam would correspond to German values and lifestyle (Özyürek. 2015). Prevalent ideas of secular Germany, which defines religion as a sphere separate from all other social realities, in conjunction with the increased racialisation of Muslims, incite converts and other European-born Muslims to promote an Islam deprived of the despised aspects of Middle Eastern values and practices, and fit for secular European and German mindset.

4. The „Great Replacement" theory of Renaud Camus (L'homme remplaçable, 2012)

„Since when, in history, did a people need 'science'
to decide whether or not it was invaded and occupied?"
(R. Camus)

Renaud Camus coined the term „great replacement" (fr. *grand replacement*) to show his belief that the native European population is being uprooted by the non-Caucasian immigrants, especially the Muslims. He compares Muslim immigrations to modern colonisation stating that a counterrevolt is bound to happen when white Europeans become aware of the increase in non-white populations (Camus, 2024: 5). Camus began to develop his idea in 1996; while editing a guidebook about the department of Herault (Occitania, France), he had an epiphany which generated the concept "Great Replacement". Camus "suddenly realised that in very old villages…the population had totally changed", and began writing about it (Spectator/Sexton, 2023).

In 2002, Camus founded his own racialist political party[13], *the Parti de l'Innocence*. The party advocates remigration, i.e. sending all immigrants and their families back to the country of their origin, and a complete cessation of future immigration (Onishi, 2019). A decade later, Camus made his theory public by publishing a book under the same title. He explains that the Great Replacement indicates the "replacement of a people, the indigenous French people, by one or others; of its culture by the loss of its cultural identity through multiculturalism", and adds: "Individuals, yes, can join a people, integrate with it, assimilate to it. But peoples, civilisations, religions – and especially when these religions are themselves civilisations, types of society, almost States – cannot and cannot even want to … blend into other peoples, other civilisations" (Camus, 2024: 123). He considers that previous generations of European immigrants had been drawn by "love" for France but the newer arrivals since the 1970s, mostly from France's former colonies in the Maghreb and in sub-Saharan Africa, did not come "as friends". Instead, they came as conquerors and colonizers, filled with hatred and a desire to punish France. Camus singles out Muslims for „not wanting to integrate" into French society. Camus believes that all Western countries are faced with varying degrees of „ethnic and civilisational substitution" (Camus, 2024: 125).

A key to understanding Camus' "Great Replacement" theory can be found in his book about aesthetics, titled *Du Sens* („Of Meaning"), published in 2002. Inspired by a dialogue between Plato and Cratylus[14], he wrote that the words "France" and "French" equal a natural and physical reality, not a legal one; it

[13] A racialist party supports white nationalistic ideology that sees white people as a race and seeks to develop and maintain a white racial and national identity. Analysts often use white nationalism interchangeably with white supremacism and white separatism (Author's note).

[14] Plato's work Cratylus, is a philosophical text where Socrates discusses the nature of language with Cratylus and Hermogenes. The core question is whether names are conventional (arbitrary, social constructs) or natural (inherently connected to reality). While Cratylus advocates for the natural view, Hermogenes supports the conventionalist view (Jowett, 1892).

is a form of Cratylism similar to Charles Maurras' distinction between the legal country and the real country (Camus, 2002: 23). Camus also built on the earlier work of Jean Raspail, who published the dystopian prophetic novel "The Camp of the Saints" in 1973, about immigration and the destruction of Western civilisation.

As a candidate in the 2012 French presidential elections, Camus repeated some of his political ideas previously expressed in his book, such as serious proposals on repatriation of foreign-born criminals. Yet, he failed to gain enough elected representatives support to be able to run for president, and eventually decided to support Marine Le Pen, the far-right candidate. Three years later, Camus headed an initiative to launch Pegida France, an Anti-Islamist Movement.[15] Although Camus stepped out of the organisation, Pegida France continued operating and organised several anti-immigration and anti-Islam demonstrations. Camus has never diverted from his initial ideological and political course. Thus, in December 2017, he declared: „L'élection présidentielle qui a eu lieu [en 2017] était la dernière chance pour une solution politique. Je ne crois pas à une solution politique (...) car en 2022, cette fois-ci, ce seront les occupants, les envahisseurs, qui feront le vote, qui seront maîtres des élections, donc de toute façon la solution n'est plus politique" (de Boissieu, 2025).

Determined to make his theory part of the European political programme, in May 2019, Camus ran for the European parliament elections. In his agenda, he wrote: „L'Europe, il ne faut pas en sortir, il faut en sortir l'Afrique…Jamais une occupation n'a pris fin sans le départ de l'occupant. Jamais une colonisation ne s'est achevée sans le retrait des colonisateurs et des colons. La Ligne claire, et seule à l'être, c'est celle qui mène du ferme constat du grand remplacement…à l'exigence de la remigration, ajoutent-ils" (AFP, 2019). However, international liberal/leftist political fractions occupying government positions see in Camus' ideas harmful racism and anti-Islamism, which is, in their opinion, a direct threat to the socio-political stability in Europe. Thus, in April 2025, when Camus was to participate at the Big Remigration Conference hosted by the UK Homeland Party, the British Home Office denied him entry under the pretext that "his presence in the UK is not conducive to the public good" (Smith, 2025).[16]

[15] Pegida stands for Patriotic Europeans against the Islamisation of the West, and represents a German, anti-Islam, far-right extremist political movement. Pegida offshoots have been formed in various countries, including France. Its main aim is to curb immigration and it accuses authorities of failure to enforce related laws. (Author's note)

[16] Smith, K. (2025). Tweet Post about Renaud Camus. X. 18 April 2025; https://x.com/KennySmithHP/status/1913260259495248280 (accessed on 18 Sept. 2025)

Since his 2010 and 2012 books (*L'Abecedaire de l'in-nocence*/Abecedarium of no-harm and *Le Grand Replacement*/The Great Replacement), Camus has been warning of the purported danger of the Great Replacement. The theory supposes that replacist elites are colluding against the White French and Europeans in order to replace them with non-European peoples, specifically Muslim populations from Africa and the Middle East, through mass immigration, demeographic growth and a drop in the European birth rate; a supposed process he labelled genocide by substitution (Verstraet, 2017: 58). Camus's replacement theory has been accepted as a manifesto by mostly supremacist and white-nationalist organisations and movements, which has led to several instances of violent attacks targeted mostly at Muslim immigrants. Although Camus has repeatedly condemned any act of violence and terrorism committed in echo with his ideas, dismissing them as "practiques d'Occupant",[17] he never opposed their manifesto.

In critique of Camus' white genocide theory, Jean-Yves Camus, an expert on the far right at the French Institute for International and Strategic Affairs, said that Camus viewed the world from the perspective of a novelist and aesthete without recognizing real-world consequences. As noted by Onishi, Camus " should become aware that in our universe, where everything happens in real time, what you say from the position of an aesthete or a writer, can instantly be transformed into a gun and bullets" (Onishi, 2019).

While denying the stigmatisation of all Muslims, Camus believes in an unbroken line between petty crime and Islamic terrorism: „All the terrorists are known by the police, not for terrorist acts or for religious extremism, but by petty larceny and bank attacks, or even by very small things like attacking old ladies in suburban trains, or conflicts between neighhours". In another speech, he added: "We are talking about the fight against terrorism: in my opinion, there are no terrorists, not a single one. There are occupants who…. kill a few hostages from time to time to better remind us who the master is." (Spectator/Sexton, 2016).[18]

[17] On his Tweet account, Camus wrote: "J'appelle à la révolte anticoloniale, moi, à la décolonisation, à la liberation du territoire, au depart de l'Occupant, à son Grand Repatriement qui peut seul nous protéger de la violence – certainement pas au terrorisme et aux massacres de masse, ces pratiques d'Occupant." (Camus, R. (4 August 2019). Renaud Camus – Twitter. *Twitter*. https://twitter.com/RenaudCamus/status/1158000063517515778)

[18] Spectator/Sexton, D. (2023). Enemy of the Disaster: Selected Political Writings of Renaud Camus, reviewed. *The Spectator*. 11 Nov. 2023; https://www.spectator.co.uk/article/enemy-of-the-disaster-selected-political-writings-of-renaud-camus-reviewed/ (accessed on 18 September 2025)

Camus' hate speech has not gone unnoticed and unpunished. During a conference organised by Bloc Identitaire and Riposte Laique in December 2010, he referred to Muslims as "hooligans" and "soldiers" and "the armed wing of a group intent to conquer French territory and expel the existing population from certain areas". Consequently, in April 2014, he was fined € 4,000 for incitement to racial hatred. In April 2015, this decision was confirmed by the Court of Appeal in Paris (Le Monde/Staff, 2014; AFT, 2015). [19]

Camus sees democracy as a degradation of high culture and favours a system whereby the elite are guardians of the culture, thus opposing multiculturalism. He sees president Macron as a synonym of „forces of remplacement". Macron is someone who thinks of people as „interchangeable" units within a larger social whole. To Camus this is a very low conception of what being human is. People are not just things. They come with their history, their culture, their language, with their looks, with their preferences. He sees immigration as one aspect of a nefarious global process that renders obsolete everything from cuisine to landscapes. The very essence of modernity is the fact that everything can be replaced by something else.

5. The White Genocide theory of Jean Raspail

"But don't you ever ask yourself what something like this would mean?
The mixture of races, and cultures, and lifestyles?"
"The different levels of ability, different standards of education.
Why, it would mean the end of France as we know it,
the end of the French as a nation."

(The Camp of the Saints, J. Raspail)

"The Camp of the Saints" (*Le Camp des Saints*) is a 1973 French dystopian fiction novel by author and explorer Jean Raspail. As a speculative fiction account, it depicts the destruction of Western civilisation through the Third World mass immigration to France and the Western world. The title "the Camp of the Saints" refers to a passage from the Book of Revelation 20:9),

[19] Le Monde/Staff (2014). L'écrivain Renaud Camus condamné pour provocation à la haine contre les musulmans. *Le Monde.* 10 avril 2014; https://www.lemonde.fr/societe/article/2014/04/10/l-ecrivain-renaud-camus-condamne-pour-provocation-a-la-haine-contr-les-musulmans_4399551_3224.html; AFT (2015). Provocation à la haine contre les musulmans: La condamnation de Renaud Camus confirmée. *20 Minutes.* 9 avr.2015; https://www.20minutes.fr/societe/1582975-20150409-provocation-haine-contre-musulmans-condamnation-renaud-camus-confirmee, (accessed on 12 Sept.2025)

where God's people, the Church and the city of Jerusalem are described as being surrounded by hostile nations before being consumed by divine fire. The Old Testament parallel of the Israelite camp in the wilderness serves as a backdrop, signifying a holy encampment under God's direct protection. The novel follows a story of Indian people who desperately want to reach Europe ("a land of plenty") so they board hundreds of ships and head for the promised land. Initially, children of these immigrants were meant for adoption by Belgian citizens, as a form of charity. When the Belgian government realises that the number of Indian children raised in Belgium has reached 40,000 in just five years, an emergency policy attempts to halt the migration. Determined to build a better life, the Indian immigrants are now sailing toward Europe, suffering the worst of conditions while on board, including crowdedness, unsanitary conditions and dismal ambience. As the fleet crosses the Indian Ocean, the political situation in France becomes tense. At a press conference about the crisis, a French official who offers a speech in praise of the immigrants is confronted by a journalist who claims he is merely trying to "feed the invaders" and demands to know if France will "have the courage to stand up to" the immigrants when they reach France. Other journalists seek to inflame tensions between the French and Africans and Arabs already living in the country. They begin to write that the migrant fleet is on a mission to "enrich, cleanse and redeem the Capitalist West". The immigrants eventually disembark on the south of France and make their way north, having no desire to assimilate to French culture, but continuing to demand a First World standard of living, even though they flout laws, do not produce, and murder French citizens. They are joined by the immigrants who already reside in Europe, as well as various left-wing and anarchist groups. Across the West, more and more migrants arrive and have children, rapidly growing to outnumber whites. Soon, the white West has been overrun and pro-immigrant governments have been established, while the white people are ordered to share their houses and flats with the immigrants.

As we can see, *the Camp of the Saints* is a dystopian and apocalyptic work of fiction. A key element of the text is the supposed vulnerability of the West, which has lost its soul to materialism and a fixation on empty things in a period of decline and decay. Native French people are described as "giving in without a blow to the hyperbolic egalitarianism that 'swallows' them down to the rank of third-world men…In such a context, racist deviations are inevitable…" (Moura, 1988:120). Although placed as the centre of the plot, race is not the key issue, but culture and political principles. There are some important truths to be minded, especially in terms of how progressive ideology in the European establishment institutions (state, church, media, academia) disarms people in the face of a hostile and alien culture. The idea

of replacing national with civic society threatens to dilute its identity by immigration.

When first published, Raspail's novel drew the attention of American white supremacists and anti-immigrationists who saw a clear plot's parallel with white genocide conspiracy theory.[20] If immigration is left unchecked, the racial character and content of a culture can be undermined to the point of oblivion (Jones, 2018). Raspail was ahead of his time in demonstrating that Western civilisation had lost its sense of purpose and history – its exceptionalism (Owens, 2014). His idea of a monolithic "Western culture" or "Western civilisation" has recently been revived to act in service of immigration restrictionism. The author's main message is that cultures that are completely different in all their principal aspects (history, language, race, religion, education, literature) are beyond assimilation. Autochthonous European culture, if not protected by restrictive policies, is bound to be "replaced" by its non-European invading cultures.

6. Michelle Houellebecq's Declinism theory

https://www.theguardian.com/books/2015/sep/06/michel-houellebecq-submission-am-i-islamophobic-probably-yes
"For these Muslims, the real enemy—the thing they fear and hate—isn't Catholicism.

It's secularism. It's laicism. It's atheist materialism. They think of Catholics as fellow believers. Catholicism is a religion of the Book. Catholics are one step away from converting to Islam—that's the true, original Muslim vision of Christianity."
(Submission, M. Houellebecq)

Some literary critics also saw the Great Replacement's influence in Michel Houellebecq's 2015 best-seller, "Submission" (fr. *Soumission*), a dystopian novel set in a near-future France where the Muslim Brotherhood wins the 2022 presidential election through an alliance with the Socialists, leading to

[20] The white genocide, white extinction or white replacement conspiracy theory is a white nationalist conspiracy theory that claims there is a deliberate plot to cause the extinction of white people through forced assimilation, mass immigration, or violent genocide. It purports that this goal is advanced through the promotion of miscegenation, interracial marriage, mass non-white immigration, racial integration, low fertility rates, abortion, pornography, LGBTQ identities, governmental land-confiscation from whites, organized violence, and eliminationism in majority white countries. This theory is usually brought into relation with the Great Replacement theory (Moses, 2019).

a gradual Islamisation of French society. The story follows François, a lonely literature professor at the Sorbonne, as he navigates this new reality, which includes the introduction of polygamy, the veiling of women, and a shift in academic focus towards Islamic law, all funded by Middle Eastern Islamic countries. The new Islamic government is depicted as a "soft" version of Sharia, focused on restoring traditional morality, family values, and patriarchy, opposing terrorism and fundamentalism.

Although generally accused of being anti-Muslim[21], the novel is analysed as satirical and politically pessimistic commentary on French identity, the perceived emptiness of modern secular society, and the decline of traditional values. Secular France has given up on its cultural fundamentals and, thus weakened and disbalanced, cannot oppose the strongly rooted Islamic culture and civilisation. The theory that French and European culture are in a state of decline (Declinism) is best reflected in the destiny of the main character François who, seeking an end to his isolation and a sense of meaning, chooses to convert to Islam, finding a form of stability and comfort in the new social order.

Modern malady that has overcome France is anomie:[22] the lack of interest in a human being; chronic individualism and spiritual emptiness fathomed by materialistic insatiability; the state of being without faith, as the most crucial element of identity. Houellebecq's highly visionary depiction places before Europe a post-national era, where European construction is used as a means to dissolve nation states within a superstructure similar to the Roman Empire.

7. Conspiracy theory of Dejan Lučić

"We are on the brink of civil war between
the European Union and Islam in Germany, France, Italy…
Nostradamus' prophecy is coming true."
(*Fears of the Powerful*, *D. Lučić)*

[21] By cruel coincidence, the book was released in France on 7 January 2015, the day of the Charlie Hebdo Terrorist attacks. The same day the author's caricature appeared on the cover page of Charlie Hebdo magazine. Houellebecq has a long history with Islam. In one interview in 2002, he called it "the stupidest of all religions" and was charged with inciting racial hatred but later the Paris court dropped the charges. (Author's note).

[22] The sociologist Emile Durkheim popularized the term, in a book on suicide, that reveals the human state of lawlessness, a lack of direction stemming from a lack of governance (Durkheim, 2002).

In his writings, a notorious Serbian conspiratologist, Dejan Lučić, has largely contributed to the promotion of the Great Replacement theory. This is particularly evident in his trilogy "Islamic Republic of Germany" (Fears of the Powerful; British Seal; and Mosad's Target). The connecting tissue in Lučić's novels (although never directly) is Camus' theory that announces the demographic replacement of European population with mostly Muslim immigrants through massive immigration, birthrate reduction and elite policy. The key element of Camus' theory that Lučić deconstructs in his three books is the Islamisation of Europe as a demographic threat. Lučić artfully weaves a scenario in which Europe, especially Germany, is being deliberately inhabited by Muslims through secret operations, such as "Operation Catapult",[23] triggering civil war between the European Union and Islam. Lučić directly alludes to Nostradamus' prophecy of the "green dragon" (symbol of Islam) that conquers Europe through the Balkans (Bosnia and Kosovo) (Reading, 2009: 749-751). Although speculative, Lučić's novels anticipate "Arabisation and Islamisation" of Europe with Muslims becoming a majority population, who eventually take over the control of Germany and the rest of Europe.

In addition, there is a thin line of constructivism in Lučić's stories. The author contends that nations or identities are synthetically created for the purpose of controlling territories, weakening other peoples or realising other strategic plans (e.g. masons, illuminati, CIA, or British MI 6). In his trilogy, Lučić claims that Hazars (Turkish-Asian tribe that accepted Judaism around 740 AD) represent the basis for "false Jews" who currently dominate global politics. In his opinion, this is not an organic nation but a synthetic construction of global elite, planning to rebuild "Hazarstan" (a new state in the territory of Caucasus and the Middle East) and destroy Israel and Europe. By stating that 90% of today's Jews are direct descendants of Hazars, Lučić depicts them as a synthetic hybrid for geopolitical goals. Lučić revealed the plan of rebuilding Hazarstan nine years before the Mosad and the Russian military agency GRU, indicating that such artificially created multicultural societies will eventually lose their national identity.

We see that Lučić's ideological perspective is deeply rooted in conspiracy theories, wherein synthetic nations are used as a tool for demographic, cultural and political dominance. Although many criticise Lučić's ideas as

[23] *The Operation Catapult* is Lučić's literary allusion to the attack on Mers-el-Kébir, a naval base at the coast of French Algeria on 3 July 1940. After the fall of France in 1940, Germany and France concluded armistice. Hence, the British War Cabinet, being apprehensive about the control over the French navy, drafted a plan to neutralise or destroy French ships to prevent them from falling into German hands. A military author and consultant, Ryan Noppen, gives a fascinating analysis of this operation. (Noppen, 2024).

nationalistic and Islamophobic, reality has shown that their nature is deeply prophetic, and rooted not only in Camus' Great Replacement theory but also in "Eurabia" theory of Bat Ye'or.[24]

7.1. De-Islamisation of Europe?

The concept of "de-Islamisation of Europe" is highly controversial, often tied to far-right, anti-immigrant, and Islamophobic narratives that frame Islam as a threat to European identity or culture. It refers to theories, movements, or proposed policies aimed at reducing the influence of Islam or Muslim populations in Europe, through restricting immigration, remigration, assimilation and integration, or other means. Theories related to "de-Islamisation" often stem from concerns about the perceived "Islamisation" of Europe. In the opinions of some scholars, Islamisation theories are exaggerated or unfounded. They are also seen as the counterbalance to the earlier analysed theories of the great replacement, declinism, and white genocide.

The key theories that support de-Islamisation concept can be divided into political, cultural and demographic. The most prominent political theory is the aforesaid Eurabia conspiracy theory. This theory posits that European elites, in collaboration with Arab powers, are deliberately facilitating the Islamisation of Europe through immigration and multiculturalism, leading to a supposed state of "dhimmitude" (subservience to Islamic rule). It claims Europe is surrendering its culture to Islam, driven by globalist agendas, economic assistance to Muslim countries, and immigration policies (Ye'or, 2005: 147-163).

The most prominent cultural theory is cultural incompatibility. Some narratives assert that Islam is inherently incompatible with European liberal values, such as secularism, democracy, and gender equality. This theory underpins groups like Stop Islamisation of Europe (SIOE), which argue that Islamic practices and political Islam (Islamism) threaten European identity. They advocate for policies to curb Islamic influence, framing their stance as rational rather than prejudiced. Scholars like Bassam Tibi, who proposed a "Euro-Islam" compatible with European values, have expressed pessimism about its adoption, citing the rise of conservative practices like "headscarf Islam" (Илић Духанџија, 2017: 438).

[24] Euroabia theory was created by Bat Ye'or, Egyptian-born British-Swiss writer and scholar. The theory was first revealed in her 2005 book "Eurabia: The Euro-Arab Axis." The theory posits that since 1970s, European elites (particularly in France) have pursued a deliberate policy of alignment with Arab and Muslim interests through the Euro-Arab Dialogue. This dialogue has transformed Europe into "Eurabia" characterized by, inter alia, cultural Islamisation (Ye'or, 2005: 147-163).

The demographic theory focuses on the demographic threat that Muslim populations will outnumber non-Muslims due to higher fertility rates and immigration. However, critics argue that this theory ignores declining birth rates among immigrant populations, the rise of non-religious Muslims, and the fact that Muslims remain a minority in Europe (Stonawski, Potančokova, Skirbekk, 2015: 552-567).

These theories have gained traction in certain political and social spheres, driven by specific events and broader societal shifts. Anti-immigrant and anti-Islam sentiments have fueled the rise of far-right parties, such as France's *Rassemblement National* and Germany's *Alternative für Deutschland* (AfD), which performed strongly in recent elections. These parties often link immigration with Islamism, advocating for stricter immigration controls and assimilation policies. Groups like Pegida and its affiliates in Belgium, France, and Germany have organized protests and campaigns against perceived Islamic influence, often citing events like the 2005 Danish cartoon controversy or terrorist attacks, such as Charlie Hebdo in 2015 (Sorkin, 2015).

Anti-Muslim rhetoric has become more visible, with policies like France's 2016 burkini bans and restrictions on religious symbols in public spaces, reflecting efforts to curb visible Islamic practices. These measures are often justified as protecting secularism but are criticised as discriminatory. Furthermore, such measures alienate Muslim communities, increase discrimination, and undermine social cohesion.

High-profile Islamist terrorist attacks (e.g. Paris 2015) have intensified calls for "de-Islamisation" by linking Islam with security threats. For instance, the EU Counter-terrorism Coordinator reported over 5,000 radicals and jihadists travelling to conflict areas in Syria and Iraq, fueling demands for stricter policies (EUROPOL, 2017:12).[25] Non-violent expressions of Islamism, such as public displays of banned symbols (e.g. ISIS or Hamas flags) or large-scale street prayers, are also cited as evidence of cultural erosion. Some European governments have pursued policies to create a 'domesticated' Islam aligned with European values, such as France and Germany's efforts to train imams locally and reduce foreign influence on Muslim communities. These policies aim to counter radicalisation but are criticised for oversimplifying Islam's diversity and reinforcing stereotypes (Karoui, 2016: 68-101).

[25] EUROPOL (2017). European Union Terrorism Situation and Trend Report (EU TE-SAT Report), 2017, European Union Agency for Law Enforcement Cooperation 2017. retrieved on 14 September 2025 from https://www.europol.europa.eu/cms/sites/default/files/documents/tesat2017_0.pdf

Having all these trends in mind, under the banner of "de-Islamisation", European governments have proposed and implemented various legal, social and political methods and measures. Many are contentious and face legal or ethical challenges. Limiting immigration from Muslim-majority countries is a core method advocated by groups like SIOE and far-right parties. For example, Poland and Hungary have resisted accepting Muslim immigrants, citing cultural preservation. Cultural assimilation policies, like France's ban on face coverings (2010) and burkinis (2016), aim to enforce secular norms, often targeting Muslim women's dress. These policies are created to promote integration but are heavily criticised as restricting religious freedom. Germany and Austria have pushed for "European Islam" through state-sponsored imam training and dialogue forums to align Islamic practices with liberal values. The SIOE and similar groups advocate boycotting companies (e.g. Fisher-Price, KFC) and Muslim-majority countries to reduce economic ties with Islam. They also organize protests to rally against perceived Islamisation. Far-right groups like Pegida use public demonstrations to promote anti-Islam narratives, often clashing with counter-protesters. Some propose countering Islamism through Christian revival or promoting secular values. For example, a New Apostolic Reformation movement suggests a "new Christian reformation" to counter Islamic influence, arguing that secularism has weakened Europe's cultural defenses (Tabachnick, 2013). Others advocate for counter-narratives to undermine Islamist ideologies, focusing on integrating Muslim populations into Western values rather than excluding them. Increased monitoring of Muslim communities, as seen in France's tracking of 15,000 individuals linked to Islamist movements, is justified as a security measure but raises concerns about profiling and civil liberties. De-radicalisation programmes, such as those in the UK, aim at reducing extremist influence but they are criticized for targeting Muslims broadly rather than specific threats.

8. Conclusion

Islamisation of Europe as a phenomenon has shown a myriad of faces before the scholars. If put into the context of synthetic nation-building/constructivism, Islamic religion and migration, it will be shaped into a series of mostly conspiracy theories (great replacement, declinism, white nationalism, white supremacism, white genocide, genocide by substitution and many others). The Great Replacement theory has proven to be the most controversial and inflammatory. Is Europe undergoing demogenocide? Who gains most from the process of replacement of everything that is authentically European (culture, language, religion, nation, identity)? To what purpose?

These questions have been placed into the centre of geopolitical discussions of their creators, amalgamating into one common point of interest: nation and national identity. The clerics of mondialism insist on framing nationalism within reactionary fragments of the past, or a pathology of civilizational backwardness. However, current tectonic demographic shifts from the global South toward Europe have revived the natural concept of nationalism, as the only force against final and complete occupation of Europe.

Migrations as a natural process invoke demographic changes. However, such a process, if spontaneous, will result in gradual assimilation and integration, not forceful exclusion and replacement. Muslim immigrants have been divided into two streams, loyalists of political Islam and devout Islamokemalists. The former have become the cause of critical and oppressive views of European intelligentsia. Often connected to Islamic terrorism, extremist Islamists have endangered the position of European Muslims who are devoted to a Westernised form of Islam, while preserving the bare essentials of traditional Islamic values. The fear of "great replacement" is spreading fast through Europe, reviving strong nationalist ideas for the return to the concept of nation states. As Houellebecq prophesied, Europe can expect two scenarios in near future: Europe should start preparing for the war against Islam or, all conspiracy theories aside, Europe is to experience a "great displacement", i.e. coexistence of cultures based on "equal, but different" principle.

References

Adorno, T. (1991). *Culture Industry: Selected Essays on Mass Culture.* ed. J.M. Bernstein. London & New York: Routledge Classics.

Asad, T. (2001). Muslims and European Identity: Can Europe Represent Islam? in A. Pagden (ed.). *The Idea of Europe: from Antiquity to the European Union.* New York: Cambridge University Press.

Berman, R. (2024). Islamism and Immigration in Germany and the European Context. *The Caravan.* 17 September. Retrieved 15 September 2025 from oover.org/research/islamism-and-immigration-germany-and-european-context

Broder, H. (2007). Hurray! We Are Capitulating. *Der Spiegel Online.* 25 January. Retrieved 12 September 2025 from http://www.spiegel.de/international/spiegel/0,1518,462149,00.html

Camus, R. (2024). *The Great Replacement: Introduction to Global Replacism.* Plieux: Éditions du Château.

Camus, R. (2002). *Du Sens*. Paris: POL.

Connor, W. (1972). Nation-building or Nation-destroying? *World Politics*. 24(3): 319-355. Retrieved 11 September 2025 from https://doi.org/10.2307/2009753

Crawford, B. (1996). Explaining Defection from International Cooperation: Germany-s Unilateral Recognition of Croatia. *World Politics.* 48, 4 July.

Ćosić, D. (2008). Islam: pitanja i odgovori. *National Security and the Future*. Udruga sv. Jurja, Zagreb. 9(1-2): 89-121.

Deutsch, K.W. (1963). The Study of Nation-Building, 1962-1966. In K.W. Deutsch & W.J. Foltz (eds), *Nationa-Building* (Forward). Chicago: Adline Atherton.

Deutsch, K.W. (1966). *Nationalism and Social Communication.* Cambridge: MIT Press.

De Benoist, A., Champetier, C. (2000). *Manifesto of the French New Right In The Year 2000,* retrieved from https://www.4pt.su/en/content/manifesto-french-new-right

De Boissieu, L. (2025). Parti de l'In-nocence (PI). 4 May. *France-politique.* Retrieved 15 September 2025 from https://www.france-politique.fr/wiki/Parti_de_l%27In-nocence_(PI)

De Weck, J. (2025). France has a problem with racism, not migration. *Internationale Politik Quarterly.* 8 January 2025, https://ip-quarterly.com/en/france-has-problem-racism-not-migration (accessed on 11 9.2025)

Durkheim, E. (2002). *Suicide: A Study in Sociology.* London & New York: Routledge.

Ekmečić, M. (2002). *Dijalog prošlosti i sadašnjosti.* Beograd: JP Službeni list SRJ.

Esposito, J. (1999). *The Islamic Threat: Myth or Reality?* New York: Oxford University Press.

EUROPOL (2017). European Union Terrorism Situation and Trend Report (EU TE-SAT Report), 2017, European Union Agency for Law Enforcement Cooperation 2017, retrieved from https://www.europol.europa.eu/cms/sites/default/files/documents/tesat2017_0.pdf

Garand, M. (2019). Immigration in the Context of Religion with Case Studies of France and Hungary. *Honors College*. 524. (accessed on 10 Sept. 2025), https://digitalcommons.library.umaine.edu/honors/524?utm_source=digi-

talcommons.library.umaine.edu%2Fhonors%2F524&utm_medium=PDF&utm_campaign=PDFCoverPages

Heidegger, M. (1977). *The Question Concerning Technology and Other Essays.* Trans. William Lovitt. New York: Garland Publishing, Inc.

Hamdi, M. E. (1996). The Limits of the Western Model. *Journal of Democracy.* 2(7): 81-85.

Huntington, S. (1996). *The Clash of Civilisations and the Remaking of World Order.* New York: Simon & Schuster.

Илић Духанџија, З. (2017). Евроислам Басама Тибија. *Социолошки преглед.* LI (3): 434-456.

James, E.O. (1961). *Comparative Religion.* London: Methuen & Co.

Јеротић, В. (1999). *Вера и нација.* Београд: Ars Libri.

Jones, S. (2018). The Notorious Book that Ties the Right to the Far Right. *The New Republic*. Washington D.C., 2 2.2018. https://newrepublic.com/article/146925/notorious-book-ties-right-far-right (17.9.2025)

Jowett, B. (1892). *The Dialogues of Plato translated into English with Analyses and Introductions by B. Jowett.* V vol. 3rd ed. Revised and corrected. New York: Oxford University Press.

Калајић, Д. (1994). *Издана Европа.* Београд: Југославијапублик.

Kant, I. (2004). *Critique of Practical Reason.* Trans. Thomas Kingsmill Abbott. Mineola, New York: Dover Publications, Inc.

Karoui, H. E. (2016). *A French Islam is possible*. Paris: Institut Montaigne; a-french-islam-is-possible-report.pdf (retrieved 9 September 2025)

Kaufmann, E. (2023). The Demography of Islam in Europe; https://www.s-neps.net/RD/uploads/1-The%20Demography%20of%20Islam%20in-%20Europe.pdf (retrieved 15 September 2025)

Кошутић, Б. (2002). *Увод у велике правне системе данашњице*. Београд: ЈП Службени лист СРЈ

Лучић, Д. (1999). *Исламска Република Немачка 3: Мосадова мета.* Београд: Лагуна.

Лучић, Д. (2000). *Исламска Република Немачка 2: Британски печат.* Београд: Лагуна.

Лучић, Д. (2000). *Исламска Република Немачка 1: Страхови моћника.* Београд: Лагуна.

Moses, A.D. (2019). White Genocide and the Ethics of Public Analysis. *Journal of Genocide Research.* 21 (2): 201 - 213. https://doi.org/10.1080/14623528.2019.1599493

Moura, J. M. (1988). Littérature et idéologie de la migration: "Le camp des Saints" de Jean Raspail. Revue *Européenne des Migrations Internationales*. (in French). 4 (3): 115-124 Retrieved 19 September 2025 from https://doi.org/10.3406%2Fremi.1988.1182

Noppen, R.K. (2024). *Mers el-Kébir 1940: Operation Catapult.* London: Bloomsbury Publishing.

Onishi, N. (2019). The Man Behind a Toxic Slogan Promoting White Supremacy. *The New York Times.* 20 September 2019; https://www.nytimes.com/2019/09/20/world/europe/renaud-camus-great-replacement.html (retrieved 15 September 2025)

Özyürek, E. (2015). *Being German, Becoming Muslim: Race, Religion, and Conversion in the New Europe.* Princeton & Oxford: Princeton University Press.

Owens, M.T. (2014). What an Off-Putting French Novel Can Tell Us about Immigration. *National Review.* 13 June 2014. https://www.nationalreview.com/2014/06/camp-saints-2014-style-mackubin-thomas-owens/ (accessed on 16 September 2025)

Ramm, C. (2010). The Muslim Makers: How Germany ‘Islamises’ Turkish Immigrants. *Interventions – International Journal of Postcolonial Studies.* 12(2): 183-197; https://www.tandfonline.com/doi/full/10.1080/1369801X.2010.489692 (accessed on 10 Sept. 2025)

Richter, C., Paasch-Colberg, S. (2023). Media representation of Islam in Germany. A comparative content analysis of German newspapers over time. *Social Sciences & Humanities Open.* 8 100619. Retrieved 13 September 2025 from https://doi.org/10.1016/j.ssaho.2023.100619

Qubaisi, S.A. (2025). The Muslim Brotherhood in France: Structures, Influence, and State Response. *Trends Research and Advisory.* 8 June 2025. Retrieved 10 September 2025 from https://trendsresearch.org/insight/the-muslim-brotherhood-in-france-structures-influence-and-state-response/?srsltid=AfmBOooTMk5XFck-QO5uMZt2Bbki7tkkHf1zd7vrImP-zj6r-5yKu4FH

Reading, M. (2009). *The Complete Prophecies of Nostradamus.* London: Watkins Pusblishing

Sorkin, A.D. (2015). Germany’s Strange New Right Wing Meets Charlie

Hebdo. *The New Yorker.* 14 January, retrieved on 13 September 2025 from https://www.newyorker.com/news/amy-davidson/germanys-pegida-meets-charlie-hebdo

Stonawski, M., Potančokova, M., Skirbekk, V. (2015). Fertility Patterns of Native and Migrant Muslims in Europe. *Population, Space and Place,* 22 (6): 552-567*. https://doi.org/10.1002/psp.1941*

Tabachnick, R. (2013). The Christian Right, Reborn: The New Apostolic Reformation Goes to War. *Political Research Associates,* 22 March 2013; https://politicalresearch.org/2013/03/22/christian-right-reborn (Retrieved 14 September 2025)

Tremblay, M.A. (1993). Ethnic Profile, Historical Processes, and the Cultural Identity Crisis among Quebeckers of French Descent. in: M.D. Levin (ed.), *Ethnicity and Aboriginality: Case Studies in Ethnonationalism* (pp. 111-126). Toronto: The University of Toronto Press.

Vattimo, G. (ed.) (2004). *Nihilism and Emancipation: Ethics, Politics, and Law*. New York: Columbia University Press.

Verstraet, A. (2017). C'est ça que tu veux? *Savoirs et Clinique.* 23(2): 55-64. https://doi.org/10.3917/sc.023.0055

Ye'or, B. (2005). *Eurabia: The Euro-Arab Axis.* Madison & Teaneck: Fairleigh Dickinson Uni. Press.

Legal documents

United Nations Charter (1945). United Nations Organization, San Francisco; retrieved 10 September 2025 from https://treaties.un.org/doc/publication/ctc/uncharter.pdf

Internet sources

AFP (2019). Européennes: l'écrivain Renaud Camus en tête de liste. Le 9 avril 2019, *Le Figaro;* https://www.lefigaro.fr/flash-actu/europeennes-le-chantre-de-la-these-du-grand-remplacement-en-tete-de-liste-20190409 (accessed on 16 Sept.2025)

AFT (2015). Provocation à la haine contre les musulmans: La condamnation de Renaud Camus confirmée. *20 Minutes.* 9 avr.2015; https://www.20minutes.fr/societe/1582975-20150409-provocation-haine-contre-musulmans-condamnation-renaud-camus-confirmee, (accessed on 12 Sept.2025)

Al-Jazeera/Hafez, F. (2025). State-sponsored Islamophobia in France encourages violence. *Aljazeera.* 5 July 2025. https://www.aljazeera.com/

opinions/2025/7/5/state-sponsored-islamophobia-in-france-encourages-violence (accessed on 10 Sept. 2025)

CNN World/Vandoorne, S. (2025). France's government has collapsed again. How did we get here and what's next? *CNN World.* 9 September 2025; https://edition.cnn.com/2025/09/09/europe/frances-government-collapsed-whats-next-intl (accessed on10 September 2025).

Le Monde/AFT (2025a), French report warns of spread of Muslim Brotherhood ideology. *Le Monde.* 21 May 2025; https://www.lemonde.fr/en/france/article/2025/05/21/french-report-warns-of-subtle-but-subversive-spread-of-muslim-brotherhood-ideology_6741471_7.html (accessed on 8 Sept. 2025)

Le Monde/AFT (2025b). Macron urges government action on Muslim Brotherhood's influence in France. *Le Monde.* 21 May 2025; https://www.lemonde.fr/en/france/article/2025/05/21/macron-urges-government-action-on-muslim-brotherhood-s-influence-in-france_6741505_7.html (access 8.9.2025)

Le Monde/Staff (2014). L'écrivain Renaud Camus condamné pour provocation à la haine contre les musulmans. *Le Monde.* 10 avril 2014; https://www.lemonde.fr/societe/article/2014/04/10/l-ecrivain-renaud-camus-condamne-pour-provocation-a-la-haine-contr-les-musulmans_4399551_3224.html (accessed on 12 Sept.2025)

Novi Standard/Mortimer, G. (2023). Francuska u procesu "trećesvetizacije". (prev. Miloš Milojević), *Novi standard.* 30 јуна 2023; https://standard.rs/2023/06/30/francuska-u-procesu-trecesvetizacije/?alphabet=latin, (accessed on 11 September 2025)

Spectator/Sexton, D. (2023). Enemy of the Disaster: Selected Political Writings of Renaud Camus, reviewed. *The Spectator*. 11 Nov. 2023; https://www.spectator.co.uk/article/enemy-of-the-disaster-selected-political-writings-of-renaud-camus-reviewed/ (accessed on 18 September 2025)

Smith, K. (2025). Tweet Post about Renaud Camus. *X.* 18 April 2025; https://x.com/KennySmithHP/status/1913260259495248280 (accessed on 18 Sept. 2025)

Camus, R. (2019). Renaud Camus – Twitter post, 4 August 2019. *Twitter.* https://twitter.com/RenaudCamus/status/1158000063517515778) (accessed on 18 Sept. 2025)

Др Дијана Зрнић,
Ванредни професор,
Правни факултет, Универзитета у Бањој Луци,
Република Српска, Босна и Херцеговина

ИСЛАМИЗАЦИЈА ЕВРОПЕ: КОНСТРУКТИВИЗАМ И „ВЕЛИКА ЗАМЈЕНА "– ИЗМЕЂУ ФИКЦИЈЕ И ФАКЦИЈЕ

Резиме

Последњих деценија, свијет је постао свједок експанзивних миграција претежно исламског становништва из афричких и блискоисточних земаља на европско тло. Да ли је ово природни процес глобалног кретања људи из већински муслиманских земаља праћен неизбјежним демографским и културним промјенама или је то стратешко остварење Камијеве пророчанске теорије „велике замјене"? Стављањем релевантних дјела фикције (Распај, Бродел, Уелебек, Ками, Ружди, Лучић) у контекст политичког конструктивизма и теорије изградње синтетичке нације (Ђурковић, Калајић, Екмечић), ауторка намјерава да деконструише концепт изградње синтетичке нације који су усвојиле и даље развијале свјетске силе из разлога јачања своје геополитичке позиције на штету слабљења националних држава. и одржавања сталног унутрашњег сукоба. Може се закључити да постоји растућа тенденција злоупотребе религије у сврху изградње новог националног идентитета.

Кључне ријечи: *исламизација, конструктивизам, национализам, фикција, прозелитизам, велика замјена.*

Др Светлана Станаревић,[*]
Ванредни професор,
Факултет безбедности, Универзитет у Београду,
Република Србија

UDK: 323.282(497.11)
UDK: 316.483(497.11)
UDK: 342.7(497.11)

DOI: 10.5281/zenodo.17951883

КОНЦЕПТУАЛИЗАЦИЈА ДРЖАВНОГ ТЕРОРИЗМА КРОЗ ПРИЗМУ ДРУШТВЕНИХ СУКОБА – ПРИКАЗ СРБИЈЕ[**]

Апстракт: *Овај рад истражује концептуализацију државног тероризма у контексту изазивања друштвених сукоба, са посебним нагласком на случај Србије. Државни тероризам, дефинисан као систематско коришћење насиља или претња насиљем од стране државних власти у циљу остваривања политичких, економских или ширих друштвених циљева, има дубоке импликације на дестабилизацију друштвених односа и изазивање страха. Анализа обухвата историјски контекст Србије, укључујући ратове деведесетих и савремене репресивне мере против опозиционих грађана, новинара и активиста. Коришћен је квалитативни приступ и компаративна анализа садржаја, дискурса и контекста, а теоријски оквир обухвата теорије друштвених конфликата, политичког насиља и државног тероризма. Циљ рада је да покаже како репресивне мере државе не само да производе страх, већ и доприносе ескалацији конфликата и угрожавању људских права.*

Кључне речи: *државни тероризам, репресивне мере, друштвени сукоби, људска права, политички противници.*

1. Увод

Државни тероризам је занемарена тема у студијама безбедности, као и у студијама тероризма. Обе наведене студије се више баве недржавним

[*] stanarevic@fb.bg.ac.rs, ORCID ID 0000-0001-8872-1176.

[**] Рад под називом „Концептуализација државног тероризма кроз призму друштвених сукоба – приказ Србије", изложен је у виду усменог саопштења, под истим називом, на Међународној научној конференцији „Право и друштвени конфликти" 2025.

тероризмом.[1] Државни тероризам је такође и спорна тема у области студија безбедности и студија тероризма. Неки научници тврде да концепт тероризма треба применити само на понашање недржавних актера (Laqueur 1986: 89; Laqueur 2003: 237; Hoffman 1998: 34). Други тврде да се одређена понашања владе могу схватити као тероризам, ако је намера државног насиља и претњи да се изазове страх и утиче на понашање шире публике (Stohl, 2006; Stohl & Lopez, 1988: 1984).

Први гласнији и критички ставови о теми државног тероризма су се појавили средином 1980-их (Stohl, 2006). Ипак се Ноам Чомски (Noam Chomsky) и Едвард С. Херман (Edward S. Herman) сматрају за прве научнике који су у академском свету отворили дискусију о државном тероризму. Управо својим текстом *Вашингтонска веза и фашизам Трећег света* (*The Washington Connection and Third World Fascism)* нагласили су дугу историју америчке репресије у различитим регионима, као што је Латинска Америка, подржавајући угњетавајуће и терористичке режиме, како би служили интересима државних и приватних актера у САД (Chomsky & Herman, 1979).

У већ потврђеном налазу да је научно занемарено подручје знања, то је веома евидентан феномен, а стварност / реалност у нашим друштвима готово свакодневно нам даје потврду да елементи онога што представља државни тероризам и те како постоје. Можда не у чистом и одмах видљивом облику, али као и за свако друго научно питање или проблем, потребно је методолошки и на сваки други начин добро се припремити и посветити озбиљном раду. Наиме, „*државни тероризам се мора пажљиво анализирати, као систематски, а не девијантни случај, што га чини неопходним за проучавање*" (Stohl & Lopez, 1984: 3–4).

Концептуализација државног тероризма подразумева претходно одредити дефиницију тероризма, која ће најприхватљивије приближити односно одредити елементе за анализу државног тероризма. Дакле, концептуализација неког појма обухвата процес дефинисања и разјашњавања основне идеје тог појма, његових основних карактеристика и значења. У суштини, концептуализација је процес који омогућава јасније разумевање и прецизнију комуникацију о неком појму. Питање дефиниције тероризма има своју историју добијања сагласности око заједничких елемената дефиниције, који ће бити најприхватљивији за

[1] Постоји тенденција, делом због доминације студија тероризма у одређеним академским дисциплинама, да се тероризам види као проблем садашњости, упркос томе што се његова модерна верзија појавила у другој половини 19. века. Државни тероризам има једнако дугу историју, која сеже барем до Француске револуције и „терора".

теоретичаре, а нарочито структуре и институције које се на глобалном и националном нивоу морају суочити у пракси са овим феноменом и изабрати стратегије и средства за деловање.

Ако је постојао велики отпор и немогућност да се постигне сагласност око тога шта је тероризам, много већи проблем је постићи ту исту сагласност око садржаја концепта државни тероризам. Поред садржаја, важно је нагласити и два нивоа анализе коју је потребно применити: један која сагледава државни тероризам који једна држава спроводи према другој држави, и други, примењен у овом раду, који говори о примени државног тероризма на унутрашњем плану.

Након представљања кључних карактеристика и разјашњавања појмова тероризам и државни тероризам, разматрао се однос између друштвеног конфликта и државног тероризма, указујући на сложеност тог односа и тешкоће при одређивању једнозначних узрока и последица, јер су та два феномена често међусобно испреплетена и динамична. Динамика односа је често циклична, где конфликти изазивају репресивне мере државе, које затим погоршавају конфликт, што доводи до још веће ескалације, а то свакако захтева и разматрање шире друштвене, политичке и историјске контекстуализације.

Овим радом поставља се питање: да ли се у савременој Србији могу идентификовати елементи државног тероризма и на који начин они утичу на настанак и ескалацију друштвених сукоба? Након разматрања дефиниционих и теоријских дилема, анализира се однос између државног тероризма и друштвених конфликата, при чему се наглашава њихова динамична и циклична природа. У раду се даље испитује случај Србије кроз историјски и актуелни контекст, са посебним освртом на репресивне мере против политичких противника, новинара и грађанских активиста. Циљ је да се покаже како такве насилне праксе не само да производе страх, већ и доприносе дестабилизацији друштва, отежавајући процесе демократизације и заштите људских права.

2. Концептуализација (државног) тероризма

2.1. Теоријске дефиниције тероризма

Тероризам се у литератури дефинише на различите начине, али већина аутора наглашава три кључна елемента: политичку мотивацију, употребу насиља или претње насиљем, и циљ застрашивања шире популације. Класичне дефиниције (Hoffman, 1998; Wilkinson, 1992) праве разлику између тероризма и других облика политичког насиља или

криминала, управо у намери изазивања ширег друштвеног ефекта. Централна карактеристика тероризма је политичко насиље. Кривична дела, попут убиства, разбојништва или оружане пљачке без политичког мотива нису тероризам. Појединци или групе који изаберу тероризам, као начин политичке борбе, имају замисао да остваре одређени политички циљ, употребом или претњом насиљем, при чему оно није уперено само против имовине. Као резултат терористичког акта, кроз много примера, можемо утврдити да су људи убијани, или подвргнути отмици, рањавању или другом тешком злостављању. Такође, постоје покушаји да се људи принуде на неки чин само претњом да ће бити убијени или подвргнути различитим репресивним мерама. Насиље или претње морају бити таквог садржаја да могу да се опишу као терор над људима и да изазивају јаке реакције страха.

Када недржавни актери користе насиље да застраше становништво или одређену групацију која није директна жртва тог насиља, то се назива тероризмом. Ипак, постоји значајан отпор у оквиру науке о међународним односима или новијим дисциплинама попут студија безбедности или студија тероризма, као њене поддисциплине, према идеји да државе могу бити починиоци тероризма, иако је велика већина државног насиља, посебно над домаћим становништвом, намењена да има терористички ефекат и резултира далеко већим жртвама него недржавни тероризам.

Често се претпоставља да зато што је постојање државе засновано на њеном монополу легитимне употребе силе, постоји суштинска разлика између тероризма који чине недржавни актери и насиља које врши држава (Blakeley, 2009). Другим речима, државама је дозвољено да користе насиље/силу, тако да не треба да називамо њихову употребу насиља тероризмом. Недржавни актери, с друге стране, немају такво право у остваривању својих политичких циљева, па њихове акције називамо тероризмом. Овде се, заправо, може поставити и питање моралног оправдања тероризма, јер у литератури постоји и филозофска расправа *„да је сваки тероризам крајње морално зло, но да је државни тероризам веће зло од тероризма којим се служе недржавни актери"* (Primorac, 1998: 93)[2].

[2] Аутор Приморац наводи четири разлога на основу којих је државни тероризам веће зло од недржавног:1. Терористичка дела почињена од стране полицијских држава и тиранских власти имају хиљаду пута више жртава него сва дела индивидуалног тероризма заједно; 2. Државни тероризам је повезан са тајновитошћу, обманом и лицемерјем власти, која пориче одговорност за учињена терористичка дела; 3. Када се држава служи тероризмом, она крши своје међународне обавезе, као потписница бројних

У постојећим дефиницијама тероризма варира број елемената или кључних карактеристика, али постоји неколико које су заједничке за готове све релевантне и најчешће цитиране дефиниције. Једна од дилема која се јавља када се анализира тероризам као феномен јесте да ли је он заснован на актерима, дакле, ко чини акт тероризма, или на акцији, односно самом чину. Иако су мотиви, функције и ефекти тероризма од стране државе и недржавних актера различити, сам чин тероризма није, и он је заједнички за оба актера. Брус Хофман (Bruce Hoffman) сматра да је погрешно изједначавати државни и недржавни тероризам, пре свега, не треба игнорисати чињеницу, да *„иако су националне оружане снаге одговорне за далеко више смрти и разарања него што су носиоци недржавног тероризма икада могли тежити да изазову, ипак постоји фундментална квалитативна разлика између две врсте насиља".* Он сматра да се ова разлика заснива на историјском настанку „*правила и прихваћених норми понашања*" које забрањују употребу одређених врста оружја и „*прописују различите тактике и забрањују нападе на одређене категорије мета"* (Hoffman, 1998: 34). Терористи најчешће крше сва ова правила, а она припадају области међународног хуманитарног права и међународног права људских права. С овим бисмо се могли сложити под условом да државе не крше правила Женевских конвенција, што такође често није случај.[3]

Држава има право односно монопол на употребу насиља, али то није довољан разлог да се тема државног тероризма, као облика државног насиља, искључи из студија безбедности, конкретније, студија тероризма (Stohl, 2006: 4–5). Иако државе према међународним нормама имају легитимно право да користе насиље (*jus ad bellum*), то не значи да је њихово понашање (*jus in bello*) само по себи легитимно.

Узећемо за пример основне карактеристике, заједничке већини дефиниција тероризма, које наводе два аутора: претња или почињено насиље усмерено на неку жртву; намера насилног актера да терором

међународних декларација, конвенција и споразума из домена међународног ратног права, али и међународне декларације и конвенције из домена људских права, што све заједно не обавезује актере недржавног тероризма; 4. Теза да се за недржавни тероризам каже да понекад нема алтернативу и да је неким делом и оправдан, или бар мање зло, за државни тероризам се никако не може прихватити, посебно у односу на циљ који се жели постићи и самим тим се не оправдава (примери: нацистички или стаљинистички режим) (Primorac, 1998).

[3] У свом тексту ***The Washington Connection and Third World Fascism***, Чомски и Херман наводе како су САД повредиле Повељу ОУН, Женевске и Хашке конвенције током рата у Вијетнаму (Chomsky & Herman, 1979: 2–4, 10).

изазове реакцију код ширег круга људи; жртва је само инструмент, а на основу насиља и терора, шири круг људи ће променити своје понашање (Volter, 1969) или: унапред планиран акт и има за циљ стварање климе екстремног страха; усмерен је на ширу мету у односу на непосредне жртве напада; инхерентно укључује нападе на случајне симболичне мете, укључујући цивиле; почињено насиље друштво у коме се дешава види као кршење друштвене норме, што изазива осећај негодовања; коначно, тероризам се користи да би се десила промена у политичком понашању (Wilkinson, 1992). Значи, оба наведена аутора фокус имају на извршеним радњама, а не према актерима тј. извршиоцима терористичког чина.

Као што је Шмид (Schmid) приметио 1980. године и касније још једном подсетио, да дискусија о дефиницији тероризма траје више од пола века и довела је до великог броја публикација. Он је дуго година разматрао и прегледао неке концептуалне приступе у академским круговима, влади и међународним организацијама, како би другим истраживачима омогућио да се упознају са тренутним стањем ствари, надограђујући и проширујући неке од својих претходних концептуалних радова (Schmid, 2011). Важно је навести његово тумачење овог сложеног феномена:

„Тероризам се не може схватити само у смислу насиља. Мора се схватити првенствено у смислу пропаганде. Међутим, насиље и пропаганда имају много тога заједничког. Насиље има за циљ модификацију понашања принудом. Пропаганда циља на исто убеђивањем. Тероризам се може посматрати као комбинација то двоје. (...) Тероризам, користећи насиље против једне жртве, настоји да присили и убеди друге. Непосредна жртва је само инструментална, кожа по бубњу се туче да би се постигао прорачунати утицај. на ширу публику" (Schmid, 1980: 2011).

Иначе, исти аутор наглашава важност јасне и прецизне дефиниције тероризма, јер је тероризам чешће дефинисан у ширем него у ужем смислу, а то није мудро и има импликације по стварни свет. Што је дефиниција тероризма шира – као што је приказано у реторици „Глобалног рата против терора" – то су већи напори потребни за сузбијање тероризма – и већа је опасност од злоупотребе власти у борби против овог феномена. Супротно томе, што је дефиниција тероризма ужа, то је мање тероризма за борбу и лакше је постићи договор између нација о томе шта тероризам треба да значи у међународно-правним терминима. У том смислу, прецизна и уска дефиниција има смисла. Супротстављање тероризму од 11. септембра би вероватно кренуло другачијим током да су водећи западни креатори политике имали ово на уму

пре него што су се упустили у „Глобални рат против терора" (Schmid, 2011).

2.2. Државни тероризам као посебан феномен

На основу наведених карактеристика тероризма, неки аутори су покушали да обликују и дефиницију државног тероризма, где су елементу примене насиља додали и претњу насиљем, што је довољно да држава врши терор. Ова претња је заправо довољна само у постојећој клими страха изазваној претходним актима државног тероризма. Како наводи аутор Тед Роберт Гур, претња не би била адекватна осим ако није део обрасца активности *„у којем се инструментално насиље дешава довољно често да претње сличним насиљем, упућене тада или касније, имају своје жељене ефекте*" (Gurr, 1986: 46). С тим у вези је и ауторка Рут Блејкли (Ruth Blakeley) навела четири кључна елемента или карактеристике државног тероризма:

Мора постојати намерни чин насиља против појединаца које држава има дужност да заштити, или претња таквим чином, ако је клима страха успостављена кроз претходне акте државног насиља;

Чин морају починити актери у име или у сарадњи са државом, укључујући паравојне јединице и службенике приватног обезбеђења;

Чин или претња насиљем има за циљ да изазове екстремни страх код неких циљних посматрача који се идентификују са непосредном жртвом;

Циљна група је приморана да, на неки начин, размотри промену свог понашања (Blakeley, 2009).

И можемо додати да се као кључни елемент који разликује државни тероризам од неког другог облика државне репресије истиче и његова инструменталност, коју препознајемо у трећој ставци. Управо из тог разлога, од свих наведених елемената посебно је важно појаснити циљну групу. Наиме, кључна разлика између државног тероризма и других облика државног насиља је у томе што државни тероризам подразумева незаконито циљање појединаца, које држава има дужност да штити, са намером стварања екстремног страха код шире циљне групе, која превазилази директну жртву насиља. Ово је важно, јер нам помаже да направимо разлику између изолованих инцидената криминалних активности или државног насиља, с једне стране, и државног тероризма с друге стране. И овде се најчешће наводи случај мучења, како би се објаснио значај циљне групе. Многе жртве државног насиља су подврг-

нуте мучењу. Мучења су углавном тајна и првенствено су усмерена на жртву. То је пример кршења међународног права, али да би мучење представљало државни тероризам, морало би имати ефекат тероризма шире циљне групе, која превазилази непосредну жртву.[4] У пракси, већина мучења које почине државни агенти део је ширег обрасца државне репресије, а у многим случајевима и државног тероризма. Ипак, важно је направити ову разлику између криминалних активности појединаца, државног насиља и државног тероризма, чиме се ознака државног тероризма резервише за она дела која држава на неком нивоу одобрава и која су намењена или имају ефекат тероризма ка широј циљној групи.

2.2.1. Тешкоће у идентификацији државног тероризма

Тешкоће идентификовања државног тероризма се везују за више проблематичних ситуација, између осталих, онда када држава користи незаконито насиље, као средство застрашивања шире циљне групе, изван директне жртве насиља, чиме чини државни тероризам. Таквим понашањем чине се два озбиљна злочина – незаконита употреба силе и терористички чин. Оно што овде представља потешкоћу јесте утврђивање намере државних органа, с обзиром да нам је јасно да у већини случајева настоје да сакрију обим у којем користе тероризам, а у случају и да се открију, оне се најчешће оправдавају као „неопходне мере" или уобичајена „полицијска акција" (Stohl at al., 1986: 2–3).

Овде додајемо и значајно запажање у односу на мере које је предузела Бушова администрација, усред онога што је сматрала ванредним стањем и одобрила неограничено притварање страних држављана осумњичених за терористичке активности и њихова касније суђења од стране војне комисије. Наиме, истакнути италијански филозоф Ђорђо Агамбен (Giorgio Agamben) користи такве околности да тврди да је ово необично проширење моћи, или „ванредно стање", историјски гледано била недовољно испитана и моћна стратегија која има потенцијал да

[4] У литератури се наводи пример мучења гватемалске државе током рата против побуњеника 1970-их и 1980-их, током којих је, како је извештавао Amnesty International, новинама било дозвољено да објављују фотографије мртвих жртава мучења. Гватемалске операције против побуњеника почетком 1980-их укључивале су терорисање циљаног сеоског становништва у настојању да се осигура да не пружају подршку герилским борцима. Видети: Amnesty International Briefing: Guatemala, AMR 34/001/1976, доступно: https://www.amnesty.org/en/documents/amr34/001/1976/en/ Приступљено: 28. јула 2025.

трансформише чак и демократије у тоталитарне државе.[5] Управо овде се крију и методолошки изазови које Агамбен препознаје и указује на проблем скривености и тешкоће идентификације државног тероризма. Будући да се такви облици насиља често прикривају дискурсом о „националној безбедности" и „очувању стабилности", за радове на ову тему пожељна је примена критичке анализе дискурса као истраживачка метода која омогућава разоткривање механизама оправдавања и легитимизације насиља од стране државе.

Прикупљање података о терористичким актима које почине државе је такође отежано, јер се државни органи не хвале тиме нити обелодањују своје намере (Stohl & Lopez, 1984). Када се ове активности открију, опет је потребан велики аналитички напор да ли такав чин заиста представља државни тероризам, јер они и нису део скупова података о терористичким инцидентима, већ се закључци изводе из других, контекстуално[6] специфичних доказа (Blakeley, 2009). Дакле, када се разматра да ли су акти насиља државних органа државни тероризам, мора се нагласити важност ширег контекста, нарочито ако немамо доказе о намерама, а део тог контекста је и проток времена, јер тек након тога може се појавити довољно доказа да се потврди да је почињен акт државног тероризма и да се потврди да је он био део шире институционализоване политике тероризма.

[5] „Ванредно стање" (State of Exception) је прва књига која теоријски разматра ванредно стање у историјском и филозофском контексту. По Агамбеновом мишљењу, већина правних стручњака и креатора политике у Европи, као и у Сједињеним Државама, погрешно је одбацила неопходност такве теорије, тврдећи уместо тога да је ванредно стање прагматично питање. Агамбен овде тврди да је ванредно стање, које је требало да буде привремена мера, током двадесетог века постало нормална парадигма власти. Пишући ништа мање него историју ванредног стања у његовим различитим националним контекстима широм Западне Европе и Сједињених Држава, Агамбен користи рад Карла Шмита као контраст својим размишљањима, као и делима Дериде, Бенџамина и Хане Арент. У овој веома актуелној књизи, Агамбен коначно долази до оригиналних идеја о будућности демократије и баца ново светло на скривени однос који повезује право са насиљем (Agamben, 2004).

[6] Познат је случај затвора Абу Граиб и мучење затвореника током „Рата против терора", где се упркос изјави званичне америчке администрације којом се осуђује мучење затвореника, заправо испоставило да Абу Граиб није био изолован инцидент, који је починио мали број злочинаца, ван контроле, већ део ширег обрасца случајева злостављања у бројним логорима у Авганистану, Ираку и у заливу Гвантанамо, од стране америчких и савезничких снага (Blakeley, 2009).

Из наведених разлога, тешко је у овом тренутку прецизно анализирати неке активности државних органа према учесницима протеста у Србији 2025. године, посебно јер је све интензивнија њихова репресија последњих месеци према грађанима, активистима. Што значи, неће се моћи изнети сва потребна аргументација, а потребно је и време да се прикупе чињенице и релевантна сведочења о томе, као и да буду доступни извештаји надлежних државних органа. Као што знамо, многи документи остају тајни, док званичне наративе ретко прате признања о терористичким праксама. Због тога је анализа углавном индиректна, кроз посматрање образаца понашања и последица.

3. Механизми повезаности државног тероризма и друштвених конфликата

Природа сукоба и насиља се значајно променила откако су УН основане пре 80 година. Сукоби сада имају тенденцију да буду мање смртоносни и чешће се воде на унутрашњем плану држава, између домаћих друштвених група, а не између држава (UCDP, 2020; Pettersson & Öberg, 2019). Убиства постају све чешћа у неким деловима света, у мирнодопским околностима, док се напади засновани на полу повећавају глобално (UNODC, 2019; True, 2012). Значајно је повећано и насиље над децом (UNICEF, 2021). Можемо констатовати да су сукоби и различити облици насиља тренутно у порасту, при чему се многи сукоби данас воде између недржавних актера као што су: политичка полиција, криминалне и међународне терористичке групе. Нерешене унутрашње, али и регионалне тензије, слом владавине права, одсуство или кооптирање државних институција, незаконита економска добит и оскудица ресурса погоршана климатским променама постали су доминантни покретачи друштвених сукоба.

У неким случајевима, друштвени сукоби могу представљати узрок терористичких потеза или државних репресивних мера, посебно када конфликти достижу ниво масовног незадовољства или немира (Gurr, 1986; Crenshaw, 1981). У другим случајевима, државни тероризам може бити узрок друштвених конфликата, јер репресија, кршење људских права или ауторитарне мере могу изазвати нове сукобе или погоршати постојеће (Blakeley, 2009; Davenport, 2007). Управо и аутор Гудвин наглашава да репресија и државни терор заправо могу генерисати још веће друштвене конфликте (Goodwin, 2001).

Дакле, јасно је да постоје механизми којима се повезују друштвени сукоби и државни тероризам. То може бити реакција на друштвену

неправду. Наиме, државни тероризам се често јавља као одговор на дубоке друштвене неправде, сукобе или немире, користећи репресивне и терористичке методе за одржавање власти или сузбијање опозиције (Gurr, 2011). Затим, може бити инструмент контроле и стабилности, који подразумева да држава може користити терор као средство за сузбијање друштвених конфликата, чиме се ствара веза између конфликата и репресивних мера (Neocleous, 2008; Jackson, 2005). Радикализација и поларизација су такође механизми који говоре о томе да друштвени сукоби могу довести до радикализације одређених група или појединаца, чији се екстремизам може институционализовати кроз државне механизме или користити као оправдање за терористичке активности. Све то може утицати и на поларизацију унутар друштва.

Државни тероризам може бити израженији у конфликтима са идеолошком компонентом, где држава користи терор за одржавање одређене идеологије или система вредности. С друге стране, друштвени конфликти могу изазвати ескалацију насиља која се затим институционализује кроз државне мере, укључујући терор, чиме се ствара зачарани круг.

Не посматра се државни тероризам само као „репресија одозго", већ и као механизам обликовања и управљања друштвеним сукобима**.** То можемо представити кроз више димензија. Једна димензија је производња и инструментализација друштвених подела, што значи да режим користи постојеће друштвене сукобе (партијске поделе, идентитетске, регионалне, етничке и неке друге разлике) (Gordy, 1999; Vladisavljević, 2008). На примеру Србије можемо представити наратив представника власти по којем се опозиција, независни новинари, а од недавно и побуњени студенти представљају као „издајници", „страни плаћеници", па и „терористи". Често се као аргумент позива на Косово и национално питање, па се свака критика власти лако преобликује у угрожавање националних интереса. Државни терор као механизам у овом случају се представља као заштита нације од унутрашњег непријатеља, чиме се легитимише насиље и друштвени сукоб одржава под контролом власти.

У одређеним околностима власт успева и да каналише друштвено незадовољство, тако што када настане друштвено незадовољство, па и сам конфликт (економска беда, незапосленост, корупција), режим не решава проблем него га преусмерава на „непријатеље". Можемо навести више примера за ову тезу. Протести грађана 2020. због лошег управљања пандемијом каналисани су кроз полицијску репресију и причу о

„хулиганима који руше државу". Шире друштвено незадовољство око пројекта „Рио Тинто" и еколошких проблема које повлачи за собом, преусмерено је кроз спинове да „еколошки протести дестабилизују Србију" (Milošević, 2021; Amnesty International, 2020). Уместо да се нађе решење за незадовољство и конфликт, он се насилно гуши и усмерава на наратив који одговара режиму. Овде можемо уочити спиралу у којој државни тероризам, иначе, не решава конфликте већ их продубљује, чинећи их трајнијим и тежим за решавање (Tilly, 2003). Одржавање контроле се одвија кроз селективну репресију, што ствара унутрашње поделе међу грађанима, а што све изазива застрашивање једних, повлачење других и бег у опортунизам трећих.

Нормализација насиља[7] као облика политичког решавања конфликата није нешто ново у политичкој пракси, користи се против сопствених грађана, чиме се шаље порука да је насиље легитимно средство у друштвеним сукобима (McCauley, 2013). С једне стране имамо бруталност полиције на протестима или хулигана који су повезани са влашћу. Тиме се ствара спирала насиља и неповерења, што води у продужене друштвене конфликте, а режим производи атмосферу где је сваки друштвени сукоб (па и онај око права, социјалне правде, екологије) унапред криминализован и третиран као претња. Да би се одржала власт, конфликт се не решава већ продужава, јер државни тероризам не гаси друштвене сукобе, већ их одржава у латентном стању – таман толико да народ буде уплашен и поларизован, али не толико да прерасте у отворену побуну. Медијски линч константно одржава атмосферу кризе, а такав контролисани конфликт служи као основа легитимитета режима („само ми можемо да очувамо стабилност").

Управо на примеру Србије може се рећи да државни тероризам функционише као алат управљања друштвеним конфликтима, јер држава селективно примењује насиље и репресију, како би контролисала токове незадовољства. Конфликти се не решавају, него се користе да би се учврстила моћ режима и они се трансформишу у безбедносна питања, где су свака опозиција и критичари режима приказани као претња држави.

[7] **Јохан Галтунг** који је писао о теорији културе насиља адресира свеприсутност специфичних образаца насиља унутар друштвене димензије, сугеришући да друштва могу нормализовати насиље кроз културне норме и вредности. На сличан начин политички режим, кроз успостављене обрасце понашања, постепено нормализује насилне праксе које спроводи.

4. Државни тероризам – Случај Србија

4.1. Контекстуализација државног насиља у Србији

Државни тероризам често проистиче из страха власти од губитка контроле или легитимитета. Мотивације могу бити разнолике, укључујући очување власти, очување националне безбедности и сигурности, због контроле над ресурсима или због културне хомогенизације. Разумевање државног тероризма захтева анализу ширег политичког и друштвеног оквира. Ово укључује проучавање историје државе, њеног политичког система, односâ према мањинским групама и друштвеним покретима, као и спољнополитичких притисака.

Тако и када је у питању Република Србија, да бисмо разумели актуелни тренутак, који осликава озбиљну друштвену и политичку кризу, потребно је вратити се бар неку деценију уназад и распетљати околности у којима се распала СФР Југославија (Ramet, 2002). Важно је разјаснити и околности у којима су се конституисале нове државне творевине, као што су СР Југославија, Србија и Црна Гора, потом брзо и распале, и, коначно, конституисала Република Србија као самостална држава 2006. године.

Контекст деведесетих[8] XX века има неке своје кључне аспекте, као што су политичка и друштвена нестабилност, која се огледала у дубоким политичким сукобима, ауторитарним тенденцијама и сукобима унутар заједничке државе (СФРЈ), што је створило плодно тло за ауторитарне режиме и злоупотребу државних институција (Gordy, 1999). Обележје тог периода су и екстремизам и национализам, који се испољавају кроз интензивне националистичке покрете и реторику, често повезани са ратним злочинима и етничким чишћењем, а допринели су стварању атмосфере у којој је државна власт користила или толерисала насиље као политичко средство (Gordy, 1999).

У великој мери је распрострањена корупција и институционална слабост. Наиме, то је време када се испољавају масовне корупционе афере, слаба правна држава и неефикасне институције, што је омогућило тадашњим властима да користе државну моћ за личне интересе и

[8] Историјски контекст важан за схватање 90-их је позадина сукоба и дешавања током II светског рата на овим просторима. А онда, за све што се дешавало након 2000. контекст за разумевање су управо деведесете, период 1991–1995. и период након тога, са кључним догађајем који је обележио 1999. годину, НАТО агресија, и 2000. годину тј. одлазак Слободана Милошевића са власти.

сузбијање деловања опозиције. Коначно, постојала је велика контрола медија и информација. Монопол над медијима и цензура, допринели су стварању пропагандне машинерије која је легитимизовала ауторитарне и насилне методе, укључујући облик државног тероризма.

Управо ове историјске праксе и обрасци злоупотребе моћи, уз дубоке политичке ране и трауме, могу бити добра основа за развој облика државног тероризма у савременом добу, где се ауторитарни трендови и даље могу манифестовати кроз институције, безбедносне службе, користећи сличне стратегије застрашивања и контроле. Разматрајући питање откуд толико насиља деведесетих и ко су модератори насиља, професор Мирослав Хаџић, у публикацији *Насилно растурање Југославије*, покушава да пружи неке одговоре, али и да додатно проблематизује тему, те каже:

„Да ли је и у којој мери насиље над другима и другачијима било део доминанте политичке културе у другој Југославији. Односно, како је и зашто лако створен предтекст за безобално насиље, те да ли је оно (насиље) своју почетну и разорну снагу црпело из комбинације инструментализованих историјских траума, идеолошког и политичког секташтва, масовне и масивне индоктринације засноване на искључивости, борбеној агресивности и нетолерантности" (Хаџић, 2004: 138).

О распаду СФР Југославије се доста писало и у међувремену, али још увек постоји сумња у поузданост расположивог знања о стварним узроцима, суштини и динамици, као и последицама насилног разбијања СФР Југославије. Како наводи Хаџић, недостаје квалитетна и објективна расправа о том рату, а уместо ње све време се води политичка и идеолошка дебата о II светском рату, којом се спроводи готово насилна ревизија тог историјског периода (Хаџић, 2004). У складу са наведеним, може се рећи да су деведесете године XX века обликовале темеље ауторитаризма, нетранспарентности и злоупотребе моћи, што се у 2025. години, може искористити као основа за разумевање и анализу актуелног облика државног тероризма у Србији, посебно што су неки политички актери из деведесетих још увек на политичкој сцени у самом врху власти.

Одлазак старог режима Слободана Милошевића који је обележио деведесете, након његове смене, уласком у трећи миленијум, није у потпуности демонтиран. Реформе сектора безбедности су започете, али су одложене, отежана је нормализација друштва, а појавили су се и нови безбедносни изазови, ризици и претње безбедности грађана, друштва и државе. Власт која је сменила Слободана Милошевића није стекла

довољну моћ да реформише и модернизује Републику Србију. Избегнуто је предочавање економске, политичке, разорне моћи ратних и криминалних структура у Србији, а самим тим изостао је и радикалан политички и вредносни раскид са сопственим ратним и ауторитарним наслеђем. Веома брзо од почетка реформи[9] показало се да не постоји искрена решеност владајућих елита да преобразе Србију и реформишу сектор безбедности, нарочито ратом обликоване оружане снаге, полицију, као и тајне службе.

4.2. Државни тероризам у Србији – новије праксе

Још једна смена власти 2012. године је отворила простор за промоцију политике и развијање система у коме се државне институције и паралелне структуре користе за застрашивање, дисциплиновање и контролу друштва. То се може чак описати као „мекши" облик терора (више хибридни ауторитаризам, него класични тероризам), али има елементе истог феномена. Дакле, присутни су политичка контрола и страх, који се огледају у партијском запошљавању у јавном сектору, условљено лојалношћу Српској напредној странци. Успоставља се медијски монопол и пропаганда, где је улога таблоида и провладиних медија управо да угуше критичку реч, да шире страх и да промовишу теорије завере. Полиција и тужилаштво се користе против политичких противника, док се крупан криминал близак режиму игнорише. Штавише, истраживачи новинари преузимају улогу истражних органа и озбиљно се баве истраживањем великих криминалних радњи, које су често и интернационалног карактера.

Пракса застрашивања и насиља се манифестује кроз физичке нападе на новинаре и активисте,[10] али држе се и „јавне лекције" насиља, као што је брутално рушење објеката у Херцеговачкој улици 2016. године, када полиција није реаговала, а присутни грађани су застрашивани фантомкама. На делу је симбиоза државе и криминала, јер у том периоду почиње успон нарко-кланова (кавачки, Вељко Беливук) са доказаним везама у полицији, БИА и владајућој режимској структури. Насиље

[9] Реформа сектора безбедности после више од деценије покушаја да заживи и да се заиста спроведе је враћена на нулту тачку, што значи да више не испуњава услове за преговарачки оквир са ЕУ за поглавље 24. Службе су више заокупљене политичким темама и унутрашњим непријатељем него заштитом грађана.

[10] Познати су случајеви пребијања опозиционог политичара Борка Стефановића у Крушевцу 2018, серија напада на локалне опозиционаре, случај новинара Милана Јовановића коме је запаљена кућа у Гроцкој 2018. године и многи други.

и застрашивање које потиче од криминалних група имају прећутну или директну државну заштиту. На тај начин се ствара парадржавни терор, када криминалци обављају „прљави посао" застрашивања, док државни органи формално одржавају привид закона. Репресија која је све више присутна, огледа се кроз полицијско насиље (јулски протести 2020), али и таргетирање независних организација и појединаца кроз финансијске истраге, појачан рад пореске полиције и инспекције.

Ако кренемо од стандардне дефиниције државног тероризма који укључује систематску употребу застрашивања и насиља од стране државе над цивилним становништвом ради очувања политичке моћи, и елемената које је разложила Рут Блејкли, почев од 2012. године можемо евидентирати одређене обрасце државног тероризма. Нормализација страха (грађани постају свесни тога да могу бити жртве медијског линча, полицијске репресије или економског притиска ако се супротставе режиму); постојање неформалних насилних актера (криминалне групе и хулигани повезани са режимом обављају посао застрашивања одређених циљних група; инструментализација закона, што значи правосуђе и полиција се користе селективно као средство репресије и, коначно, спроводи се контрола јавног простора тако што опозиција и сви који критички мисле и прозивају власт за недела постају „мафијаши", „ издајници" или „страни плаћеници".

У чему се огледа специфичност српског случаја државног тероризма? За разлику од класичних диктатура које користе масовне егзекуције и логоре, у Србији се ради о хибридном режиму.[11] Насиље је таргетирано

[11] „Србија се више не сматра демократијом, већ хибридним режимом, а њена влада је постала позната по снажном утицају на медије, малтретирању независних критичара и одржавању непоштених избора", пише у извештају организације „Transparency International" о перцепцији корупције из 2022. године, видети: https://www.transparency.org/en/cpi/2022; на сличан начин је описано у Извештају Freedom House „Земље у транзицији 2020" видети: https://freedomhouse.org/sites/default/files/2020-04/05062020_FH_NIT2020_vfinal.pdf; Institut Varieties of Democracy (V-Dem) класификовао је Србију још од 2014. године у изборни ауторитаризам, Видети и Извештај из 2025. https://www.v-dem.net/documents/54/v-dem_dr_2025_lowres_v1.pdf; Репортери без граница (*Reporters Without Border* објављују једну од најрелевантнијих оцена о угрожавању слободе медија, у извештају из 2020. године ова организација наводи да је „након шест година под вођством Александра Вучића, најпре као премијера а затим и председника, Србија постала земља у којој је често опасно бавити се новинарством", као и да званичници све чешће користе запаљиву реторику против новинара, док су напади на медије у порасту. У најновијем извештају из 2025. пад слободе медија у Србији покрећу политички и правни фактори. То се може приписати напорима владајуће странке да угуши независно

и симболично (неколико јавних примера застрашивања да би се цела популација дисциплиновала), на делу је медијски линч и психолошка репресија, који имају већу тежину од самог физичког насиља, а постоји и комбинација формалног поретка и парадржавних структура, што даје илузију нормалности, док суштински одржава климу страха. Дакле, од 2012. године актуелни политички режим није увео класични „државни терор" у смислу стаљинизма, али је преузео механизме државног тероризма у хибридном облику – кроз контролу институција, криминалне мреже, селективно насиље и сталну производњу страха, чиме се друштво дисциплинује и спутава сваки отпор.

Међутим, од 1. новембра 2024. године велика трагедија која настаје падом надстрешнице на Железничкој станици у Новом Саду отвара ново поглавље у државној репресији и терору који се спроводи у Републици Србији. Талас незадовољства покренут од стране студената, постаје и протест свих грађана против власти, који се све више фокусирају на корупцију, криминалне везе и уништавање институција од стране политичког режима. Овде би издвојили два кључна догађаја, 15. март када је организован велики студентски протест у Београду, на којем се у тренутку одавања почасти страдалима при паду надстрешнице, десило нешто што је најближе употреби звучног топа.

Наиме, први пут у новијој историји Србије држава против својих грађана највероватније користи средство које је дизајнирано за психолошко и физичко застрашивање.[12] Звучни топ (LRAD) изазива дезоријентацију, бол, страх и потенцијалне здравствене последице. Његова

новинарство политичким нападима, злоупотребама тужби (СЛАПП) и произвољним надзором, и додаје да произвољна претрага портала за проверу чињеница Истиномер 2025. године потврђује овај врло опасан тренд, као и злоупотреба спровођења закона чији је циљ застрашивање и дискредитовање критичара, одражавајући ауторитарне праксе режима Слободана Милошевића из деведесетих. Доступно: https://anem.org.rs/en/strane/svetski-indeks-slobode-stampe-reportera-bez-granica-srbija-na-96-mestu.

[12] Везано за овај случај, до сада су се појавила два извештаја. Један, који је припремила Федерална служба безбедности Руске Федерације, са категоричким закључком да акустични уређаји типа емитера LRAD које поседују полицијски органи Републике Србије нису примењени током протеста. Видети: https://www.bia.gov.rs/mediji/saopstenja-za-javnost/izvestaj-ekspertske-grupe-fsb-rf/ Други је припремила организација Earshot, која се бави преиспитивањем форензичке употребе звука од стране полиције углавном репресивних режима. Они су опрезно закључили да је врло вероватно да су грађани били изложени нападу употребом усмереног акустичног оружја. Видети: https://crta.rs/wp-content/uploads/2025/06/Earshot-izvestaj-o-desavanjima-15.-marta-Zvucni-napad-na-tiho-odavanje-pocasti.docx.pdf приступљено: 3. 8. 2025.

појава шаље јасну поруку: „Држава је спремна да употреби војно-полицијску технологију против вас". Можемо препознати и симболички значај, ово је тренутак када се механизам државног тероризма пребацује из сфере посредних и скривених репресија (притисци, медијски линч, економске уцене) у сферу директног физичког и психолошког застрашивања маса.

Друга преломна тачка је 28. јуни, Видовдан, опет велики студентски скуп у Београду. Контекст у вези овог датума је то да је Видовдан митолошки и историјски датум у српској колективној свести (Косово, идентитет, жртва). Власт је свесно изабрала да тада демонстрира силу – да би створила утисак „историјске неминовности" и легитимитета. Оно што је била режимска стратегија то је појачана репресија, веће полицијско присуство, насилни инциденти, селективна хапшења и застрашивање активиста. Не можемо да занемаримо и симболички значај, јер власт користи национално-свети датум да поручи да је свако противљење режиму једнако издаји нације и традиције. То је прелазак са пуког полицијског застрашивања на идеолошко-терористички оквир – комбинацију силе и митологије.

Оно што је уследило након ове две преломне тачке, то је ескалација репресије, што значи појачано праћење активиста и опозиционара, већи број монтираних процеса и прекршајних пријава за учеснике протеста и све интензивнији медијски линч (етикетирање као „издајници, страни плаћеници, терористи"). Такође, долази до нормализације насиља. Наиме, после „употребе" звучног топа и Видовдана, насилне методе више нису табу. Грађани су прихватили да држава „може све", а власт је у томе нашла легитимитет. Долази и до преласка на виши ниво терора, што значи да режим користи комбинацију технолошких средстава репресије (надгледање, специјална полицијска опрема) и симболичког насиља (историјски датуми, митологија) да дисциплинује друштво. Тиме се успоставља атмосфера у којој страх није само физички, него и културолошки и идентитетски.

5. Закључак

Државни тероризам је концепт који добија мало пажње у медијским и политичким дискурсима, међутим, то је спорна тема и у области студија тероризма. Поновићу још једном ауторе на које је реферисано, *„радови о проучавању државног тероризма су оскудни и по обиму и по аналитичкој дубини*" (Stohl & Lopez, 1984: 3–4). Још увек приметан недостатак интересовања академске јавности оправдава се тврдњом

неких научника да концепт тероризма треба применити само на понашање недржавних актера. Државе често користе насиље против сопственог или спољног становништва, као средство за остваривање својих политичких циљева. Државно насиље често има облик државног тероризма, јер се користи за изазивање страха код шире групе људи од директне жртве насиља.

Овај облик тероризма се може представити као систематско коришћење насиља или претња насиљем од стране државних власти са циљем остваривања политичких, економских или друштвених циљева; има дубоке импликације за друштвене структуре и динамику конфликата. Ова форма тероризма најчешће укључује репресивне мере против политичких противника, етничких мањина, истраживачких новинара, активиста и других група или појединаца, који се сматрају претњом политичком режиму. То је концепт који укључује политичку, идеолошку и верску мотивацију и представља дело насиља над појединцима или групама ван оружаног сукоба, дакле, у мирнодопским околностима.

У односу на први елемент дефиниције државног тероризма Рут Блејкли, који је представљен у раду, намерни чин насиља против грађана које држава треба да штити или претња таквим чином, можемо да констатујемо да држава, уместо да штити грађане, свесно користи или толерише насиље према њима. Клима страха је изграђена кроз понављане примере некажњеног насиља. Починиоци делују у име државе или у сарадњи са њом. Насиље никада није само „спонтано" – оно је или директно спроведено од стране државних служби, или преко proxy актера који имају подршку и заштиту државе. Циљ насиља је изазивање екстремног страха код шире публике. Непосредна жртва (нпр. активиста, новинар) је само средство – права мета је шира популација, која посматра и учи да се не супротставља режиму. Циљна група је приморана да размотри промену понашања. Државни тероризам успева када шира популација мења понашање у корист режима – уместо отвореног отпора бира ћутање, пасивност и „преживљавање". Према четири елемента Рут Блејкли, случај Србије испуњава све критеријуме државног тероризма. Дакле, Србија после 2012. представља парадигматичан пример хибридног државног тероризма, не у облику масовних погрома, него кроз селективно, симболично и систематски медијатизовано насиље**,** које одржава климу перманентног страха, делимично и послушности, али и отворене побуне једног дела јавности која не пристаје на то. Државни тероризам и друштвени конфликти су у симбиотској вези – власт користи државну репресију да обликује, контролише

и продужава друштвене сукобе. На тај начин конфликт постаје оруђе одржања режима, а не процес његовог решавања.

Литература

Amnesty International. (2020). *Serbia: Police violence during protests*. Amnesty International. доступно: https://www.amnesty.org/en/latest/news/2020/07/serbia-violent-police-crackdown-against-covid-19-lockdown-protesters-must-stop/, приступљено: 5. 8. 2025.

Bieber, F. (2018). *Patterns of Competitive Authoritarianism in the Western Balkans*. *East European Politics*. 34 (3). 337–354.

Blakeley, R. (2009a). “State terrorism in the social sciences: theories, methods and concepts”, in Murhy, E., Poynting, S., and Jackson, R., eds., *Contemporary state terrorism: theory and cases*, Routledge Critical Terrorism Studies; London: Routledge, pp. 12–27.

Blakeley, R. (2009b). *State Terrorism and Neoliberalism: The North in the South.* London: Routledge

Blakeley, R. (2007). “Bringing the State back to Terrorism Studies”. *European Political Science.* 6. 228–235.

Chomsky, N. & Edward S. Herman. 1979. *The Political Economy of Human Rights Vol 1: The Washington Connections and Third World Fascism.* Boston: South End Press.

Crenshaw, M. (1981). The Couses of Terrorism, Comparative Politics, New York. 13 (4). 379–399.

Davenport, C. (2007). *State Repression and the Domestic Democratic Peace,* Cambridge University Press.

Gordy, E. (1999). *The Culture of Power in Serbia. Nationalism and the Destruction of Alternatives,* University Park: The Pennsylvania State University Press. 230.

Goodwin, J. (2001). *No Other Way Out: States and Revolutionary Movements, 1945–1991*. Cambridge University Press.

Gurr, T. R. (2011). *Why Men Rebel*, Routledge, New York.

Gurr, T. R. (1986). ‘The Political Origins of State Violence and Terror: A Theoretical Analysis’, in Michael Stohl and George Lopez (eds) *Government Violence and Repression:An Agenda for Research*, New York: Greenwood Press: 45–71.

Hadžić, M. (ur.) (2004). *Nasilno rasturanje Jugoslavije- uzroci, dinamika, posledice*, Zbornik radova Beograd.

Izveštaj Earshot Investigations Ltd. (2025). „Zvučni napad na tiho odavanje počasti", доступно: https://crta.rs/wp-content/uploads/2025/06/Earshot-izvestaj-o-desavanjima-15.-marta-Zvucni-napad-na-tiho-odavanje-pocasti.docx.pdf, приступљено: 3. 8. 2025.

Извештај експертске групе Федералне службе безбедности Руске федерације (2025). Видети: https://www.bia.gov.rs/mediji/saopstenja-za-javnost/izvestaj-ekspertske-grupe-fsb-rf приступљено: 3. 8. 2025.

Jackson, R. (2016). "Introduction", in Jackson Richard (edt). *Routledge Handbook* of *Critical Terrorism Studies.*

Jackson, R, Jarvis, L., Gunning, J. Smyth. M. B. (2011). *Terrorism A critical introduction*. Basingstoke: Palgrave Macmillan.

Jackson, R., Murphy, E. and Poynting, S., eds. (2009). *Contemporary State Terrorism: Theory and Cases*, Abingdon: Routledge.

Laqueur, W. (2003). *No End to War: Terrorism in the Twenty-first Century*, New York: Continuum.

Laqueur, W. (1986). 'Reflections on Terrorism', *Foreign Affairs*. 65. 86–100.

McCauley, C. (2013). Erica Chenoweth and Adria Lawrence. Rethinking Violence: States and Non-State Actors in Conflict, Terrorism and Political Violence, 25:2, 340–344, Dostupno: http://dx.doi.org/10.1080/09546553.2013.761858, Приступљено: 27. 7. 2025.

Neocleous, M. (2008). *Critique of Security*, Edinburgh University Press.

Pettersson, T., Högbladh, S. & Öberg, M. (2019). Organized violence, 1989–2018 and peace agreements, Journal of Peace Research 56 (4). 589–603. приступљено: 15. 8. 2025.

Primorac, I. (1998). "Državni terorizam" *Polemos* 1. 2. 93–98.

Ramet, P. S. (2002). Balkan Babel: The Disintegration of Yugoslavia from the Death of Tito to the Fall of Miloševic, Fourth Edition Boulder, Westview Press., ISBN 0-8133-3987-1 (HC) ISBN 0-8133-3905-7 (Pbk.)

Rodriguez, D. (2019). *State Terrorism in practise*, The Guatemalan coup d'état in 1954.

Stohl, M. & Lopez G. (ed). (1988). *Terrible beyond endurance: the foreign policy of state terrorism.* New York: Greenwood Press.

Stohl, M. (2006). “The State as Terrorist: Insights and Implications”. *Democracy and Security*. 2 (1). 1–25.

Stohl, M. & Lopez, G. (ed.). (1984). *The State as Terrorist: The Dynamics of Governmental Violence and Repression*. Connecticut: Praeger Publishers Inc.

Schmid, A. P. (2011). “The Definition of Terrorism”; in: Alex P. Schmid (Ed.): *The Routledge Handbook of Terrorism Research*. (Routledge Handbooks). Abingdon: Routledge. 39–98.

Schmid, A.P. (1984). *Political Terrorism: Guide to Concepts, Theories, Data Bases and Literature.* With a Bibliography by the Author and a World Directory of “Terrorist” Organizations by A. J. Jongman. Amsterdam: North-Holland Publishing Company.

Schmid, A. P. and Janny de Graaf (1980). Insurgent Terrorism and the Western News Media. An Exploratory Analysis with a Dutch Case Study. Leiden: C.O.M.T.

True, J. (2012). *The Political Economy of Violence against Women*, Oxford Studies in Gender and International Relations, Oxford Academic (online), 20 Sept. 2012, https://doi.org/10.1093/acprof:oso/9780199755929.001.0001, приступљено: 14. 8. 2025.

UNICEF. (2021). Global Annual Results Reports, dostupno: https://www.unicef.org/media/121251/file/UNICEF%20Annual%20Report%202021.pdf, Приступљено: 22. 7. 2025.

UNODC. (2019). Global Study on Homicide –Understanding homicide, Vienna, dosutupno: https://www.unodc.org/documents/data-and-analysis/gsh/Booklet_3.pdf, Приступљено: 22. 7. 025.

Vladisavljević, N. (2016). “Competitive authoritarianism and popular protest: Evidence from Serbia under Milošević”, International Political Science Review. 37 (1). 36–50.

Wilkinson, P. (1992). ‘International Terrorism: New Risks to World Order’, in John Baylis and Nick Rengger (eds) *Dilemmas of World Politics: International Issues in aChanging World*, London: Clarenden Press. 228–57.

Prof. Svetlana Stanarević, PhD,
Associate Professor,
Faculty of Security Studies, University of Belgrade,
Republic of Serbia

CONCEPTUALIZATION OF STATE TERRORISM THROUGH THE LENS OF SOCIAL CONFLICTS: A CASE STUDY OF SERBIA

Summary

Modern societies are increasingly susceptible to various forms of conflict, which creates a favorable environment for the emergence and development of state terrorism. Social conflicts can be both a cause and a consequence of state terrorism. On the one hand, a sense of injustice, social and economic inequalities, or ethnic and ideological divisions lead to an increase in social tensions and radicalization. On the other hand, states often respond with repression, manifested in the form of state terrorism, which does not extinguish conflicts but rather deepens them. This opens a spiral of violence in which the state and society enter a continuous cycle of repression and resistance. As with non-state terrorism, state terrorism has a purpose. As noted by many authors, state terrorism is not only about destroying those who are targeted but it is also driven by "the opportunity that harm provides to terrorize others". In other words, what unites these actions is the desire for punishment but also for broader intimidation. The mechanisms of the connection between state terrorism and social conflicts can be identified through several dimensions. First, state terrorism occurs as a reaction to social conflicts, where the state seeks to eliminate threats to its own stability. Second, it can be an instrument of control, where repression is not directed exclusively at violent actors but also at broader social groups that represent potential opposition. Third, repressive measures often lead to radicalization, with protest movements, civic initiatives, or even individuals being pushed into extremism. Finally, state terrorism can lead to social polarization and division, where entire communities are presented as "enemies of the state". The example of Serbia illustrates these mechanisms. The instrumentalization of ethnic and ideological divisions was one of the main ways of preserving power in the past, and continues to be so today. The demonization of the opposition and the portrayal of political opponents as "foreign mercenaries" or "enemies of the state" show that state terrorism may also be manifested in the form of symbolic violence. The brutal police response to protests, which have been present in Serbian cities for some time, is an example of state repression that has led to a further increase in social tensions in recent years. Here, we can see a spiral where state terrorism does not resolve

conflicts but deepens them, making them more permanent and more difficult to resolve. All this indicates that state terrorism cannot be viewed in isolation from social conflicts. It is both their consequence and their cause. Using violence as a means of preserving power and control, states produce new conflicts which then serve as a justification for further repression. This vicious circle shows that state terrorism, instead of being a tool for resolving conflicts, has become one of the main mechanisms for maintaining conflicts.

Keywords: *state terrorism, repressive measures, social conflicts, human rights, political opponents.*

Др Ивана Стојановић Прелевић,[*]
Ванредни професор,
Департман за Комуникологију и новинарство,
Филозофски факултет, Универзитет у Нишу,
Алекса Митић,[**]
Студент докторских академских студија „Медији и друштво",
Филозофски факултет, Универзитет у Нишу,
Република Србија

UDK: 316.774:004.8
UDK: 070.11(497.11)
UDK: 179.1(497.11)

DOI: 10.5281/zenodo.17951922

ПРАВО НОВИНАРА НА ОДГОВОРНУ УПОТРЕБУ ВЕШТАЧКЕ ИНТЕЛИГЕНЦИЈЕ

Апстракт: *Прогресивни ток савременог друштва прати развој вештачке интелигенције, чија употреба нарочито у области медија све више узима маха. Са једне стране, бенефити од употребе вештачке интелигенције су присутни, док на другој страни постоје извесни ризици и штета по појединце и друштво. У раду отварамо проблем одговорне употребе вештачке интелигенције у медијима и дискусију о одговорној вештачкој интелигенцији. Имајући у виду да су 2023. године усвојене „Етичке смернице за развој, примену и употребу поуздане и одговорне вештачке интелигенције", осврнућемо се на садржај овог документа. Када је реч о новинарству, Кодекс новинара Србије има смернице за употребу вештачке интелигенције које могу бити од помоћи новинарима у њиховом раду. Најскорија допуна Кодекса новинара Србије догодила се 2024. године када су унете одредбе и смернице којима се уређује употреба вештачке интелигенције, што говори о утицају коју вештачка интелигенција остварује и потенцијалним проблемима са којима се савремено новинарство може суочити. Смернице у Кодексу новинара фокусирају се на*

[*] ivana.stojanovic.prelevic@filfak.ni.ac.rs, ORCID ID https://orcid.org/0000-0003-0488-4715.

[**] Стипендиста Министарства науке, технолошког развоја и иновације у Иновационом центру, Универзитета у Нишу. a.mitic-19601@filfak.ni.ac.rs, ORCID ID 0009-0007-0889-8387.

употребу вештачке интелигенције у процесу производње садржаја. Остале активности попут дистрибуције садржаја, прикупљања података или анализе медијског окружења нису обухваћене овим смерницама, што оставља простор за настанак етичких проблема и неадекватну употребу вештачке интелигенције. У раду ћемо анализирати садржину оба документа. Сходно овој анализи и резултатима претходне дискусије даћемо закључак о свеобухватном одређењу одговорне употребе вештачке интелигенције. Циљ анализе ових докумената јесте да се укаже, поред недостатака, и на значај имплементације ових смерница у новинарске организације.

Кључне речи: *вештачка интелигенција, одговорност, етичке смернице, Кодекс новинара Србије.*

1. Увод

Импозантно брзи развој вештачке интелигенције (у даљем тексту – ВИ) као информационе технологије оставља видљиве трагове у преобликовању савременог света у готово свим његовим аспектима (Liguori, 2024). У околностима у којима се тренутно налазимо, са правом се можемо запитати и истраживати потенцијалне одговоре на питање односа савременог друштва које има статус информационог (*Information society*) (Narvaez Rajas et al., 2021) и ВИ као водеће дигиталне технологије (Gans, Kolenik, 2021). Ширина спектра деловања ВИ која продире у готово све поре друштвеног живота, подстакла је истраживаче (De Almeida et al., 2021) да пронађу и расветле разлоге због којих је потребно јасније детерминисати однос ВИ и друштва у којем се ова технологија све учесталије примењује. Распрострањеност ВИ условљава нас да пронађемо начин да импликације њене употребе контролишемо у сваком домену њеног деловања. Потреба за регулацијом употребе ВИ може се приметити у случајевима настанка неочекиваних и нежељених последица услед коришћења, што може послужити као генератор или катализатор различитих облика друштвених проблема. Софтвери на принципу машинског учења, односно ВИ, програмирани су да поступају на основу правила повучених из одређених база података, које могу обиловати непровереним и застарелим подацима (Guzman, Lewis, 2020), док сусрет са непознатом ситуацијом може резултирати непредвидљивим реакцијама и неконтролисаним облицима пошања, које представљају опасност за кориснике (He et al., 2019; Helbing, 2019; Taeihagh, 2021: 138). Као неопходан одговор на потенцијално рискантне околности намеће се потреба за увођењем адекватних

регулатива везаних за примену ВИ у различитим сферама људског деловања. Уоквиравање употребе ВИ регулативним документима би допринело смањивању стопе ризика од настанка негативних последица њене употребе, односно злоупотребе.

У раду говоримо о одговорној употреби ВИ и концепту „одговорна ВИ" са идејом да укажемо на одговорну употребу ВИ од стране новинара. Узимајући у обзир у којој мери медијски радници користе ВИ у свом раду (Malik, 2023), као и потенцијале које она пружа, непобитно је увођење адекватног регулаторног оквира који ће контролисати и надзирати исправност њене употребе. Употреба ВИ у новинарству видљива је у неколико кључних процеса, од производње, дистрибуције и на крају анализе коришћења медијског садржаја (Bhandari, 2020; Sančanin, Penjišević, 2022). Како се професионално новинарско извештавање заснива се поштовању етичких норми и принципа попут: истинитости, поштовања приватности, правовремености,... у комбинацији са друштвеним вредностима (Dorr et al., 2023), употреба ВИ не може гарантовати, барем не још, њихову потпуну испуњеност (Dorr, 2023). Тиме је условљен настанак дилема исправности употребе технологије попут ВИ у новинарству уколико знамо да не постоје документи који ће то регулисати или приказати потребне смернице.

Ограничимо ли наше интересовање за ову тему на медијски систем на територији Републике Србије, увидећемо постојање амбивалентних ставова. С једне стране, не постоји ниједан званичан правни акт у виду закона (у изради је) који контролише употребу ВИ. С друге стране, постоје документи попут „Етичких смерница за развој, примену и употребу поуздане и одговорне вештачке интелигенције"[1] и поглавља у „Кодексу новинара Србије"[2] који дају неку врсту увида у поступак правилног коришћења ВИ у медијима. Наше истраживање покриће анализу управо ова два документа.

2. Методологија

Циљ овог рада је да прикаже у којој мери су документи „Етичке смернице за развој, примену и употребу поуздане и одговорне вештачке интелигенције" и „Кодекс новинара Србије" погодни и ефикасни у погледу регулативе употребе ВИ у домаћим медијима од стране нови-

[1] Документ доступан на линку: http://demo.paragraf.rs/demo/combined/Old/t/t2023_03/SG_023_2023_007.htm.

[2] Документ доступан на линку: https://nuns.rs/media/2024/12/Kodeks-novinara-Srbije.pdf.

нара. У раду ће бити примењена метода анализе садржаја која одговара природи теме коју рад истражује. Оправдање примене ове методе налази се у претпоставци да анализирани текст представља вредан извор података који оставља могућност проналажења вредних информација и објашњења одређених појава (Kondracki et al, 2002; Kleinheksel et al., 2020: 128). Иако првобитно замишљен као стриктно квантитативни метод (Kolbe, Burnett, 1991), анализа садржаја омогућава значајне квалитативне увиде са могућношћу интерпретације анализираног садржаја (Gheyle, Jacobs, 2017).

Анализа поменутих докумената биће употпуњена и анализом релевантне литературе прикупљене за потребе овог рада. Анализирана литература имаће допунску функцију, као и функцију постављања размере која ће приказати позицију новинарства у Србији у односу на глобалну ситуацију по питању употребе ВИ.

Претпоставка од које полазимо у раду је да упркос постојању докумената („Етичке смернице за развој, примену и употребу поуздане и одговорне вештачке интелигенције" и „Кодекс новинара Србије") употреба ВИ у новинарству у Србији није у довољној мери регулисана. Такође, претпостављамо да документ „Кодекс новинара Србије" треба допунити детаљнијим смерницама које захватају и друге процесе, поред производње садржаја, унутар медија. На крају рада, дотаћи ћемо се и текућег процеса израде закона о ВИ у Србији.

3. Одговорна употреба ВИ и одговорна ВИ

Вештачка интелигенција несумњиво олакшава послове у различитим пословним сферама. Чињеница је да је прелазак са механизације на аутоматизацију скратио број сати потребних за производњу, тиме и повећао производњу, али и довео до губитка радних места. Развој вештачке интелигенције носи са собом исте или сличне предности, недостатке и ризике. Један од главних недостатака је могућност злоупотребе вештачке интелигенције. Овде је терет одговорности на корисницима вештачке интелигенције. Проблем одговорне употребе ВИ објашњавају кодекси о употреби ВИ, о чему ће бити више речи касније у раду. Ове кодексе пак треба приближити корисницима алата ВИ, од професионалаца до обичних грађана. Када је реч о професионалцима, постоје различити тренинзи и обуке о етичној употреби ових алата, а када говоримо о обичним грађанима, мислимо на важност медијске писмености која подстиче критичност код публике када говоримо о медијима, али и одговорности као учесника у медијској комуникацији.

Када је реч о професионалцима, одговорна употреба ВИ подразумева поштовање кодекса о употреби ВИ. Међутим, у теорији и пракси је у употреби појам „одговорне вештачке интелигенције" који пак отвара питања која нису присутна када говоримо о одговорној употреби вештачке интелигенције. Наиме, одговорност се приписује бићима која имају свест и нормалне а не умањене способности. Како онда можемо говорити о одговорној ВИ? Неки теоретичари постављају питање моралног статуса ВИ. Има теоретичара који сматрају да све већа интелигенција машина представља разлог због кога људи треба да имају моралне обавезе према интелигентним машинама. Овим питањима се бави робоетика. Док са друге стране, постоји машинска етика која се бави моралним понашањем вештачких моралних агената (Стојановић Прелевић, 2025). Морални статус будућих ВИ система истраживали су Бостром и Јудковски (Bostrom, Yudkowsky). Међу теоретичарима је присутно слагање да ВИ системи немају морални статус. Разлози због којих тврдимо да неко има морални статус су следећи: „Способност за емоције и сензације (*sentience*): способност за феноменално искуство или тзв. *qualia,* као што је способност осећања бола и патње; *Разум (sapience*) скуп особина повезаних са вишом интелигенцијом, као што је самосвест или деловање засновано на разуму" (Bostrom, Yudkowsky, 2011: 6).[3] Ипак, има теоретичара који наводе разлоге због којх ВИ системима треба доделити морални статус. Ови се разлози описују помоћу принципа супстратне недискриминације и принципа онтогене недискриминације. Према првом принципу уколико су два бића иста по функционалности а различита према супстрату имплементације, онда она имају исти морални статус. Према овом принципу компјутер би имао морални статус. Према другом принципу уколико су два бића подједнака по фунцији док се разликују према начину настанка, онда та два бића имају исти морални статус. И овај став је прихваћен данас. Према овом принципу се морални статус додељује бићима насталим различитим факторима планирања попут вантелесне оплодње, селекције полних ћелија итд. Френсис Кем (Francis Kamm, 2007) је дао следећу дефиницију моралног статуса: „Х има морални статус = Х рачуна да је морално оно што је дозвољено/недозвољено чинити за своје добро". Овој дефиницији морамо да упутимо критику јер не обухвата однос према другом, који је у моралном чину веома важан. Њено проширење би је учинило потпунијом, па бисмо могли рећи: Х има морални статус уколико препознаје шта је исправно/неисправно

[3] Превод преузет из Стојановић Прелевић, И. (2025) *Ка глобалној медијској етици,* Српско филозофско друштво, Београд, стр. 174.

чинити за своје добро и за добро других. Претпоставимо да ВИ можемо приписати морални статус сходно наведеним разлозима, хајде онда да размотримо карактеристике одговорне вештачке интелигенције. Савремене корпорације које своје пословање темеље на употреби ВИ, успостављају принципе на којима треба да се заснива рад одговорне вештачке интелигенције. Тако је Мајкрософт поставио следећи сет принципа: праведност, поузданост и безбедност, приватност и безбедност, инклузивност, транспарентност и одговорност. „Одговорна ВИ има за циљ да даје приоритет људима у нашем процесу дизајнирања, узимајући у обзир и предности и потенцијалне штете које системи вештачке интелигенције могу нанети друштву.[4] Када се говори о вештачкој интелигенцији стоји да „одговорна ВИ се односи на дизајнирање и примену ВИ система који су транспарентни, непристрасни, одговорни и прате етичке смернице".[5]

У *Етичким смерницама за развој, примену и употребу поуздане и одговорне вештачке интелигенције* пише: „Изградња и стварање поуздане и одговорне вештачке интелигенције захтевају испуњење одређених услова који се темеље на начелима утврђеним овим Смерницама, а која се одређују кроз: 1. Деловање (посредовање, контрола, учешће) и надзор; 2. Техничку поузданост и безбедност; 3. Приватност, заштиту података о личности и управљање подацима; 4. Транспарентност; 5. Различитост, недискриминацију и равноправност; 6. Друштвено и еколошко благостање; 7. Одговорност" (Етичке смернице, 2023: 14).

Сам појам одговорности је сложен. Етимологија[6] појма одговорност упућује да означава да се буде гарант даљег тока догађаја. Филозоф Харт разликује неколико врста одговорности,[7] од којих одговорност према узрочности може заузети место одговорности ВИ. Реч је о томе да се „одговоран је" замени са „проузроковао је" или „произвео је". Тако, неодговорна употреба ВИ може проузроковати штету појединцу, групи људи и шире. Да не бисмо пак мешали „одговорна употреба ВИ" и „одговорну ВИ" боље је рећи: ВИ је открио личне податке о особи Х, или ВИ је повредио достојанство особе Х. Познат је случај када се током симу-

[4] Microsoft. Microsoft Responsible AI Principles and approach доступно на: https://www.microsoft.com/en-us/ai/principles-and-approach

[5] Itnetwork. (2023). Za šta je odgovorna veštačka inteligencija? Principi, izazovi i prednosti. доступно на: https://www.itnetwork.rs/za-sta-je-odgovorna-vestacka-inteligencija-principi-izazovi-i-prednosti/

[6] Појам одговорност потиче од латинске речи *respondere.*

[7] Харт (2008) разликује: одговорност према улози, одговорност према узрочности, одговорност према обавезности, одгворност према способности.

лационог теста дрон вођен вештачком интелигенцијом окренуо против свог вође, у овом случају ВИ и уништио га. Иако је америчка војска ову вест демантовала, сведочења војника говоре да се то ипак десило.[8]

Након увида у ове концептуалне разлике, можемо рећи да када говоримо о одговорној употреби ВИ мислимо на одговорност корисника ВИ. То подразумева поштовање постојећих регулатива о употреби ВИ. На другој страни, концепт одговорне ВИ упућује на одговорност компанија које производе ВИ и свих који учествују у креирању ВИ. То значи поштовање кодекса компанија у којој раде и закона.

4. Употреба ВИ у савременом новинарству

Медијска сфера, попут бројних других области, није избегла имплементацију већ утемељеног глобалног тренда везаног за употребу ВИ (Newman, 2020). Отворени приступ ВИ у новинске редакције, у извесној мери, постао је могућ захваљујући отежаним условима у којима се медијска индустрија налази током последње деценије. Убрзани развој дигиталних технологија, попут интернета и паметних телефона (smartphones) изменио је начин обављања свакодневних активности, међу које спада и прикупљање информација о дешавањима у окружењу. Процес информисања, неопходан за функцију савременог друштва, трпи значајне измене умањењем традиционалног начина конзумације вести и са све већим ослањањем на новије дигиталне платформе, телефоне и рачунаре. Новинске организације, тако, ради опстанка, бивају приморане да прихвате актуелне дигиталне трендове и уврсте технологију ВИ у процес информисања јавности (Ioscote et al., 2024).

Пракса употребе ВИ у медијској индустрији развила је нови правац кретања медијске трансформације, под називом „аутоматизовано новинарство" (Moravec et al., 2024), процес у којем се медијски наративи креирају од стране различитих софтвера на принципу ВИ, док паралелно фактор новинара има минимално, односно никакво учешће (Henenstrosa et al., 2023). На први поглед, усвајање праксе примене ВИ од стране новинара, масовним медијима пружа значајне погодности које ће знатно увећати ефикасност њиховог извештавања и умањити трошкове додатног ангажмана радника. Најчешћи вид асистенције ВИ

[8] The Guardian. (2023) "US air force denies running simulation in which AI drone „killed" operator" доступно на: https://www.theguardian.com/us-news/2023/jun/01/us-military-drone-ai-killed-operator-simulated-test

огледа се у процесу производње медијских садржаја, као и интеракције са публиком која креирани садржај конзумира (Noain-Sanchez, 2022). Најеклатантнији пример ове врсте алата је ChatGPT, бот ВИ који може креирати садржаје различитих формата са високом стопом креативности и иновативности (Lv, 2023).

Потпуније анализе указују да ВИ у новинарству остварује утицај у доста ширем спектру, што може резултирати настанком како позитивних, тако и негативних импликација по савремено друштво. Уколико упитамо саму ВИ како модели попут ChatGPT-а могу помоћи новинару у раду, добићемо следеће наводе: 1. Рад на документима; 2. Пружање идеја и сугестија везаних за новинарске чланке; 3. Преглед и лектура текстова; 4. Сумирање и синтеза података; 5. Превођење садржаја на стране језике (Stanescu, 2023: 259). Целокупан систем новинарског извештавања који потпада под утицај ВИ може са класификовати у три фазе: 1. Прикупљање података; 2. Производња медијских садржаја; и 3. Дистрибуција садржаја (Diakopulos, 2019; Ioscote et al., 2024: 875).

Производњи садржаја претходи процес прикупљања, односно агрегације података и информација. За квалитетне садржаје са високим степеном информисаности, потребна је интрепретација и анализа претходно прикупљених података. Помоћ ВИ у овом домену огледа се у убрзавању и поједностављивању претраге скупова података, што касније омогућава њихову квалитетнију употребу приликом креирања садржаја (Vaishnavi, 2024). Током прикупљања, подаци се паралелно и пречишћавају, односно верификују, чиме се уклањају сувишни и штетни подаци чија употреба може довести до настанка пристрасних или дискриминаторних садржаја (Vidhya et al., 2023). Проблем етичке природе који може настати у процесу прикупљања података употребом ВИ јесте недовољна провереност извора. Извори података, односно базе, из којих ВИ повлачи потребне информације могу у себи садржати доста непроверених, неистинитих или застарелих информација (Guzman, Lewis, 2020).

Производња садржаја представља најзначајнији, али и најосетљивији процес у којем ВИ може оставити трага у медијској индустрији. Аутоматизацијом уређивања, куцања и обликовања садржаја знатно се скраћује време потребно до њиховог публиковања (Wang et al., 2021). Испуњене правовремености, као једног од фундаменталних принципа новинског извештавања, у приличној мери је олакшано захваљујући употреби технологије попут ВИ. Допринос ВИ у овом сегменту огледа се и у могућности допуне наратива објаве различитим допунским форматима попут: гласовног прилога, фотографије, видео-записа, линкова

итд. Способност ВИ да „чулно осети“ податке који су јој представљени (Anantrasirichai, Bull, 2022) подстаћи ће њену креативност и додатно побољшати квалитет креираног садржаја. ВИ модели попут ChatGPT-а уносе у медијску индустрију револуционарни потенцијал својом ефикасношћу, брзином и квалитетом произведених садржаја, док паралелно умањују потребу за упошљавањем додатних лица који обављају посао писаца, аналитичара или уредника (Habes et al., 2021; Bdoor, Habes, 2024). С друге стране, присутан је став аутора (Castillo-Campos et al., 2024) да ВИ, упркос великој количини садржаја које може генерисати за кратко време, не може нужно гарантовати и њихов потпуни квалитет. Такође, технологија, још увек, не поседује довољно развијен систем расуђивања и разликовања исправног од погрешног из етичке перспективе (Noain-Sanchez, 2022).

Потенцијал који са собом носи ВИ кроз софтвере попут Chat GPT-а повлачи и извесну дозу бриге и скептицизма у погледу поштовања етичких вредности и принципа. Велики проблем са којим се новинари могу суочити приликом употребе ВИ јесте пристрасност. Генерисани садржаји тако могу обиловати дискриминационим наративом или контекстима који подстичу на неједнакост, што може резултирати настанком и ескалацијом већ постојећих друштвених конфликата (Eubanks, 2018; Ferrara, 2023).

Дистрибуција садржаја је наредни домен у којем се ВИ показала као технологија са значајним потенцијалом унутар медијске организације. У сегменту дистрибуције, ВИ омогућава персонализацију садржаја, у складу са активностима и интересовањима публике. Посебним алгоритмима машинског учења, медији добијају могућност прецизног прослеђивања садржаја циљаној публици у правом тренутку (Thompson, 2024). Додатна могућност односи се на рециклирање, односно поновно коришћење већ постојећег садржаја променом примарног формата, као и мониторинг дистрибуираног садржаја (Swarnkar, 2024). Такође, ВИ има и способност прогнозирања будућих трендова и усмерења интересовања јавности, односно тема које ће у наредним периодима бити актуелне (Sančanin, Penjišević, 2022).

Предности и недостаци употребе технологије попут ВИ у новинарству морају се детаљно размотрити, с обзиром на то да могу проузроковати етичке и социјалне импликације како са позитивним, тако и са негативним реакцијама јавности и друштвених органа (Jarinaa et al., 2023).

5. Анализа садржаја Кодекса новинара Србије који упућује на етичну употребу ВИ

Од тренутка настанка, односно усвајања од стране Удружења новинара Србије (УНС) и Независног удружења новинара Србије (НУНС) 2006. године (Cvejić, 2025), Кодекс новинара Србије имао је неколико ревизија и допуна. Последња допуна, усвојена крајем 2024. године, између осталог, доноси регулативу употребе ВИ код новинара и новинарки (Conić, 2025).

Регулатива ВИ, односно њене употребе у новинарским редакцијама у Кодексу новинара Србије, налази се у трећем сегменту са насловом „Одговорност новинара/новинарки". Правило којим почиње овај одељак каже да „новинари и новинарке су дужни да раде у јавном интересу и да, у складу са професионалним нормама, објављују чињенице неопходне грађанима да доносе информисане одлуке" (Кодекс новинара Србије, 2024: 6), чиме се јасно уређује приступ извештавању који новинар треба да негује. Сврставањем норми и смерница о употреби ВИ у овај одељак, даје се апел новинарима да ВИ треба користити одговорно за припрему објава заснованих на чињеницама, чиме се забрањује употреба ВИ за непроверене информације и садржаје.

Норма која конкретно реферира на употребу ВИ заведена је као последња у овом поглављу, под редним бројем 7 и гласи: „Медији морају да на транспарентан, одговоран и сразмеран начин користе вештачку интелигенцију у стварању садржаја и у целини су одговорни за овако објављени садржај. Медији су дужни да обавесте јавност да је медијски садржај креиран коришћењем алата заснованих на вештачкој интелигенцији" (Кодекс новинара Србије, 2024: 8). Ово је уједно и једина норма у Кодексу којом се регулише употреба ВИ од стране новинара/новинарки. Наведена норма јасно у фокус ставља транспарентност и одговорност које новинар мора поштовати приликом употребе ВИ у свом раду. Кључна активност која се ставља под надзор јесте производња медијских садржаја. Обе реченице којима је ова норма конституисана позивају на одговорност новинара приликом употребе ВИ за креирање неког садржаја. Остали процеси који се одвијају у новинарској редакцији а који могу утицати на садржај и пријем садржаја од стране публике нису обухваћени регулативама у овом Кодексу.

Наводимо пример процеса прикупљања података, у којем ће новинар консултовати ВИ како би прикупио потребне податке и информације за писање одређеног садржаја. Понуђене податке ће искористити приликом писања аутентичне медијске објаве у којој ће навести да је он

њен аутор. У Кодексу не постоји ниједно правило које обавезује новинара да наведе да је користио ВИ за прикупљање података за дату објаву. Потенцијални проблеми из наведеног примера који могу настати зависиће од тога где и како ВИ прикупља податке. Недовољна транспарентност алгоритма који се покреће приликом процеса прикупљања података подстиче подозрење и сумњу у тачност понуђених података. Такође, као што је већ у претходном делу рада напоменуто, базе података одакле ВИ повлачи тражене податке и информације могу садржати дискриминаторну или пристрасну тенденцију, а у најгорем случају они могу бити потпуно нетачни, односно неистинити (Guzman, Lewis, 2020). Самим тим, упитна валидност података понуђених од стране ВИ може подстаћи неповерење у целокупан креирани садржај, што може резултирати комплетним неповерењем у кредибилитет читаве редакције.

У даљем делу Кодекса, испод анализиране норме, налазе се три смернице које се такође тичу употребе ВИ од стране новинара и новинарки:

„Коришћење вештачке интелигенције које значајно утиче на обраду новинарског садржаја мора бити јасно означено и не сме да доводи јавност у заблуду".

Прва смерница указује на обавезу новинара да јасно означе садржај у којем је ВИ коришћена. Садржај мора бити препознатљив у довољној мери како јавност не би била изманипулисана, односно доведена у заблуду.

„Садржај у чијем је креирању коришћена вештачка интелигенција, без обзира у којој фази прикупљања, обраде или дистрибуције, мора бити под уредничком контролом и у складу са Кодексом новинара и новинарки Србије".

Друга смерница се бави конкретном одговорношћу, односно уредничком контролом садржаја. Овде се једини пут наводе и остали процеси, поред производње садржаја који могу бити обављени уз помоћ ВИ, а које уредничка контрола обухвата.

„У извештавању о актуелним догађајима садржај мора бити означен тако да се јасно разликује синтетички (генерисан или значајно обрађен алатима вештачке интелигенције) од аутентичног садржаја који је настао непосредним новинарским покривањем догађаја" (Кодекс новинара Србије, 2024: 8).

Последња смерница налаже да се синтетички садржаји морају јасно разликовати од аутентичног. Уколико унутар неке објаве постоји и

аутентични и синтетички садржај, они морају бити разграничени, односно обележени како би их публика јасно разликовала.

6. Анализа садржаја документа Етичке смернице за развој, примену и употребу поуздане и одговорне вештачке интелигенције

Овај документ је донет 2023. године на основу препоруке Европске комисије и документа који је UNESCO у новембру 2021. усвојио (*Recommendation on the Ethics of AI*), а у чијој су изради учествовали и представници Републике Србије.

Састоји се из пет поглавља. Након првог уводног поглавља у коме су објашњени разлози доношења овог документа и примена, у другом делу су објашњени термини и дате су дефиниције вештачке интелигенције, етике, високоризичних ситема ВИ и заштита података о личности. Трећи део говори о начелима, а четврти део о условима поуздане и одговорне вештачке интелигенције. Последњи део је закључак. За наш рад су релевантни трећи и четврти део.

Трећи део, као што је речено, састоји се од начела. У питању су: објашњивост и проверљивост, достојанство и забрана чињења штете, правичност. Ова начела представљају полазну основу за стварање ситема АИ (Етичке смернице ..., 2023: 10). „Објашњивост у контексту ових Смерница значи да сви процеси: развој, тестирање, пуштање у рад, надзор над радом система и његово гашење морају бити транспарентни. Сврха и могућности самог система вештачке интелигенције морају бити објашњиве, а нарочито одлуке (препоруке) које доноси (у мери у којој је то целисходно) свима на које Систем утиче (директно или индиректно). Ако одређене резултате рада Система није могуће објаснити, неопходно их је означити као систем с моделом „црне кутије" (Етичке смернице ..., 2023: 11). Достојанство, забрана чињења штете и правичност поред тога што представљају или упућују на етичке вредности своје место налазе и у закону. Тако, у Републици Србији о достојанству говоре Закон о јавном информисању и медијима, „Службени гласник РС", бр. 83/2014… аут. тумачење – 12/2016, Кривични законик, „Службени гласник РС", бр. 85/2005, 88/2005 – испр.,… и 35/2019. Такође, Устав Републике Србије наглашава да је достојанство „неприкосновено и сви су дужни да га поштују и штите. Свако има право на слободан развој личности, ако тиме не крши права других зајемчена Уставом".

У четвртом поглављу су наведени услови одговорне вештачке интелигенције, што је наведено у одељку одговорна употреба ВИ и одговорна ВИ. Овде је објашњено да су ови услови проверљиви, и то на два начина: техничким и нетехничким методама. Техничке методе треба да усмере развој, примену и коришћење система вештачке интелигенције на начин да се ови системи понашају поуздано, сводећи на минимум потенцијалне ненамерне и непредвидиве штете по човека и друштво у целини. Нетехничке методе су у ствари упитници који су етичке природе и који се постављају организацијама пре пуштања у рад система ВИ. Такође, испитује се утицај система ВИ на доношење одлука и деловање човека као и на анализу и предвиђање ризика. Испитују се и перцепција и очекивање лица која развијају или одржавају систем и лица која користе систем (2011: 14, 15). Затим у оквиру поглавља 4 објашњени су услови безбедности и контроле ВИ, затим заштита података о личности, значај поштовања различитости и равноправности, затим да ВИ системи буду свима приступачни и да доносе еколошко благостање. И на крају, у документу се прави осврт на проблем одговорности: „Питање одговорности је уско повезано с правилним планирањем развоја и надзора над Системом у фази продукције, управљањем ризицима и процедурама за утврђивање одговорности и санације штете која настане као последица примене Система" (Етичке смернице ..., 2023: 38). И веома важан закључак у вези са овим је: „Сва лица укључена у стварање Система у било ком кораку одговорна су за разматрање његовог утицаја у окружењу у коме ће бити примењен, као и компаније које су инвестирале у његов развој" (Етичке смернице ..., 2023: 38).

7. Закључак

У закључку ћемо сумирати резултате истраживања када је реч о разлици међу концептима „одговорна употреба ВИ" и „одговорна ВИ". Проблем са којим се сусрећемо при додељивању одговорности ВИ је филозофске природе и отвара проблеме попут моралног статуса ВИ, затим односа према ВИ, тиме и права ВИ. Но, анализа постојећих интерних докумената одређених компанија и етичких кодекса за употребу ВИ показује да се термин „одговорна ВИ" користи као технички термин и да упућује на одговорност тима који ради на креирању и дизајнирању система ВИ. На другој страни, када је реч о одговорности самих корисника алата ВИ, онда говоримо о одговорној употреби ВИ. Када је реч о новинарској професији, могли бисмо проширити тврдњу и на друге професије које у свом раду користе системе ВИ; веома је важна свест о

значају одговорне употребе система ВИ, тиме и одговорна употреба ВИ. Постојање одговорне ВИ би представљало темељ на коме треба градити етичку комуникацију између корисника ВИ и система ВИ.

Анализа докумената „Кодекс новинара Србије" и „Етичке смернице за развој, примену и употребу одговорне и поуздане вештачке интелигенције" показала је да током протеклих година постоји прогрес у иницијативи решавања проблема одговорности у употреби ВИ у домену медија у Србији. Детаљнија анализа ових докумената показала је да ипак постоји још доста простора за усавршавање који се уочава у недостајању егзактности, односно конкретних правила поступања корисника ове технологије. У Кодексу регулатива ВИ се у највећој мери ослања на решавање проблема одговорности, као и транспарентности синтетички креираног садржаја, док је, примера ради, примена ВИ у прикупљању података још увек нерегулисана, чиме се оставља простор за настанак ризичних ситуација.

На крају ћемо указати и на смерове кретања даљих истраживања ове области, који се могу кретати управо у правцу откривања конкретних сегмената примене ВИ у медијима у којима недостаје адекватна регулатива. Увођење адекватног регулаторног оквира употребе ВИ, не само у медијима већ и у другим областима, допринеће овладавању све већег броја људи овом технологијом, што ће учинити савремени живот једноставнијим и квалитетнијим.

Литература

Anantrasirichai, N., Bull, D. (2022). *Artificial intelligence in the creative industries: a review*. Artificial intelligence review. 55(1). 589–656.

Bdoor, S. Y., Habes, M. (2024). *Use chat GPT in media content production digital newsrooms perspective. In Artificial intelligence in education: The power and dangers of ChatGPT in the classroom* (pp. 545–561). Cham: Springer Nature Switzerland.

Bostrom, N., Yudkowsky, E. (2011). *The Ethics of Artificial Intelligence, The Draft for Cambridge Handbook of Artificial Intelligence eds.* William Ramsey and Keith Frankish*,* Cambridge University Press.

Castillo-Campos, M., Varona-Aramburu, D., Becerra-Alonso, D. (2024). *Artificial intelligence tools and bias in journalism-related content generation: Comparison between Chat GPT-3.5, GPT-4 and Bing. Tripodos.* Facultat de Comunicació i Relacions Internacionals Blanquerna-URL. (55). 99–115.

Conić, T. (2025). *Posle skoro dve decenije usvojen novi Kodeks novinara Srbije.* доступно на: https://mediareform.rs/posle-skoro-dve-decenije-usvojen-novi-kodeks-novinara-i-novinarki-srbije/

Cvejić, B. (2025). Етички кодекси новинара у Србији кроз историју. *Politička revija*. 83(1). 233–251.

De Almeida, P. G. R., dos Santos, C. D., Farias, J. S. (2021). Artificial intelligence regulation: a framework for governance. *Ethics and Information Technology*. 23(3). 505–525.

Diakopoulos, N. (2019). *Automating the News: How Algorithms Are Rewriting the Media.* Cambridge: Harvard University Press.

Dörr, K., Köberer, N., Haim, M. (2017). *Normative Qualitätsansprüche an algorithmischen Journalismus. In Gesellschaft ohne Diskurs?* (pp. 121–134). Nomos Verlagsgesellschaft mbH & Co. KG.

Dörr, K. (2023). *Artificial intelligence and ethical journalism*. Encyclopedia of Business and Professional Ethics (pp. 138–141). Cham: Springer International Publishing.

Eubanks, V. (2018). *Automating inequality: How high-tech tools profile, police, and punish the poor.* St. Martin's Press.

Ferrara, E. (2023). *Fairness and bias in artificial intelligence: A brief survey of sources, impacts, and mitigation strategies.* Sci. 6(1). 3.

Gams, M., Kolenik, T. (2021). *Relations between electronics, artificial intelligence and information society through information society rules.* Electronics. 10(4). 514.

Gheyle, N., Jacobs, T. (2017). *Content Analysis: a short overview*. Internal research note.

He, J., Baxter, S. L., Xu, J., Xu, J., Zhou, X., Zhang, K. (2019). *The practical implementation of artificial intelligence technologies in medicine*. Nature Medicine. 25(1). 30–36.

Hart, H. L. A. (2008). *Odgovornost. Odgovornost individualna i kolektivna*. Beograd: Službeni glasnik.

Guzman, A. L., and Lewis, S. C. (2020). *Artificial Intelligence and Communication: A Human–Machine Communication Research Agenda*. New Media & Society. 22. 70–86.

Habes, M., Elareshi, M., Tahat, K., Ali, S., & Ziani, A. (2021). *The Relation Between Social TV Usage and Students' Academic Performance in Jordan.* SSRN Electronic Journal, January.

Helbing, D. (2019). *Societal, economic, ethical and legal challenges of the digital revolution: From big data to deep learning, artificial intelligence, and manipulative technologies.* Helbing D. (ed) Towards digital enlightenment 47–72. Cham: Springer. https://doi.org/10.1007/978-3-319-90869-4_6

Henestrosa, A. L., Greving, H., Kimmerle, J. (2023). *Automated journalism: The effects of AI authorship and evaluative information on the perception of a science journalism article.* Computers in Human Behavior, 138, 107445.

Ioscote, F., Gonçalves, A., Quadros, C. (2024). *Artificial Intelligence in Journalism: A Ten-Year Retrospective of Scientific Articles (2014–2023).* Journalism and Media. 5(3). 873–891.

Itnetwork. (2023). *Za šta je odgovorna veštačka inteligencija? Principi, izazovi i prednosti.* доступно на: https://www.itnetwork.rs/za-sta-je-odgovorna-vestacka-inteligencija-principi-izazovi-i-prednosti/

Jarinaa, B., Rani, S. A., & Manida, M. (2023). *A study on Chat GPT and its user impacts in current scenario.* International Journal of Emerging Knowledge Studies. 2(4). 99–107.

Kamm, F. (2007). *Intricate Ethics: Rights, Responsibilities, and Permissible Harm*. Oxford: Oxford University Press.

Kleinheksel, A. J., Rockich-Winston, N., Tawfik, H., Wyatt, T. R. (2020). *Demystifying content analysis.* American journal of pharmaceutical education. 84(1). 7113.

Kondracki NL., Wellman N. S., Amundson D. R. (2002). *Content analysis: review of methods and their applications in nutrition education.* JNutr Educ Behav. 34(4). 224–230.

Kolbe R. H., Burnett M. S. (1991). *Content-analysis research: an examination of applications with directives for improving research reliability and objectivity.* J Consumer R. 18(2). 243–250.

Liguori, G. (2024). *The Rapid Evolution of AI and the Path to the Singularity*. доступно на:https://ingliguori.medium.com/the-rapid-evolution-of-ai-and-the-path-to-thesingularity-3f08cc38d342

Lv, Z. (2023). *Generative artificial intelligence in the metaverse era*. Cognitive Robotics, 3, 208–217.

Malik, Y. (2023). *News firms seek transparency, collective negotiation over content use by AI makers - letter.* доступно на: https://www.reuters.com/business/media-telecom/news-firms-seek-transparency-collective-negotiation-over-content-use-by-ai-2023-08-09/

Moravec, V., Hynek, N., Skare, M., Gavurova, B., Kubak, M. (2024). *Human or machine? The perception of artificial intelligence in journalism, its socio-economic conditions, and technological developments toward the digital future.* Technological Forecasting and Social Change, 200, 123162.

Narvaez Rojas, C., Alomia Peñafiel, G. A., Loaiza Buitrago, D. F., Tavera Romero, C. A. (2021). *Society 5.0: A Japanese concept for a superintelligent society*. Sustainability. 13(12). 6567.

Newmam, N. (2020). *Journalism, Media, and Technology: Trends and Predictions for 2020.* доступно на: https://reutersinstitute.politics.ox.ac.uk/es/periodismo-medios-y-tecnologia-tendencias-y-predicciones-para-2020

Noain Sánchez, A. (2022). *Addressing the Impact of Artificial Intelligence on Journalism: The perception of experts, Journalists and academics.* Communication & Society doi: 10.15581/003.35.3.105-121

Stanescu, G. C. (2023). *The impact of artificial intelligence on journalism. adverse effects vs. benefits.* Social Sciences and Education Research Review. 10(1). 258–261.

Stojanović Prelević, I. (2025). *Ka globalnoj medijskoj etici.* Beograd: Srpsko filozofsko društvo.

Swarnkar, E. (2024). *How AI Helps in Content Distribution: 5 Effective Ways*. доступно на: https://www.waveon.io/en/blog/how-ai-helps-in-content-distribution-5-effective-ways

Taeihagh, A. (2021). *Governance of artificial intelligence.* Policy and society. 40(2). 137157.

The Guardian. (2023). "US air force denies running simulation in which AI drone „killed" operator", доступно на: https://www.theguardian.com/us-news/2023/jun/01/us-military-drone-ai-killed-operator-simulated-test

Thompson, N. (2024). *Maximizing GTM with AI-Powered Content Distribution*. Доступно на: https://www.copy.ai/blog/ai-powered-content-distribution-in-go-to-market

Vaishnavi, Y. (2024). *Data Aggregation in Big Data and AI: What You Need to Know in 2025.* доступно на: https://medium.com/@vaishnaviyada/data-aggregation-in-big-data-and-ai-what-you-need-to-know-in-2025-d0229e439fe9

Vidhya, G., Nirmala, D., Manju, T. (2023). *Quality challenges in deep learning data collection in perspective of artificial intelligence*. Journal of Information Technology and Computing. 4(1). 46–58.

Wang, X., Liu, C., Qi, Y. (2021). *Research on new media content production based on artificial intelligence technology.* In Journal of Physics: Conference Series (Vol. 1757, No. 1, p. 012062). IOP Publishing

Prof. Ivana Stojanović Prelević, PhD.,
Associate Professor,
Department of Communicology and Journalism,
Faculty of Philosophy, University of Niš,
Aleksa Mitić, MA,
PhD Student,
Department of Communicology and Journalism,
Faculty of Philosophy, University of Niš,
Republic of Serbia

JOURNALISTS' RIGHT TO RESPONSIBLE USE OF ARTIFICIAL INTELLIGENCE

Summary

The progressive development of modern society is accompanied by the rise of Artificial Intelligence (AI), whose application in the field of media is increasingly gaining momentum. The paper analyzes the use of artificial intelligence by journalists and the documents that regulate its use in the Serbian media law system. In the theoretical part of the paper, the authors discuss the terms „responsible use of AI" and „responsible AI", for the purpose of establishing a clear distinction of these concepts. The theoretical analysis includes an overview of AI-based tools used by media workers, the segments in the journalists' work that provide a possibility for applying this technology, and the implications arising thereof. The second part of the paper contains content analysis of the relevant documents: Ethical Guidelines for the Development, Application and Use of Reliable and Responsible Artificial Intelligence (2023), as well as the latest version of the Code of Journalists of Serbia (2024). These documents contain norms and guidelines that determine the manner in which AI-based technology should be used. The content analysis focuses on the content collected from the Code of Journalists of Serbia, considering that this is the only document in Serbia that regulates the use of artificial intelligence in media by media workers. The analysis of these documents has revealed that, despite the existence of norms and guidelines governing the use of artificial intelligence, there is a lack of specific rules that would regulate all aspects of its use. The analysis of the Journalists' Code shows that the norms and guidelines primarily focus on journalists' responsibility regarding the use of AI in content creation and their obligation to transparently indicate the AI-created content, while some segments (such as data collection and content distribution) have not been relevantly covered. Although there is a step forward compared to the past period in terms of artificial intelligence regulation, the results of this research show that there is still a lot of space for improving the oversight process, which

can be expected in the near future in the form of amendments to these documents or enactment of new official documents on the responsible use of Artificial Intelligence in the media sector.

Keywords: *Artificial Intelligence, responsibility, ethical guidelines, Serbian Journalists' Code.*

Mina Zirojević, LL.D.,[*]
Senior Research Associate,
Institute of Comparative Law, Belgrade,
Prof. Darko M. Marković, LL.D.,[**]
Associate Professor,
Faculty of Law for Commerce and Judiciary,
University Business Academy in Novi Sad,
Republic of Serbia

UDK: 316.483:004.7]:340.5
UDK: 004.7:[316.647.5/.8+323.266
UDK: 342.727

DOI: 10.5281/zenodo.17951969

DIGITAL PLATFORMS AS CATALYSTS OF SOCIAL CONFLICTS: COMPARATIVE ANALYSIS OF REGULATORY MECHANISMS[***]

Abstract: *The contemporary society is exposed to a continuous process of transformation that is strongly influenced by the dynamic development of digital platforms. One of the significant positive effects of this impact is the rapid exchange of information, but it also has its negative sides as it simultaneously creates new challenges for social stability. Both globally and locally, digital platforms become catalysts for conflicts, such as political polarization, the spread of disinformation and hate speech. This paper examines how regulatory mechanisms in Serbia and other jurisdictions respond to these challenges, with the aim of determining their strengths and limitations. Through a comparative analysis of international and national approaches, the paper points to the need to improve the regulatory framework in Serbia, taking into account the specificities of the local context and global trends. By applying the content analysis and deduction methods, the authors conclude that effective regulation requires linking legal, technological and educational instruments into a functional model that simultaneously protects freedom of expression and strengthens social resilience.*

Keywords: *digital platforms, social conflicts, legal regulation, freedom of expression, security.*

---

[*] mina.zirojevic@gmail.com, ORCID ID 0000- 0001-9884-5615.
[**] darko.bg.ns@gmail.com, ORCID ID 0000-0001-9124-6417.
[***] The paper was presented orally at the International Scientific Conference "Law and Social Conflicts," held at the Faculty of Law, University of Niš, on 25–26 April 2025.

1. Introduction

In the last decade, digital platforms have evolved from technological innovations into key actors of social transformation. Their influence is no longer limited to communication and information exchange, but extends to shaping public opinion, political dynamics and social values. Instead of merely reflecting existing attitudes, digital platforms increasingly produce, amplify and channel them, thanks to algorithmic mechanisms that favor emotional reaction over rational debate. In such an environment, the issue of regulating digital space becomes not only a legal but also social, political and ethical issue of utmost importance.

The aim of this paper is to examine how regulatory mechanisms in Serbia respond to the challenges posed by digital platforms in the domain of disinformation, hate speech and political polarization. Special attention is paid to comparative experiences and good practices in other European countries, with the aim of identifying models that would be applicable in the domestic context. The paper starts from the assumption that effective regulation cannot rely solely on legal norms but must include institutional readiness, technological competence and social resilience.

The methodological framework of the paper is based on qualitative content analysis, a comparative approach, and deductive reasoning. Through the analysis of relevant reports, laws, academic studies and examples from practice, the paper seeks to offer an interdisciplinary insight into the issues of regulating the digital space. The research outcome indicates the need for functional regulation that combines legal predictability, local moderation and systemic education as prerequisites for a resilient and democratic digital environment.

The paper is organized into three analytical chapters. It first examines how digital platforms have changed their role – from technological intermediaries to actors shaping social relations, emotional reactions, and political flows. Then, the focus shifts to the mechanisms of digitally fueled conflicts, with specific reference to polarization, disinformation, and hate speech, and how they are manifested in the Serbian context. The final section analyzes regulatory challenges and opportunities: from institutional capacities and language moderation to media literacy and functional regulation inspired by the European standards. Based on comparative analysis and insights into domestic practice, the paper shows that effective regulation is possible only if legal, technological, and educational instruments are connected into a single, context-sensitive model that simultaneously protects freedom of expression and strengthens social resilience.

2. Digital platforms as actors of social transformation

2.1. From mediator to catalyst

Digital platforms have long been presented as mere technical tools: places where users "connect freely" and where content "circulates by itself" (Törnberg & Uitermark, 2020). In reality, it is about complex mechanisms of influence that increasingly determine not only what will be seen but also how something will be thought about. It is not just about the platform mediating communication but also shaping the conditions for it to take place. It is no longer difficult to separate the technical infrastructure of platforms from the social patterns that are formed through them: the algorithm decides what will be visible, what it will be associated with, and in what context it will be interpreted. It is no longer a passive filter of content but an active factor that covertly directs the dynamics of public discourse to maintain attention. In this sense, the algorithm represents an architecture of power that operates not by command but by setting the conditions within which some messages circulate more easily, faster, and more frequently than others.

In a social context, this change in role has led to the rise of emotionally charged content, which spreads at breakneck speed and often fuels polarization. Rather than reflecting users' existing attitudes, platforms increasingly encourage, amplify, and channel them, owing to algorithmic designs that favor engagement at all costs. This means that content that provokes outrage, fear, or anger appears more often in the feed because these emotions generate the most reactions, comments, and shares (Tufekci, 2015: 208).

In such an environment, digital platforms are no longer just technological intermediaries: they have become cultural architectures, in which new social realities are produced but also where old conflicts are re-articulated and amplified. This makes them not only communicative but also political actors, whose decisions (regardless of how "automated" they may be) have real consequences for social cohesion.

2.2. Emotional reactions more important than information

The key to what makes digital platforms functionally powerful but socially risky is precisely the way in which information is distributed: not by the measure of importance but by the measure of interaction. The algorithms that manage content are not designed to inform but to retain attention. In such a system, attention is not something that is earned by argument but it is produced by emotion.

According to Tufekci's (2015: 208) analysis, algorithmic logic sometimes coincides with the objective interest of the audience but, in most cases, they encourage the repetition and reinforcement of content that provokes reactivity: anger, fear, indignation. As these emotions are most easily measurable (by the number of comments, shares, and even negative reactions), they become the digital currency in the attention economy. From this perspective, conflict is not a side effect but a mechanism of engagement.

The Serbian context further complicates the possibility of resisting toxic digital impact. The Serbian digital environment is often exposed to content that quickly gains viral potential, not because it is true but because it provokes a strong emotional reaction in a moment of institutional silence. At the same time, the level of media literacy remains low. According to the Media Diversity Institute Western Balkans (Hysa et al., 2023: 60–62), Serbia ranks 31st out of 41 countries in the European Media Literacy Index, which means that the ability to distinguish accurate information from manipulation is limited for a large part of the population. At the same time, institutions are slow to react. Transparency Serbia points to chronic problems in staffing and practical implementation of existing regulations (Nenadić et al., 2024: 11–13). This creates an empty space that the platform algorithmically fills: what remains marginal elsewhere, more easily becomes news here – not by the weight of the content but by its ability to "hit the nail in the coffin" at the right moment.

As we already pointed out, research by Tufekci (2015: 208) indicates that platforms promote content that causes fear, outrage, or moral panic – because such content engages attention and thus prolongs the users' presence. In societies with high media literacy, this type of content often remains on the margins of public debate; in Serbia, it is gaining strength and breadth. The reason is not in its truthfulness but in the fact that the algorithm recognizes a key variable: anxiety at the right moment. When the institutional verification system is late or absent, such news – instead of being denied – multiplies like a digital epidemic.

As shown in the analysis of media reporting during the 2014 floods in Serbia, in moments when institutional response is delayed or absent, the space for disinformation and emotionally charged content expands, not only in traditional media but also on social networks (Janković, Srdić & Baćanović, 2016). There is much less such (untrusted and manipulative) content in Estonia and the Czech Republic, countries where media literacy is integrated into the education system (National Library of Estonia, 2023; EDMO, 2023). This further strengthens the thesis that platforms do not "create" the problem, but they certainly accelerate and multiply it when society fails to set an epistemological threshold for it.

2.3. Speed, short memory and digital violence

In the digital environment, news travels faster than the readers' capacity to question its accuracy. Instead of verification, reaction dominates – often in the form of bits of anger, fear, or irony, which then become new "fuels" in the algorithmic cycle. The first to react gains visibility; the one who checks loses pace. Thus, the paradox of a fast society arises: the more disturbing the message, the faster it spreads; the more complex the information, the less likely it is to be read to the end.

Examples from the local context clearly confirm this. During the COVID-19 pandemic, Viber groups in Serbia and the region have become informal channels for the spread of unverified and often harmful information: from claims that the virus kills children to messages calling for complete distrust of official sources. As pointed out by the Regional Cooperation Council, it is precisely the emotional coloring of these messages (fear, panic, distrust) that has enabled them to spread faster and more effectively than official statements, often without malicious intent but with serious consequences for social stability (Kapetanović, 2020).

At such a pace, it is worrying that not only is the truth being erased but also attention. Users rarely move to the stage of considering the consequences of what they have shared; digital attention is shallow but its effect is not. It makes digital violence (hate speech, degradation of the interlocutor, misrepresentation and caricature of opponents) not only possible but also systemically encouraged. Moreover, while an individual has little memory of what he/she posted yesterday, the platform remembers everything and constantly learns from the posted data how to better engage the person tomorrow.

3. Social conflicts in the digital environment: polarization, disinformation and hate speech

3.1. Polarization as an algorithmically driven structure

In the digital environment, polarization is no longer just a social consequence; it becomes a productive logic. Algorithmic recommendations, driven by the logic of engagement, lead less and less to dialogue, and more and more often to stratification: everyone gets their own version of reality, in which beliefs are reinforced and doubts are self-quoted. Platforms do not accelerate the debate: they fragment it, creating digital chambers in which resistance to opposing opinions becomes a sign of identity (Ecker, 2025: 30).

In Serbia, this logic is visible in the pre-election periods, particularly in 2020 and 2022. Often unconsciously, social media users are locked into "info-eco-

cameras": if you watch a satirical video against the government once, the platform will offer five similar ones; if you read a text relativizing the opposition, the algorithm will understand it as an instruction for further action (Medjedovic, 2020). This is how parallel worlds are built, not because someone intentionally created them but because someone mathematically optimized them for a longer stay.

Similar processes were observed in Croatia during the 2020 elections, when memes and video content dominated the networks in the function of political mockery. In the United States, it was shown in 2016 how microtargeting on Facebook can affect the mood of entire demographic groups (Tucker et al., 2018: 6). In all these cases, the platform is not the cause of division; it is its architect and amplifier.

3.2. Disinformation: Viral narratives in times of uncertainty

In times of crisis – be it a health, security or political crisis – social media become spaces for the rapid spread of content that is not always based on verified information. It is precisely in such an environment that disinformation is created and spread. Claims that are not only false but are designed or edited to misinterpret facts cause confusion or produce an emotional reaction that obscures the capacity for critical thinking.

Research by the SHARE Foundation shows that in Serbia, during the first months of the COVID-19 pandemic, there was a sharp increase in disinformation circulating through Viber groups, Facebook profiles and other digital channels. Among the most prevalent were claims about the impact of vaccines on reproductive health, doubts about the origin of the virus, and various global conspiracy theories. As stated in the report, the structural appeal of this content rested on its emotional coloring, formal similarity to official announcements, and equal accessibility across all social strata (Savić et al., 2020: 35–38).

What further complicates the fight against disinformation is the fact that institutional responses are often late, appear confusing, or are not sufficiently adapted to the digital language of communication. Examples from the report show that, on several occasions, clarification of official positions occurred only after days of unverified claims being spread. In this temporal "empty space", disinformation became the dominant reference for understanding the situation (Savić et al., 2020: 35–38).

By comparison, similar trends have been observed in other Eastern European countries, such as Poland and Bulgaria, where research has shown that disinformation with similar narrative patterns (such as claims that quaran-

tines are a prelude to a permanent suspension of civil liberties) circulates in roughly identical digital formats (Chałubińska-Jentkiewicz, Soler & Makuch, 2023: 98–101; Center for the Study of Democracy, 2021). This points to the transnational nature of these phenomena as well as to the fact that regulatory responses must be based not only on domestic legislation but also on cooperation and rapid reaction within a broader regional and international framework.

3.3. Hate speech and the normalization of digital violence

On social media, hate speech has become more prevalent not just because it is "easier for people to say" but also because the communication infrastructure is set up to reward it. Anonymity protects, algorithms promote, and the line between sarcasm and insults is increasingly blurred. In this environment, what is socially acceptable is not determined by institutions but by indicators of engagement: the number of comments, emoticons, and actions. The problem is no longer that hate speech "happens" but that it passes, often as the content with the greatest reach.

In Serbia, especially during election periods, social media algorithms play a key role in the formation of "info-bubbles". The mechanism is simple: if a user views a satirical content directed against the government once, the algorithm offers them more similar ones; if they open a text that relativizes the opposition, the system interprets this as a signal for further "profiling" of the content. In this way, communication spaces with a pronounced ideological orientation are created, not because they were intentionally created but because they are mathematically optimized for the maximum stay of users within a certain emotional-political sphere. As note by Medjedovic (2020), this optimization enables a significant multiplication of partial narratives with minimal platform control during campaigns, and especially in moments of social crises.

One of the biggest challenges in the fight against digital violence is the lack of language adaptation of content moderation tools. As shown in the Council of Europe report, most platforms do not have sufficiently developed mechanisms for recognizing hate speech in less widely spoken languages, including Serbian and its variants (Council of Europe, 2022). In Croatia and Bosnia and Herzegovina, several initiatives have been launched in recent years aimed at strengthening local moderation and developing tools for recognizing digital violence in the languages of the region (BIRN, 2023b). Although there is no systematic analysis of their effects, individual reports from Montenegro and Bosnia and Herzegovina note concrete examples of better cooperation between the civil sector and platforms during election campaigns, as well as

somewhat faster reactions to reported content (OSCE/ODIHR, 2024; Metamorphosis Foundation, 2025). North Macedonia is mentioned less in this context but it is reported that a decline in the use of openly offensive language in official channels was observed during the pre-election period.

The need for a similar approach in Serbia is increasingly noticeable. If the legal and institutional system fails to respond to the normalization of digital violence, the platform will eventually become a space in which the boundaries of what is socially acceptable are not determined by law or ethics but by algorithmic interest in conflict.

4. Towards a more efficient model: regulatory challenges and opportunities

4.1. Institutional strengthening: capacity, competence, pace

The problem of regulating digital platforms in Serbia is not primarily normative but also institutional in nature. Existing laws, such as the Public Information and Media Act or the Criminal Code, cover certain aspects of disinformation, hate speech and threats to security in the digital space. However, the bodies responsible for their implementation, primarily the Regulatory Authority for Electronic Media (*Srb.* REM), do not have the capacity to act effectively in the conditions of technological and communication explosion.

As the regulatory body responsible for electronic media, the REM formally does not have the authority to intervene in the field of social networks. Although there are some proposals from the expert community aimed at expanding its competences, no concrete changes have been made. In practice, there is no clearly defined institutional response on digital platforms even in cases where digital platforms host content that would be sanctioned as hate speech or incitement to violence in traditional media. An even greater problem is the lack of technological infrastructure and trained staff to monitor, analyze, and act in the digital environment. Compared to similar institutions in the European Union, domestic institutions do not have tools for monitoring virality, detecting algorithmically enhanced content, nor do they have a sufficient number of digital forensics and regulatory analysis experts (BIRN, 2023a; ITU, 2023). As shown in the comparative example of the German BNetzA, which has its own technical teams and direct communication with the largest platforms (BNetzA, 2022), regulation remains formal without internal technological competence.

Strengthening institutional capacity in Serbia means not only increasing the number of employees or allocating more funds but also precisely defining

jurisdiction over digital platforms. This includes the possibility of issuing binding orders, cooperating with platforms through transparency mechanisms and, possibly, creating a specialized body within the REM or another regulator that would deal exclusively with digital content.

4.2. Localization of moderation: Language as a tool and a challenge

One of the key obstacles to effective content regulation on digital platforms in Serbia is the lack of language adaptation of the moderation system (Muminovic & Kadric, 2024). The world's largest platforms, such as Facebook, YouTube or X (formerly Twitter), primarily direct their algorithmic and human resources for content control towards English and other "high priority" languages (Gorwa, Bins & Katzenbach, 2020). The Serbian language is treated as marginal in this system: the volume of content that is moderated at the local level is negligible compared to the actual volume of communication.

Comparative experiences show that localization of moderation is not just a matter of translation but requires a deep understanding of the cultural, political and linguistic context. ARTICLE 19's report on content moderation in Bosnia and Herzegovina (2022) indicates that global platforms often function as "terra nullius", spaces in which local context remains invisible to algorithmic and human moderation mechanisms. The lack of understanding of local markers of hate speech, ethnic tensions and political nuances leads to ineffective intervention during social crises. The authors of the report propose the formation of a coalition for freedom of expression and content moderation, which would allow platforms to connect with local actors and better understand the specificities of language and social context.

Similarly, a BIRN report (2023b) highlights the positive effects of cooperation between media organizations and technology companies during the election period in Croatia, stating that some categories of discriminatory comments were significantly decreased, thanks to the moderators trained in the local language context.

For Serbia, this experience can serve as a basis for developing a similar model, either by introducing an obligation for platforms to enable moderation in the Serbian language or through public-private initiatives to build a national moderation infrastructure. Such an approach would need to be not only linguistically sensitive but also consistent with the domestic legal order, especially in the areas of freedom of expression and legal protection of users. A regulatory system that claims to be effective must recognize from the outset that, in the digital environment, language is not only a means of communication but also the first line of regulation.

4.3. Media literacy as a prerequisite for resilience

In Serbia, media literacy is rarely treated as a priority (Karadžić et al., 2023: 54–58); yet, it is a strategic prerequisite for digital security. The problem lies not only in the lack of curricular content but also in the fact that the ability to read critically, evaluate sources and recognize manipulation is not recognized as a matter of public interest. Content regulation has limited scope if citizens are unable to recognize its risks before reacting to it (Karadžić et al., 2023: 60, 83).

Media literacy programs in Serbia are mostly limited to short-term projects and are not integrated into the education system at a strategic level. According to the Media Literacy Index 2022, Serbia is among the countries with the lowest level of media literacy in Europe; the reason for this devastating state of affairs is the lack of institutional support and systemic approach. This deficit is becoming increasingly security-related, as confirmed by UNICEF's Policy Brief (2023), which emphasizes that media and digital literacy must be an integral part of school policies aimed at protecting children in the digital environment, and as a prerequisite for resilience to manipulation, data misuse and technologically mediated violence (Lessenski, 2022; UNICEF, 2023: 6–9).

Positive comparative experiences exist. In Finland, media literacy is integrated into the education system as an interdisciplinary topic, present across the curricula from primary school to upper secondary school. Instead of being treated as an isolated lesson, it is developed as a civic competence, the ability to critically read media content, recognize manipulative techniques, understand the digital footprint and share information responsibly. According to the OECD report, "Finland's media literacy education system is a key component of its effort to strengthen societal resilience to systematic and targeted dissemination of disinformation and anti-democratic messages" (OECD, 2023). Such an approach involves cooperation between schools, libraries, media, NGOs and state institutions, within a whole-of-society and whole-of-government model.

In the domestic context, the potential for a similar approach exists in cooperation between schools, the non-governmental sector and the media, with the support of the state. Instead of occasional campaigns, there is a need for a systemic approach (from textbooks to morning programs, from teachers to YouTube creators) because, in an era where the digital word has consequences, the ability to interpret it is not a matter of luxury but of public interest.

4.4. From legal to functional regulation: digital pragmatism

The regulation of digital platforms today is rarely addressed by the question of whether but rather by the question of how. Normative frameworks that only declaratively establish obligations but do not contain mechanisms for monitoring, enforcement and handling the consequences remain in the realm of good intentions. A shift towards functional regulation is needed, one that not only describes objectives but also acts in accordance with the pace and technological specificity of the digital environment.

The example of the European Digital Services Act (DSA) indicates this shift: it requires not only the removal of harmful content but also transparency of algorithms, the mandatory appointment of a legal representative in member states and the possibility of direct communication between platforms and national bodies (European Commission, 2024: 5-8). Although Serbia is not a member of the EU, the mechanisms envisaged in the DSA can serve as a source of inspiration for domestic regulations that would be binding, predictable and, most importantly – operational.

One of the key elements of functional regulation is the balance between freedom of expression and protection from digital violence. Instead of a binary logic, either complete freedom or complete control, it is necessary to develop institutional criteria that allow for rapid, proportionate and legally verifiable intervention. Criminal policy cannot be the only tool: prevention, cooperation and education mechanisms are equally important.

Platforms are not external actors within the legal order; they are already an integral part of it, albeit an unregulated one. If a new regulatory logic is not derived from this, we risk the legal order remaining fixed on messages that are already late. Instead of limiting ourselves to declarative expectations, a model is needed in which regulators have a clear set of tools and platforms are obliged to respond in real time. Otherwise, the public interest remains in the domain of the statement, not the consequences.

5. Conclusion

Digital platforms are no longer technological intermediaries but active shapers of the public sphere. Their algorithmic logic, geared towards maximum engagement, produces an environment in which polarization, disinformation, and hate speech are not random phenomena but systemically driven structures. In such an environment, regulation can be neither exclusively legal nor exclusively technical; it must be functional, interdisciplinary, and contextually sensitive.

The challenges Serbia faces are delicate: in addition to the already highlighted problem of low media literacy, there is a limitation of institutional capacities, and moderation mechanisms often fail to recognize the linguistic and cultural nuances of the local context. Nevertheless, comparative experiences show that it is possible to build a model that combines legal predictability, technological competence, and social resilience. This involves not only improving the regulatory framework but also building an infrastructure for local moderation, systemic education, and institutional cooperation.

Rather than leaving the digital space as a zone of normative uncertainty, there is a need to develop an approach in which the platform is obligated, the citizen is empowered, and the institution is technologically equipped. Regulation that does not keep pace with digital reality risks being symbolic. But regulation that recognizes the algorithm as a new architecture of power and responsibly sets its limits can become the basis for a new social contract in the digital age.

References

ARTICLE 19. (2022). *Content Moderation and Local Stakeholders in Bosnia and Herzegovina*. London: ARTICLE 19. https://www.article19.org/resources/content-moderation-and-local-stakeholders-in-bosnia-and-herzegovina, Accessed 29.3.2025.

BIRN. (2023a). *Algorithms, Networks and Media Sustainability: A Game of Big Numbers*. Belgrade: BIRN Serbia, 13 March. https://birn.eu.com/news-and-events/tech-company-algorithms-changing-serbias-media-for-worse-birn-report-finds/, Accessed 26.3.2025

BIRN. (2023b). *Digital Rights in a Time of Crisis: Authoritarianism, Political Tension and Weak Legislation Boost Violations*. Digital Rights Violations Annual Report 2022–2023. Belgrade: BIRN Serbia. https://birn.eu.com/wp-content/uploads/2023/12/01-BIRN-Digital-Rights-Violations-Annual-Report-2022-2023.pdf, Accessed 26.3.2025.

Center for the Study of Democracy/CSD. (2021). *Four Popular (Disinformation) Narratives in the 2021 Bulgarian Parliamentary Election Campaign*. Policy Brief No. 99. Sofia: CSD. https://csd.eu/fileadmin/user_upload/publications_library/files/2021_04/BRIEF_99_EN_WEB.pdf, Accessed 21.6.2025.

Chałubińska-Jentkiewicz K., Soler U. & Makuch A. (2023). *Disinformation in Polish Society in 2021 – Trends, Topics, Channels of Transmission*. Polish Political Science Yearbook, 52(1), pp. 93–107. https://doi.org/10.15804/ppsy202309, Accessed 24.6.2025.

Ecker P. A. (2025). *Algorithms, Polarization, and the Digital Age: A Literature Review*. In: The Digital Reinforcement of Bias and Belief. Palgrave Studies in Cyberpsychology. Cham: Springer, pp. 21–43. https://doi.org/10.1007/978-3-031-89998-0_2, Accessed 24.6.2025.

European Digital Media Observatory/EDM. (2023). *Czech Republic- Mapping the Media Literacy Sector*. European Digital Media Observatory, https://edmo.eu/resources/repositories/mapping-the-media-literacy-sector/czech-republic, Accessed 24.6.2025.

European Commission. (2024). *Questions and Answers on the Digital Services Act*. Brussels: European Commission. Accessed 26.3.2025. https://ec.europa.eu/commission/presscorner/api/files/document/print/en/qanda_20_2348/QANDA_20_2348_EN.pdf

Gorwa R., Binns R. & Katzenbach C. (2020). *Algorithmic content moderation: Technical and political challenges in the automation of platform governance*. Big Data & Society, 7(1). Accessed 29.3.2025. https://doi.org/10.1177/2053951719897945

Hysa, D., Đokić A., Marčec L., Malbašić I. & Janjić S. (2023). *Media and Information Literacy in Albania, Croatia and Serbia: Research on the Needs and Existing Practices*. Belgrade: Media Diversity Institute Western Balkans. Accessed 28.3.2025. https://www.institutemedia.org/wp-content/uploads/2023/09/MIL-in-Albania-Croatia-and-Serbia_research-on-the-needs-and-existing-practices.pdf

International Telecommunication Union/ITU. (2023). *Digital Innovation Profile – Serbia*. Geneva: International Telecommunication Union, Accessed 5.4.2025, https://www.itu.int/en/ITU-D/Regional-Presence/Europe/Documents/Publications/2023/D-INNO-PROFILE.SERBIA-2023-PDF-E.pdf

Janković B., Srdić M. & Baćanović V. (2016). Mediji, rod i izveštavanje u vanrednim situacijama. Beograd: Misija OEBS-a u Srbiji. Accessed 15.4.2025. https://mediareform.rs/wp-content/uploads/2017/07/Prirucnik-Book-Web.pdf

Kapetanović A. (2020). *INFODEMIC – spreading fake news is almost as dangerous as spreading the virus*. Sarajevo: Regional Cooperation Council. Accessed 12.5.2025. https://www.rcc.int/docs/507/infodemic--spreading-fake-news-is-almost-as-dangerous-as-spreading-the-virus-op-ed-by-amer-kapetanovic-head-of-political-department-rcc

Karadžić O., Jaraković V., Mihailović V., Šuša T., Branković M., Markov Č. & Srećković A. (2023). *Media Audit 2023: Uncovering the Relevance & Impor-*

tance of Media in Serbia. Belgrade: CRTA. Accessed 6.6.2025. https://crta.rs/wp-content/uploads/2022/09/Media-Audit-Uncovering-the-relevance-and-importance-of-media-December-2023.pdf

Lessenski M. (2022). *Media Literacy Index 2022: Main Findings and Possible Implications*. Sofia: Open Society Institute – Sofia. Prepared for the OSCE Media Freedom Literacy Round Table, Vienna, 6 December 2022. https://www.osce.org/files/f/documents/0/4/534146.pdf, Accessed 6.6.2025.

Medjedovic M. (2020). *Social Media Bots in Political Campaign: Case Study Serbia*. The Kootneeti, 17 November. https://thekootneeti.in/2020/11/17/social-media-bots-in-political-campaign-case-study-serbia/, Accessed 10.6.2025.

Metamorphosis Foundation. (2025). *Election Integrity, Viral Campaigns and Disinformation in the Western Balkans*. IFEX, 16 April. Accessed 10.6.2025. https://ifex.org/election-integrity-viral-campaigns-and-disinformation-in-the-western-balkans/

Muminovic A. & Kadric A. (2024). *Large Language Models for Toxic Language Detection in Low-Resource Balkan Languages*. arXiv preprint, https://arxiv.org/pdf/2506.09992v1, Accessed 21.4.2025.

National Library of Estonia. (2023). *National Library of Estonia advances media literacy*. Tallinn: Eesti Rahvusraamatukogu, 31 October, https://www.rara.ee/en/news/national-library-of-estonia-advances-media-literacy, Accessed 24.6.2025.

Nenadić N., Ajdanić A., Đorđević Z., Sepi R., Bojović M. & Đorđević M. (2024). *National Integrity System Assessment – Serbia 2023*. Belgrade: Transparency Serbia. Accessed 28.3.2025. https://www.transparentnost.org.rs/images/dokumenti_uz_vesti/NIS-2023-EN.pdf

OECD. (2023). *Media Literacy Education System: Finland*. The OECD DIS/MIS Resource Hub. Paris: OECD Publishing. Accessed 24.6.2025. https://www.oecd.org/en/publications/mis-and-disinformation_b00de6dc-en/media-literacy-education-system_d067f517-en.html

OSCE/ODIHR. (2024). *Promoting Conditions for Free and Fair Election Campaigns in the Western Balkans*. Conference Report. Accessed 24.6.2025. https://www.osce.org/odihr/elections/montenegro/566956

Savić T., Škiljević M., Kostić B., Krivokapić Đ., Gavrilović Z. et al. (2020). *Pandemic for Digital Rights: Central and Southeast Europe*. Belgrade: SHARE Foundation. Accessed 10.4.2025. https://sharefoundation.info/wp-content/uploads/2024/10/Pandemic-for-Digital-Rights-Report1.pdf

Törnberg P. & Uitermark J. (2020). *Complex Control and the Governmentality of Digital Platforms*. Frontiers in Sustainable Cities, 2:6. Accessed 24.6.2025. https://www.frontiersin.org/articles/10.3389/frsc.2020.00006/full

Tufekci Z. (2015). Algorithmic harms beyond Facebook and Google: Emergent challenges of computational agency. *Colorado Technology Law Journal*, 13(2), 203–218.

UNICEF. (2023). *Child Protection in Digital Education: Policy Brief*. New York: United Nations Children's Fund. Accessed 6.4.2025. https://www.osce.org/files/f/documents/0/4/534146.pdf

Др Мина Зиројевић,
Виши научни сарадник,
Институт за упоредно право, Београд,
Др Дарко М. Марковић,
Ванредни професор,
Правни факултет за привреду и правосуђе,
Универзитет Привредна академија у Новом Саду,
Република Србија

ДИГИТАЛНЕ ПЛАТФОРМЕ КАО КАТАЛИЗАТОРИ ДРУШТВЕНИХ КОНФЛИКАТА: КОМПАРАТИВНА АНАЛИЗА ПРАВНИХ РЕГУЛАТОРНИХ МЕХАНИЗАМА

Резиме

Савремено друштво је изложено континуираном процесу трансформације који је под снажним утицајем динамичног развоја дигиталних платформи. Брза размена информација, као један од значајних позитивних ефеката оваквог утицаја, има и своје негативне стране, јер истовремено ствара нове изазове за друштвену стабилност. Како у свету, тако и у Србији, ове платформе постају катализатори конфликата, као што су политичка поларизација, ширење дезинформација и говор мржње. Уместо да делују као неутрални технолошки посредници, платформе све чешће имају активну улогу у обликовању јавног простора, што отвара питања одговорности, транспарентности и регулативе. У раду се разматрају начини на које правни системи у Србији и појединим другим државама покушавају да одговоре на изазове које доноси деловање дигиталних платформи. Поређењем различитих приступа, настоји се сагледати шта у постојећим решењима функционише, шта изостаје, и где постоји простор за прилагођавање српског регулаторног оквира – не само у складу са домаћим потребама, већ и у светлу ширих, глобалних кретања. Посебна пажња посвећена је питању како правни системи реагују на алгоритамску посредованост у ширењу садржаја, као и на улогу државе у заштити јавног интереса без угрожавања слободе изражавања. Применом метода анализе садржаја и дедукције, рад настоји да покаже да ефикасна регулација не може почивати искључиво на правним нормама, већ захтева повезивање правних, технолошких и образовних инструмената у функционалан модел. Такав модел мора бити у стању да одговори на сложеност дигиталног окружења, штитећи истовремено основна права и јачајући друштвену отпорност.

Кључне речи: *дигиталне платформе, друштвени сукоби, правна регулатива, слобода изражавања, безбедност.*

Ирина Филиповић,[*]
Истраживач-приправник,
Филозофски факултет, Универзитет у Нишу,
Мина Савић,[**]
Дипломирани правник,
Центар за истраживање и развој друштва IDEAS,
Београд,
Република Србија

UDK: 316.77:314.745.3
UDK: 316.653:314.745.3-054.73

DOI: 10.5281/zenodo.17952033

МЕДИЈСКИ НАРАТИВИ И ПРАВНИ ОКВИРИ: АНАЛИЗА МЕДИЈСКИХ САДРЖАЈА О МИГРАНТИМА, ИЗБЕГЛИЦАМА И ТРАЖИОЦИМА АЗИЛА[***]

Апстракт: *У савременом друштву, медији играју кључну улогу у обликовању јавног мњења о бројним друштвеним питањима, укључујући и тему миграција. Овај рад анализира медијско извештавање о мигрантима, избеглицама и тражиоцима азила у српским медијима. Циљ истраживања је да укаже на то у којој мери су ове друштвене групе присутне у извештавањима и у каквом контексту. Испитивали смо да ли медији праве јасну правну разлику међу овим друштвеним групама, да ли помињу релевантне правне оквире и аспекте њихове социјалне заштите, што је важно за разумевање положаја миграната, избеглица и тражилаца азила и афирмисање њихових права у складу са правним системом Републике Србије. Истраживање се ослања на теорије медијских ефеката и концепте из комуникологије и избегличког права како би размотрило на који начин се медијски наративи манифестују у јавном дискурсу. Методологија обухвата анализу садржаја 132 медијске јединице са електронских*

[*] irina.filipovic@filfak.ni.ac.rs, ORCID ID 0009-0007-2433-1794.
[**] minasavic39000@gmail.com.
[***] Ово истраживање подржало је Министарство науке, технолошког развоја и иновација Републике Србије (Уговор бр. 451-03-137/2025-03/ 200165). Један део овог истраживања представљен је у виду усменог саопштења на међународној научној конференцији Право и друштвени конфликти, одржаној на Правном факултету у Нишу 25. и 26. априла 2025. године.

портала јавних медијских сервиса („РТС" и „РТВ"), таблоидних и комерцијалних медија („Информер", „Курир" и „Пинк"), независних информативних платформи („Н1") и традиционалне штампе („Политика"). Резултати показују да, иако позитивни наративи могу подстаћи инклузивност, медијским простором Србије доминирају негативни наративи који стварају предрасуде и отпор према правима миграната, избеглица и тражилаца азила. У раду је обрађена и проблематика извештавања о праву на азил, образовање, рад и социјалну заштиту, али је број прилога у којима се ове теме помињу минималан. Резултати рада истичу потребу за јачањем медијске и правне праксе, подстичући правичнију и инклузивнију заједницу.

Кључне речи: *медији, право, мигранти, миграције, избеглице, тражиоци азила, анализа садржаја, јавно мњење.*

1. Увод

У савременом друштву, медији играју изузетно велику улогу у обликовању јавног мњења, посебно када је реч о друштвено осетљивим темама као што су миграције, избеглиштво и азил (Cottle, 2000). Како показује компаративно истраживање Савета Европе (Georgiou & Zaborowski, 2017), медијски наративи о „избегличкој кризи" у Европи крећу се између хуманитарног дискурса и дискурса безбедности, при чему су избеглице често представљане као анонимна и хомогенизована маса без сопственог гласа.

Начин на који медији представљају мигранте, избеглице и тражиоце азила не утиче само на перцепцију јавности, већ посредно и на формулисање јавних политика, правну заштиту ових лица и њихову социјалну интеграцију. Истраживања показују да недоследна и редукована употреба појмова у медијима – попут „муслимани", „имигранти" или „терористи" – уноси конфузију у јавни дискурс и доводи до стварања стереотипа и предрасуда (Firmstone, Georgiou, Husband, Marinkova, Steibel, 2009). Ово не само да замагљује правну разлику између „избеглице", „тражиоца азила" и „миграната", већ може имати и конкретне последице по остваривање права и третман појединаца који се налазе у поступку тражења међународне заштите. У прилог томе, Стаменковић показује да се у читалачким коментарима на порталима у Србији мигранти најчешће представљају кроз негативне стереотипе и као хомогена група без индивидуалног идентитета (Stamenković, 2024).

У контексту све учесталијих миграционих кретања и пораста политичке поларизације, медијски дискурси добијају додатну тежину,

будући да могу деловати као средство емпатије и разумевања, али и као оруђе за ширење страха, ксенофобије и дехуманизације. Левесонов извештај о култури и праксама британске штампе упозорава да занемаривање етичких стандарда и тежња ка сензационализму могу озбиљно угрозити људска права и поверење јавности у медије (Leveson, 2012). Слично томе, међународни извештаји истичу потребу за етичким новинарством и прецизнијим извештавањем о миграцијама како би се спречило ширење говора мржње и маргинализација рањивих група (EJN, 2015; UNHCR & NUJ, 2023). И домаћа истраживања наглашавају да сензационалистички и кликбејт наслови у српским онлајн медијима доприносе учвршћивању негативних представа и подстицању страха (Kvapil, 2021).

Овај рад има за циљ да истражи како медијски наративи у Србији обликују перцепцију избеглица и тражилаца азила, какве правне и друштвене импликације произилазе из тога, и на који начин медији могу допринети изградњи праведнијег и инклузивнијег друштва. У раду се користе теорије медијских ефеката и концептуални оквири из области комуникологије и избегличког права, уз примену методе анализе садржаја медијских извештаја. Фокус ће бити на идентификовању доминантних тема, тоналитета и дискурса у медијском извештавању, као и на томе ко има право да говори – институције, политички ангажоване личности или сами мигранти, избеглице и тражиоци азила. Рад настоји да укаже на потребу за већом медијском писменошћу, етичким стандардима и укључивањем маргинализованих гласова у јавни простор.

2. Теоријски оквир и истраживачки приступ

2.1. Преглед досадашњих истраживања

У савременом друштву медији играју изузетно велику улогу у обликовању јавног мњења, посебно када је реч о друштвено осетљивим темама као што су миграције, избеглиштво и азил (Cottle, 2000). Компаративна анализа Савета Европе показује да се медијски наративи о „избегличкој кризи" у Европи најчешће крећу између хуманитарног и безбедносног дискурса, при чему су избеглице представљане као анонимна маса без сопственог гласа (Georgiou, Zaborowski, 2017). Сличне увиде пружају и шира европска истраживања која су показала да медији често користе кризне и сензационалистичке оквире, што подстиче страх и искључење (Heidenreich, Lind, Eberl, Boomgaarden, 2019). У том смислу, медијска одговорност не може бити сведена на информативну функцију, већ обухвата и етичку димензију јавног деловања (Chouliaraki, Stolić, 2017).

Истраживања у британском контексту додатно су показала да недоследна и редукована употреба појмова као што су „мигранти", „избеглице" или „терористи" уноси конфузију у јавни дискурс и доприноси стварању стереотипа и предрасуда (Baker, Gabrielatos, KhosraviNik, Krzyżanowski, McEnery, Wodak, 2008; Gabrielatos, Baker, 2008). Ово не само да замагљује правну разлику између појмова „избеглица", „тражилац азила" и „мигрант" већ може имати и конкретне последице по остваривање права и третман појединаца у поступку тражења међународне заштите (Firmstone et al., 2009).

У регионалном контексту, у Србији постоје истраживања која показују делимичне сличности са европским трендовима, али и специфичности домаће медијске сцене. Тако је утврђено да се избеглице и азиланти често представљају у контексту страха, опасности и религијске дискриминације (Perović, 2016). Анализа визуелних стратегија показује да фотографије и видео-материјали често појачавају осећај несигурности, док ретко доприносе емпатији и разумевању (Krstić, 2024). Слично томе, истраживање оквира миграција у српским медијима током кризе између 2015. и 2017. године показује да су хуманитарни дискурси били маргинализовани у корист безбедносних и политичких (Milojević, Milić, 2022). Такође, Алексић и Стаменковић (Aleksić, Stamenković, 2020) анализирају дневне листове „Blic", „Политика" и „Kurir" и потврђују ову тезу. На трагу ових увида, Стаменковић (Stamenković, 2024) анализира коментаре читалаца на порталима „Политика" и „Kurir", показујући да се у јавном дискурсу мигранти најчешће представљају кроз негативне стереотипе, колективизовани као хомогена група без индивидуалног идентитета.

У етичком погледу, бројни извештаји и студије упозоравају да тежња ка сензационализму и занемаривање етичких стандарда могу озбиљно угрозити људска права и поверење јавности у медије (Leveson, 2012; Ethical Journalism Network, 2015). Домаћа истраживања такође потврђују да кликбејт наслови у српским онлајн медијима делују као појачивачи негативних наратива (Kvapil, 2021). У том контексту, међународне смернице истичу значај доследне и одговорне терминологије, укључивања аутентичних гласова избеглица и избегавања стереотипа (UNHCR & NUJ, 2023).

Иако досадашња литература пружа вредне увиде, уочавају се ограничења. Највећи број студија усмерен је на период након мигрантске кризе између 2015. и 2017, док је знатно мање радова који анализирају новије медијске праксе, посебно у 2024. години, када савремене друштвене и политичке околности могу условити нове обрасце извешта-

вања. Постојећа истраживања често се усредсређују само на једну димензију (језик, визуелне стратегије или тон) без интегралног приступа који би истовремено обухватио и говорне позиције, репрезентацију гласова избеглица и утицај на јавни дискурс. Недостају и студије које комбинују квантитативну анализу садржаја са квалитативним приступом дискурсу. Коначно, у специфичном контексту Србије број систематских истраживања која повезују визуелне стратегије, сензационализам, терминологију и укључивање аутентичних гласова мигранта остаје ограничен.

Полазећи од ових увида, овај рад настоји да понуди допринос кроз анализу медијских садржаја у периоду од 1. августа до 31. октобра 2024. године, уз примену комбиноване методологије која интегрише квантитативне и квалитативне приступе.

2.2. Правни аспект питања миграција

Женевска конвенција о статусу избеглица из 1951. године била је покушај да се на систематски начин одговори на постојеће расељавање у Европи обезбеђивањем правног статуса за хиљаде избеглица које су расељене чак шест година након окончања Другог светског рата. Наиме, већ је 1947. године Комисија за људска права УН постигла начелну сагласност у вези са потребом да Уједињене нације размотре правни статус лица која не уживају заштиту владе ниједне државе (Glynn, 2012). У дефиницији избеглице изричито је наведено да ће се Конвенција примењивати само на она лица која су се сматрала избеглицама у складу са аранжманима и конвенцијама донетим под окриљем Лиге народа, у складу са Статутом Међународне организације за избеглице, као и на оне особе чији је прогон тј. страх од прогона последица догађаја који су се десили у Европи након избијања Другог светског рата и пре 1. јануара 1951. године. Настојања Међународне организације за избеглице да створи Конвенцију која би покривала све категорије избеглица које потпадају под мандат новооснованог Високог комесаријата УН за избеглице остала су неостварена (Glynn, 2012).

Генерална скупштина УН сазвала је конференцију јула 1951. ради финализирања текста и коначног потписивања и усвајања Конвенције. Конференцији у Женеви присуствовали су делегати 26 држава, од тога две земље као посматрачи, бројне невладине и међународне организације. Двадесет петог јула 1951. конференција је званично проглашена завршеном, а Конвенција о статусу избеглица усвојена од стране свих присутних држава учесница (24). У складу са чланом 43 Конвенције, Конвенција је ступила на снагу 22. априла 1954. године, 90 дана након депоновања ратификационих инструмената шест држава потписница.

2.3. Појмовно разграничење – избеглица, тражилац азила и мигрант

Од када је ступила на снагу 1954. године, Конвенција о статусу избеглица и додатни Протокол из 1967. године, који је проширио њену временску и просторну примену, постали су централни инструменти у међународном праву који регулишу избеглички статус. У складу са чланом 1(А) Конвенције који садржи дефиницију појма, избеглицом се може сматрати свако лице које се, бојећи се оправдано да ће бити прогоњено због своје расе, вере, националности, припадности некој социјалној групи или политичких мишљења, нађе изван земље чије држављанство оно има и које не жели или, због тога страха, неће да тражи заштиту те земље; или које, ако нема држављанства а налази се изван земље у којој је имало своје стално место боравка услед таквих догађаја, не може или, због страха, не жели да се у њу врати.[1] Првобитно временско ограничење само је показатељ неспремности тадашњих влада држава потписница Конвенције да преузму неограничене обавезе у будућности. Упркос томе, знатно повећање броја избеглица у периоду Хладног рата и деколонизације обелоданило је потребу за уклањањем временског (1. јануар 1951) и територијалног (Европа) ограничења, што је постигнуто Протоколом из 1967. године (Sainz-Pardo, 2002). Неформално је, на институционалном нивоу, до тога дошло и раније како би избегличка заштита обухватила и лица избегла из Мађарске, након догађаја из 1956. (одбацивање временског ограничења) и кинеске избеглице из Хонг Конга (одбацивање територијалног ограничења) (McAdam, 2007).

Преамбула Конвенције из 1951. наводи да је њен циљ да се „избеглицама обезбеди најшире могуће уживање (...) основних права и слобода ".[2] Према оцени многих аутора, писци Конвенције из 1951. изабрали су „средњи курс". Они су укључили оне одредбе које су у датом историјском тренутку биле политички прихватљиве, али које нису довољне како би се успоставио потпуно функционални и свеобухватни систем

[1] UN General Assembly Art. *Convention and Protocol Relating to the Status of Refugees*. Преузето 11. 3. 2025. https://www.unhcr.org/media/1951-refugee-convention-and-1967-protocol-relating-status-refugees?_gl=1%2A1p28p0x%2A_up%2AMQ..%2A_gs%2AMQ..&gclid=EAIaIQobChMI2PrU7eHajwMVZf15BB11wDAgEAAYASAAEgKC2fD_BwE&gbraid=0AAAACyI4K9QtPn6ARV21DWefDOyeJL_w.

[2] UN General Assembly Art. *Convention and Protocol Relating to the Status of Refugees*. Преузето 11. 3. 2025. https://www.unhcr.org/media/1951-refugee-convention-and-1967-protocol-relating-status-refugees?_gl=1%2A1p28p0x%2A_up%2AMQ..%2A_gs%2AMQ..&gclid=EAIaIQobChMI2PrU7eHajwMVZf15BB11wDAgEAAYASAAEgKC2fD_BwE&gbraid=0AAAACyI4K9QtPn6ARV21DWefDOyeJL_w.

међународне избегличке заштите за све будуће избегличке ситуације (Fitzpatrick, 1996). Будући да је Конвенција требало да успостави практичне, али универзалне стандарде за заштиту права избеглица, корист од њеног усвајања била би незнатна да је садржала само минимум прихватљив свим државама. Са друге стране, одредбе садржане у Конвенцији не теже ни идеалу, јер би је у том случају врло мали број држава заправо ратификовао услед наметања великог броја обавеза (McAdam, 2007).

Лице потпада под дефиницију избеглице уколико испуњава критеријуме наведене у члану 1 (А) став 2 Женевске конвенције о статусу избеглица. Дефиниција појма избеглице из Конвенције састоји се од следећих главних елемената, односно критеријума:

- лице има оправдани страх од прогона;
- лице је прогоњено по основу своје расе, вере, националности, припадности некој друштвеној групи или политичког мишљења;
- лице се налази ван земље чије држављанство поседује или, ако нема држављанство, налази се ван земље у којој је имало стално место боравка;
- лице не може или, због страха, не жели да се врати у државу порекла и тражи њену заштиту.

Тражилац азила је лице које тражи међународну заштиту. Његов захтев за признање статуса избеглице или статуса комплементарне заштите још није обрађен, или захтев можда још није поднет, али лице намерава да га поднесе. Када неко пређе међународну границу у потрази за безбедношћу, често мора поднети захтев за правно признавање статуса избеглице. Док тражи азил и чека одлуку о свом захтеву, то лице се назива тражиоцем азила и треба да ужива заштиту. Неће сви тражиоци азила бити признати као избеглице, али свака избеглица је некада била тражилац азила.[3]

Приликом спровођења индивидуалних азилних процедура, доносиоци одлука дужни су да у обзир узму све релевантне околности случаја. Дакле, они морају имати потпуну слику о личности, пореклу и претходним искуствима тражиоца азила као и о објективним околностима и догађајима у његовој држави порекла. У поступку одређивања избегличког статуса, поставља се питање терета и стандарда доказивања,

[3] UNHCR (n.d.). *Asylum-seekers,* https://www.unhcr.org/about-unhcr/who-we-protect/asylum-seekers, Преузето 14. 4. 2025.

као и повезано питање процене кредибилитета изјава тражиоца азила. Када говоримо о терету доказивања, због изузетно тешке ситуације у којој се налазе избегла лица и њихове нарочите рањивости, поменута обавеза дели се са доносиоцем одлуке. У сваком случају, тражиоцу азила се мора омогућити изношење релевантних чињеница и свих расположивих доказа у вези са његовим захтевом. Одређени стандард доказивања потребан је како би се установило постојање основаног страха од прогањања. У том погледу, опште је прихваћено мишљење да прогањање мора бити доказано као „сразмерно могуће" како би се сматрало утемељеним. На крају, кредибилитет тражиоца азила сматраће се утврђеним када је изнет кохерентан и веродостојан захтев, без обзира на немогућност присећања свих датума и детаља и без обзира на мање недоследности или нејасне изјаве које нису материјално битне за питање о коме се одлучује.[4]

Миграција је кретање лица изван места свог уобичајеног пребивалишта, било преласком међународне границе или унутар територије једне државе.[5] Мигрант је кровни појам, који није дефинисан међународним правом, а означава лице које се удаљава од места свог уобичајеног пребивалишта, било унутар једне државе или преласком међународне границе, привремено или трајно, из различитих разлога.

Устав Републике Србије прокламује да су општеприхваћена правила међународног права и потврђени међународни уговори саставни део унутрашњег правног поретка Републике Србије. У погледу хијерархије правних норми, прописано је да потврђени међународни уговори не смеју бити у супротности са Уставом, док закони и други општи акти не смеју бити у супротности са општеприхваћеним правилима међународног права и потврђеним међународним уговорима.[6]

Странцима се у начелу гарантују сва права која имају и домаћи држављани. Изузетак од овог правила чине права која Устав изричито гарантује само држављанима Србије. То су изборна права (члан 52, став 1) и право државе да законом уређује улазак и боравак странаца, што значи и да их може и протерати са своје територије (члан 39, став 3).

[4] UN High Commissioner for Refugees (UNHCR). *Interpreting Article 1 of the 1951 Convention Relating to the Status of Refugees*. Преузето: 12. 4. 2025. https://www.refworld.org/docid/3b20a3914.html.

[5] International Organization for Migration. (2021). Glossary on Migration (IOM International Migration Law Series No. 34). Geneva: IOM. Преузето 14. 4. 2025. са https://publications.iom.int/system/files/pdf/iml_34_glossary.pdf

[6] Чл. 194 Устава Републике Србије, *Сл. гласник РС*, 98/2006 и 115/2021.

Ипак, до протеривања може доћи само ако су испуњени одређени услови: када одлуку донесе надлежни орган, у законом предвиђеном поступку, када је странцу обезбеђено право жалбе и када му не прети прогон због његове расе, пола, вере, националне припадности, држављанства, припадности одређеној друштвеној групи, политичког мишљења или озбиљнијег кршења права зајемчених овим Уставом.[7] Нека од људских права зајемчених Уставом, нарочито значајна за тражиоце азила и особе којима је одобрено право на азил, обухватају: право на достојанство и слободан развој личности (члан 23), право на неповредивост физичког и психичког интегритета (члан 25), право на правично суђење (члан 32), право на држављанство (члан 38), слободу кретања (члан 39), слободу мисли, савести, вероисповести (члан 43), право на здравствену (члан 68) и социјалну (члан 69) заштиту и право на образовање (члан 71). Коначно, Уставом се изричито гарантује право на уточиште сваком страном држављанину који основано страхује од прогона због своје расе, пола, језика, вероисповести, националне припадности или припадности некој групи или због својих политичких уверења (члан 57, став 1 Устава). Поступак за стицање уточишта уређује се законом.

2.4. Теоријски модели медијских ефеката

Истраживање начина на који медији у Србији представљају избеглице, тражиоце азила и мигранте захтева темељно разумевање теорија медијских ефеката. Савремене медијске праксе не делују само информативно, већ обликују колективну перцепцију и политичке приоритете. У том контексту, три теоријска модела пружају кључни аналитички оквир: теорија култивације, теорија уоквиравања и теорија постављања агенде (Gerbner, G., Gross, L., Morgan, M., & Signorielli, 1994; Entman, 1993; McCombs & Shaw, 1972).

Теорија култивације Џорџа Гербнера наглашава дугорочне ефекте медијске експозиције. Кроз понављајуће медијске поруке, публика временом интернализује медијски конструисане представе света, што је нарочито изражено у темама попут страха, насиља и друштвених „других" (Gerbner *et al*., 1998). У случају миграција, стална изложеност наративима о „мигрантској кризи" или „угрожавању безбедности" подстиче перцепцију миграната као претње. У српском медијском простору, доминација оваквих оквира култивише јавне ставове који подржавају рестриктивне политике, често у супротности са стандардима

[7] Чл. 39 Устава Републике Србије, *Сл. гласник РС,* 98/2006 и 115/2021.

људских права (Stamenković, 2024). Иако је првобитно примењивана на телевизију, ова теорија показује високу применљивост и у дигиталном окружењу, где алгоритамска селекција садржаја додатно појачава њене ефекте (Hepp, 2017).

Теорија уоквиравања, коју је систематизовао Роберт Ентман, показује да медији не само да представљају стварност, већ активно обликују начин њеног тумачења (Entman, 1993). Избор речи, слика, актера и емоција чини суштину „оквира" који усмерава перцепцију публике. У извештавању о миграцијама, безбедносни и културолошки оквири често доминирају, док су хуманитарни и правни аспекти маргинализовани (Georgiou & Zaborowski, 2017; Kleut, Drašković, 2017). Овакви дискурси редукују субјективитет миграната и легитимишу дискриминаторне праксе. Истовремено, исти механизам може бити искоришћен за хуманизацију и афирмацију права, што указује на двоструку природу уоквиравања као аналитичког алата.

Теорија постављања агенде Максвела Макомбса и Доналда Шоа наглашава моћ медија да одређују о чему ће се уопште говорити, без обзира на објективну важност тема (McCombs & Shaw, 1972). Понављањем и наглашавањем одређених тема, медији их позиционирају као приоритетне у јавном простору. У случају миграција, перманентно истицање термина попут „најезда", „инвазија" или „хаос" конструише имиџ миграција као егзистенцијалне претње, чиме се отвара простор за политичку мобилизацију и рестриктивне мере (Perović, 2016; Milojević, Milić, 2022). У овом контексту, теорија разликује примарно постављање агенде (шта је тема) и секундарно постављање (како је тема представљена), што је у директној вези са процесом уоквиравања.

Комбиновано, ове три теорије осветљавају начин на који медији структурно утичу на перцепцију миграција – од одређивања тема, преко њиховог представљања, до дубоке интернализације порука код публике. Оне представљају теоријски темељ за разумевање правних и друштвених последица медијских наратива, али и за критичко сагледавање улоге медија у формирању јавних политика и људскоправног оквира (Chouliaraki, Stolić, 2017).

3. Методолошки оквир

3.1. Истраживачки корпус и временски оквир

Истраживање је засновано на анализи медијских садржаја објављених у периоду од 1. августа до 31. октобра 2024. године. Овај временски

оквир је одабран како би се обухватио довољно репрезентативан узорак медијских прилога, а да се избегну екстремни контексти попут предизборних кампања или ванредних околности које би могле изобличити редовне медијске праксе.

У корпус су уврштене 132 медијске јединице из седам медија различитих профила: јавних медијских сервиса („РТС" и „РТВ"), таблоидних и комерцијалних медија („Informer", „Kurir" и „Pink"), независних информативних платформи („N1") и традиционалне штампе („Политика"). Овај избор омогућио је поређење између различитих уређивачких политика и нивоа професионалних стандарда, што је у складу са препорукама о разноврсности узорака у медијским студијама (Ethical Journalism Network, 2015; UNHCR & NUJ, 2023).

Узорак обухвата текстове и прилоге који су директно тематизовали избеглице, тражиоце азила и мигранте, било као главну тему или као значајан сегмент ширег извештаја. Анализа је обухватила штампане и онлајн вести, телевизијске прилоге и коментаре. Оваква комбинација извора омогућава увид у различите медијске формате и дискурзивне стратегије.

У истраживању је примењена комбинована методологија, која интегрише квантитативну анализу садржаја и квалитативну анализу дискурса. Овај приступ је изабран јер омогућава и мерење учесталости појава и дубље разумевање значењских структура у медијском дискурсу, што се препоручује у савременој медијској анализи (Baker *et al.,* 2008). Параметри анализе дефинисани су на следећи начин:

а) Тоналитет извештавања – класификација сваког прилога као:

- позитиван (подржавајући, емпатичан, са афирмацијом права),
- неутралан (информативан, без експлицитног вредносног става),
- негативан (са елементима страха, претње, сензационализма или дисквалификације). У оквиру овог параметра бележи се и учесталост негативних интонација као аналитичка категорија.

б) Тип наратива – утврђивање оквира у које се извештаји сврставају:

- хуманитарни (фокус на људској патњи, солидарности и правима),
- безбедносни (нагласак на ризицима, сукобима и дестабилизацији),
- економски (перцепција миграната као терета),
- политички (инструментализација миграција у јавном и партијском дискурсу).

в) Простор у медијима (говорне позиције/актери) – идентификација актера који добијају реч у извештајима (институције, политички актери, безбедносни органи) и позиционирање избеглица и тражилаца азила унутар тог распореда говорних улога.

г) Језичке и визуелне стратегије – систематско бележење избора лексике и реторичких фигура (нпр. метафоре „најезда", „талас"), као и употребе фотографија, видео-материјала и графика са аспекта њихове улоге у обликовању емоционалног одјека вести и утицаја на публику (Krstić, 2024).

Одабир комбиноване методологије заснива се на потреби да се интегришу различити аналитички нивои. Док квантитативна анализа омогућава статистички преглед тоналитета и учесталости појединих оквира, квалитативна анализа дискурса омогућава тумачење дубљих структура значења, као што су дехуманизација, симболичко насиље или стварање друштвене дистанце. Управо овај приступ омогућава да се прикаже не само „шта" медији говоре, већ и „како" и „са којим последицама" (Entman, 1993; Gerbner et al., 1998).

4. Резултати истраживања

Укупно посматрано, анализирани медијски садржаји показују да медији не делују само као извори информација, већ активно обликују перцепцију избеглица, тражилаца азила и миграната. Ови актери најчешће се представљају као претња, док се ретко приказују као људи у потрази за заштитом и правима. Такав дискурс има далекосежне друштвене и правне импликације, јер посредно утиче на политичке одлуке, формирање јавног мњења и институционалне праксе у сфери миграционе политике (Georgiou, Zaborowski, 2017).

Иако се повремено појављују њихови искази, они су редуковани на кратке емотивне поруке које служе за појачавање драматичности, а не као позив на дијалог или разумевање. На тај начин мигранти бивају симболички елиминисани из јавног простора и представљени као објекти туђих интерпретација, а не као пуноправни субјекти (Perović, 2016). Медијски оквири углавном осцилирају између приказа мигранта као претње и као беспомоћних жртава, што у оба случаја укида њихову агенцију и субјективитет.

Резултати анализе показују доминацију безбедносног и сензационалистичког дискурса. Најчешће се миграције уоквиравају као безбедносна претња, уз коришћење термина као што су „криза", „нелегални прела-

зак" или „мигрантска најезда" (Krstić, 2024). Овакво уоквиравање систематски производи перцепцију страха и хаоса, што доводи до дехуманизације и маргинализације. Хуманитарни приступи – кроз личне приче, сведочења или приказе рањивих група као што су жене и деца – углавном су изостављени или маргинализовани (Heidenreich et al., 2019).

Поред ових налаза, истраживање је показало и један подједнако забрињавајући образац: медији у Србији ретко или готово никада не посвећују пажњу правним и социјалним аспектима положаја миграната, избеглица и тражилаца азила. У анализи 132 медијске јединице није пронађен значајан број прилога у којима се помиње право на азил, приступ образовању, могућност рада или социјална заштита. Овај изостанак правног оквира и институционалног контекста показује да медији не пружају публици информације неопходне за разумевање правног статуса и основних права ових група, чиме се продубљује њихова маргинализација и оставља простор за доминацију дискриминаторних наратива.

Посебно значајан аспект јесте употреба сензационалистичких стратегија. Наслови попут „Дачић: Србија посвећена сузбијању илегалне миграције" или „Вучић о илегалним миграцијама: Наставићемо да штитимо безбедност" формално нису експлицитно сензационалистички, али својим оквиром повезују миграције са криминалом и ризиком. Поред тога, у медијима се све чешће јављају кликбејт формулације налик: „Хаос у Великој Британији: Протести против миграната све насилнији, муслимани оружјем бране џамије (ВИДЕО)"[8] и „(...) Мигранти пуцају на српске граничаре!"[9] које, у комбинацији са фотографијама изолованих мушких група, производе осећај узнемирености и опасности (Gabrielatos, Baker, 2008; Baker et al., 2008). Емотивни афект замењује рационалну процену, а јавни дискурс се помера ка легитимизацији рестриктивних мера.

Маргинализација гласова миграната представља једну од кључних одлика анализираних прилога. Доминација државних институција, безбедносних служби и политичких актера доводи до тога да су избеглице и тражиоци азила ретко или готово никада представљени као саговорници. Уместо да износе своје ставове, искуства и страхове, они се појављују уопштено – као „групе мушкараца" или „неидентифико-

[8] Pink.rs. (2024). *Haos u Velikoj Britaniji: Protesti protiv migranata sve nasilniji, muslimani oružjem brane džamije (VIDEO).*

[9] Informer. (2024). *Dnevnik televizije Informer: Migranti pucaju na srpske graničare! (VIDEO)*.

вана лица" – што брише њихову индивидуалност и сужава јавни простор за њихово учешће. Ово ускраћивање права на говор може се тумачити као облик симболичког насиља које подупире институционалну маргинализацију (Perović, 2016; Krstić, 2024).

Језичке и визуелне стратегије додатно појачавају ефекат. У речнику доминирају изрази попут „инвазија" или „хаос", који миграције представљају као алармантну појаву (KhosraviNik, 2010). У пратећим фотографијама најчешће се приказују мушкарци иза ограда или у пратњи полиције, чиме се гради перцепција хомогене и потенцијално опасне групе (Krstić, 2024). Ови елементи делују синергијски: терминолошка конфузија и визуелна драматизација доприносе емоционализацији и нормализацији искључења.

Овај образац извештавања има и конкретне правне и политичке последице. Под утицајем медијских слика, јавност све чешће доживљава миграције као претњу, што олакшава политичарима да оправдају рестриктивне мере: пооштравање граничног режима, ограничен приступ азилним процедурама или ревизију законских решења (Milojević, Milić, 2022). Иако такве мере формално остају у складу са правним оквиром, у пракси често воде до кршења основних права. Истовремено, медији делују и као симболички регулатори: својим уоквиравањем мигранте своде на метафору опасности, чиме институцијама омогућавају да се профилишу више као контролори него као заштитници права (Cottle, 2000). На тај начин медији, уместо критичког коректива, често постају продужена рука доминантног политичког дискурса.

Ипак, постоји простор за промену. Потребна је реформа новинарске професије – кроз едукацију у области миграционог и међународног права, доследну примену етичких стандарда и подизање медијске писменост (Leveson, 2012; UNHCR & NUJ, 2023; Ethical Journalism Network, 2015). Само друштво које уме да препознаје механизме манипулације, говор мржње и структуралне неправде може изградити инклузивнију јавну сферу. Зато медијски дискурс о миграцијама није само питање стила, већ одраз вредносног система друштва. Начин на који медији обликују слику миграната директно утиче и на друштвене ставове и на правну заштиту. У том контексту, етички и одговорнији медијски приступи нису ствар избора, већ предуслов за поштовање људских права и изградњу демократског дијалога.

5. Закључак

Сажетак кључних налаза показује да медији у Србији мигранте, избеглице и тражиоце азила најчешће представљају као претњу или као

пасивне жртве, ретко им пружајући могућност да самостално артикулишу своју позицију. Глас ових група је углавном маргинализован или потпуно одсутан, док тоналитет извештаја, избор визуелних репрезентација и употреба терминологије често подржавају дехуманизацију и искључење. Последице оваквих наратива огледају се у порасту негативних ставова јавности, толеранцији на рестриктивне политике, као и у нарушавању правне заштите мигрантских група.

Значајан налаз овог истраживања јесте чињеница да је изненађујуће велики број медијских прилога уопште садржао помињање миграната, избеглица и тражилаца азила у посматраном периоду. Ипак, дубља анализа показује да је та видљивост у највећем броју случајева била маргинална. У корпус је уврштен значајан број текстова у којима су ове друштвене групе поменуте само узгред, у једној или две реченице, без да је целокупан прилог био посвећен њима. Ово указује да се мигранти често јављају као „споредни актери" у наративима чији је главни фокус на другим питањима, што утиче на то да медијска видљивост не представља право мерило пажње која им се посвећује у јавном простору.

Када је реч о медијским типовима, уочава се извесна разлика у приступима: јавни сервиси („РТС", „РТВ") у појединим случајевима показали су нешто коректнији и уравнотеженији стил извештавања, док су комерцијални медији („Informer", „Kurir" и „Pink") често прибегавали сензационализму, идеолошкој пристрасности и екстремним представама. Ови приступи варирали су од претерано емпатичних тонова који су имали за циљ да изазову емоционалну реакцију публике и повећају број кликова, до изразито негативних, хладних и алармантних наратива који су појачавали предрасуде и стварање атмосфере непријатељства. Независни медији („N1") и традиционална штампа („Политика") делимично су представљали противтежу сензационализму, али њихов утицај у јавном простору остаје ограничен.

Истраживање указује и на структурну терминолошку конфузију: честа замена појмова „мигрант", „избеглица" и „тражилац азила" не само да брише правни контекст, већ и нормализује наративе који умањују легитимитет института азила. Визуелне стратегије додатно појачавају овај ефекат, јер су мигранти најчешће приказани као хомогене групе мушкараца у ситуацијама надзора, што доприноси изградњи перцепције претње.

Посебно је забрињавајућ налаз да је у корпусу од 132 медијске јединице пронађен минималан број прилога у којима се помињу правни аспекти положаја миграната, избеглица и тражилаца азила. Питања попут

права на азил, приступа образовању, права на рад и социјалне заштите готово да нису била обрађена, што показује да медијско извештавање игнорише теме од суштинског значаја за разумевање њиховог статуса у правном систему Србије.

Ови налази потврђују да медији у Србији не делују само као преносиоци информација, већ као кључни актери у процесу обликовања јавне перцепције и политика. Њихова одговорност стога премашује информативну функцију и подразумева етичку обавезу – доследну употребу правно прецизне терминологије, напуштање сензационалистичких формулација и активно укључивање аутентичних гласова миграната у јавни дискурс.

Будући правци истраживања могли би укључити поређење српског медијског дискурса са регионалним трендовима, као и дубље испитивање утицаја медијских наратива на формирање јавних политика. Једна од препорука односи се и на систематично праћење начина на који медији обрађују правне теме, будући да њихово занемаривање директно утиче на друштвену перцепцију и нормализацију дискриминације. Поред тога, развој медијске писмености и етичка едукација новинара представљају кључне предуслове за изградњу инклузивнијег и праведнијег медијског простора. Само тако медији могу постати простор разумевања и дијалога, уместо оруђа за репродукцију страха и подела.

Литература

Aleksić, D., Stamenković, I. (2020). *Migrantska i izbeglička kriza: komparativni prikaz izveštavanja dnevnih listova Blic, Politika i Kurir*, Teme, Vol. XLIII, No. 3, 2020, 839–859. 10.22190/TEME171213051A

Baker, P., Gabrielatos, C., KhosraviNik, M., Krzyżanowski, M., McEnery, T., & Wodak, R. (2008). A useful methodological synergy? Combining CDA and corpus linguistics to examine discourses of refugees and asylum seekers in the UK press. *Discourse & Society, 19*(3), 273–306. https://www.researchgate.net/publication/240705984_A_useful_methodological_synergy_Combining_Critical_Discourse_Analysis_and_Corpus_Linguistics_to_examine_discourses_of_refugees_and_asylum_seekers_in_the_UK_press

Chouliaraki, L., Stolić, T. (2017). Rethinking media responsibility in the refugee ‘crisis’: a visual typology of European news. *Media, Culture & Society*, *39*(8), 1162–1177. https://www.researchgate.net/publication/319471071_Rethinking_media_responsibility_in_the_refugee_'crisis'_a_visual_typology_of_European_news

Cottle, S. (yp.). (2000). *Ethnic Minorities and the Media*. London: SAGE. https://www.researchgate.net/publication/268518927_Ethnic_Minorities_and_the_Media_Changing_Cultural_Boundaries

Entman, R. M. (1993). Framing: Toward Clarification of a Fractured Paradigm. *Journal of Communication, 43*(4), 51–58. 10.1111/j.1460-2466.1993.tb01304.x

Ethical Journalism Network (EJN). (2015). *Moving Stories: International Review of How Media Cover Migration*. London: Ethical Journalism Network. https://ethicaljournalismnetwork.org/moving-stories-introduction

Firmstone, J., Georgiou, M., Husband, C., Marinkova, M., & Steibel, F. (2009). *Representation of Minorities in the Media: UK. Final analysis report*. University of Leeds / FRA. https://eprints.whiterose.ac.uk/id/eprint/143385/1/FinalAnalysisReportRevisedUK%20-%20with%20pictures.pdf

Fitzpatrick, J. (1996). Revitalizing the 1951 Refugee Convention. *Harvard Human Rights Journal*, *9*, 229–253.

FRA / EU Agency for Fundamental Rights. Firmstone, J., Georgiou, M., Husband, C., Marinkova, M., & Stiebel, F. (2009). *Representation of Minorities in the Media: UK. Final analysis report*. Vienna: FRA. https://fra.europa.eu/en/publication/2012/representation-minorities-media-uk

Gabrielatos, C., & Baker, P. (2008). Fleeing, Sneaking, Flooding: A Corpus Analysis of Discursive Constructions of Refugees and Asylum Seekers in the UK Press, 1996–2005. *Journal of English Linguistics, 36*(1), 5–38. 10.1177/0075424207311247

Georgiou, M., & Zaborowski, R. (2017). *Media coverage of the "refugee crisis": A cross-European perspective*. Council of Europe report DG1(2017)03. Strasbourg: Council of Europe. https://rm.coe.int/1680706b00

Gerbner, G., Gross, L., Morgan, M., & Signorielli, N. (1994). Growing up with television: The cultivation perspective. У J. Bryant & D. Zillmann (yp.), *Media effects: Advances in theory and research* (стр. 17–41). Hillsdale, NJ: Lawrence Erlbaum Associates. https://www.researchgate.net/publication/232498956_Growing_up_with_television_The_cultivation_perspective

Glynn, I. (2012). The Genesis and Development of Article 1 of the 1951 Refugee Convention *Journal of Refugee Studies*, *25*(1), 134–148. https://www.researchgate.net/publication/266031197_The_Genesis_and_Development_of_Article_1_of_the_1951_Refugee_Convention

Heidenreich, T., Lind, F., Eberl, J.-M., & Boomgaarden, H. G. (2019). Media framing dynamics of the "European refugee crisis": A comparative topic

modelling approach. *Journal of Refugee Studies, 32*(Special Issue 1), 172–182. https://academic.oup.com/jrs/article/32/Special_Issue_1/i172/568-8809

Hepp, A. (2020). *Deep Mediatization*. Routledge. https://doi.org/10.4324/9781351064903

KhosraviNik, M. (2010). The representation of refugees, asylum seekers and immigrants in British newspapers during the Balkan conflict (1999) and the British general election (2005). *Discourse & Society, 21*(4), 477–498. 10.1177/0957926509104024

Kleut, J., Drašković, B. (2018). Vizuelne reprezentacije izbeglica na „Balkanskoj ruti” u medijima u Srbiji. Годишњак Филозофског факултета у Новом Саду, 42(2), 165–183. https://doi.org/10.19090/gff.2017.2.165–183

Krstić, A. P. (2024). Images of (in)security: Visualizing borders, migrants and control in Serbia's news media. *Journal of Regional Security, 19*(1). https://doi.org/10.5937/jrs18-41755

Kvapil, M. (2021). Strategije u stvaranju naslova vesti informativnih onlajn portala u Srbiji. CM: Communication and Media, 16(49), 115–141. 10.5937/cm16-29105

Leveson, B. (2012). *An Inquiry into the Culture, Practices and Ethics of the Press* (Vols. I–IV). London: The Stationery Office. https://assets.publishing.service.gov.uk/media/5a749e6ee5274a410efd10fa/0779.pdf

McAdam, J. (2007). *Complementary Protection in International Refugee Law*. Oxford: Oxford University Press.

McCombs, M., & Shaw, D. L. (1972). The agenda-setting function of mass media. *The Agenda Setting Journal, 1*(2), 176–187. 10.1075/asj.1.2.02mcc

Milojević, A., & Milić, K. (2022). Media Framing of the Refugee Crisis at the Periphery of Europe: Serbia 2015–2016. *Tripodos, 53*, 101c121. https://tripodos.com/index.php/Facultat_Comunicacio_Blanquerna/article/view/1022

Perović, B. (2016). Islamophobia and Media Representation of Refugees in Serbia. *Marmara İletişim Dergisi, 25*, 17–34. https://www.researchgate.net/publication/315479571_Islamophobia_and_Media_Representation_of_Refugees_in_Serbia

Sainz-Pardo, P.V. (2002). The Contemporary Relevance of the 1951 Convention Relating to the Status of Refugees.*The International Journal of*

Human Rights, 6(2), 23–34. https://doi.org/10.1080/714003760

Stamenković, I. (2024). *Migrants in the Media – Analysis of Readers' Comments*, Facta Universitatis. Series: Philosophy, Sociology, Psychology and History, Vol. 23, No. 1, 2024, 45–56. https://doi.org/10.22190/FUPSPH240426004S

UNHCR & National Union of Journalists (Ireland). (2023). *Reporting on Refugees: Guidance by and for Journalists*. Dublin: UNHCR/NUJ. https://www.unhcr.org

Електронски извори

Informer (2024). *(VIDEO) Evropa na nogama! Orban brutalno uzvraća udarac! Autobusi spremni, Brisel drhti od straha, ako svi krenu...*. Преузето 14. 3. 2025. са https://informer.rs/planeta/vesti/941490/rusija-ukrajina-rat-brisel-migranti-madarska

Informer (2024). *„Trče migranti i otvaraju zadnja vrata"! Drama na Preševu: „Uskočili su u drugi auto i pobegli"!*. Преузето 14. 3. 2025. са https://informer.rs/hronika/vesti/943581/migranti-auto-otimanje

Informer (2024). *Dnevnik televizije Informer: Migranti pucaju na srpske graničare! (VIDEO)*. Преузето 17. 3. 2025. са https://informer.rs/tv/live-tv/832367/informer-dnevnik-migranti-pucaju

Informer (2024). *Dovezli 36 migranata do granice: Uhapšena šestorica krijumčara u Subotici*. Преузето 17. 3. 2025. са https://informer.rs/hronika/vesti/941023/krijumcarenje-ljudi-migranti-subotica

Informer (2024). *Policija i vatrogasci izvukli tela osam migranata: Nastavlja se potraga za nestalima u prevrtanju čamca na Drini*. Преузето 11. 3. 2025. са https://informer.rs/hronika/vesti/936574/migranti-prevrtanje-camca-drina-pronadena-tela

Informer (2024). *Putin udario na migrante! Ruske vlasti na ulicama sprovode novu zakonsku meru!*. Преузето 14. 3. 2025. са https://informer.rs/planeta/vesti/944901/registar-migranti-rusija-putin

Informer (2024). *Švercovao migrante u kamionu! Šofer „pao" na ovom graničnom prelazu*. Преузето 11. 3. 2025. са https://informer.rs/hronika/vesti/937631/migranti-bogojevo-sombor-sverc-azilanti

Informer (2024). *Uhapšen kamiondžija u blizini granice sa Bugarskom!*. Преузето 17. 3. 2025. са https://informer.rs/hronika/vesti/949342/kamiondzija-pirot-bugarska-migranti

Kurir (2024). *Četvoro migranata poginulo u pokušaju da pređu Lamanš, među stradalima i dete (2): „Mališan u čamcu izgažen na smrt".* Преузето 27. 2. 2025. са https://www.kurir.rs/planeta/9455902/cetvoro-migranata-poginulo-u-pokusaju-da-predju-lamans

Kurir (2024). *DVOJE IZ KRIMI-GRUPE KOJI SU KRIJUMČARILI MIGRANTE U BEKSTVU: Oglasilo se tužilaštvo o velikom hapšenju!* Преузето 27. 2. 2025. са https://www.kurir.rs/crna-hronika/9454078/oglasilo-se-tuzilastvo-nakon-hapsenja-pripadnika-kriminalnih-grupa-koji-su-krijumcarili-migrante

Kurir (2024). *Osumnjičenima za krijumčarenje migranata određen pritvor.* Преузето 27. 2. 2025. са https://www.kurir.rs/crna-hronika/9441548/osumnjicenima-za-krijumcarenje-migranata-odredjen-pritvor

Kurir. (2024). *TROJICA MERCEDESOM KRIJUMČARILA MIGRANTE! Oglasio se tužilaštvo nakon podizanja optužnice.* Преузето 23. 2. 2025. са https://www.kurir.rs/crna-hronika/9457272/podignuta-optuznica-protiv-trojice-muskaraca-zbog-krijumcarenja-migranata

Kurir (2024). *UTOPILO SE 13 MIGRANATA U LAMANŠU: Dno čamca se otvorilo, spasioci iz vode izvukli 61 osobu.* Преузето 27. 2. 2025. са https://www.kurir.rs/planeta/4433953/utopilo-se-13-migranata-u-lamansu-dno-camca-se-otvorilo-spasioci-iz-vode-izvukli-61-osobu

N1 (2024). *(FOTO, VIDEO) Trampova izjava da migranti kradu i jedu ljubimce „zapalila" društvene mreže.* Преузето 12. 4. 2025. са https://n1info.rs/svet/foto-video-trampova-izjava-da-migranti-kradu-i-jedu-ljubimce-zapalila-drustvene-mreze/

N1 (2024). *Brod za krstarenje spasao 77 migranata u čamcu pronađenom kod grčke obale.* Преузето 12. 4. 2025. са https://n1info.rs/svet/brod-za-krstarenje-spasao-77-migranata-u-camcu-pronadjenom-kod-grcke-obale/

N1. (2024). *Građani traže odgovore: Zašto se 40 migranata odjednom pojavilo u parku kod škole i vrtića?* Преузето 8. 4. 2025. са https://n1info.rs/vesti/migranti-u-parku-kod-skole-i-vrtica/

N1 (2024). *Haris u debati naterala Trampa na defanzivu, on vidno ljut – vikao i da migranti jedu pse i mačke.* Преузето 10. 4. 2025. са https://n1info.rs/svet/haris-u-debati-naterala-trampa-na-defanzivu-on-vidno-ljut-vikao-da-i-migranti-jedu-pse-i-macke/

N1 (2024). *Imigranti sa Haitija u Ohaju lažno optuženi da jedu kućne ljubimce: Kako zaista žive?* Преузето 12. 4. 2025. са https://n1info.rs/svet/imigranti-sa-haitija-u-ohaju-lazno-optuzeni-da-jedu-pse-kako-zaista-zive/

N1 (2024). *Kancelarija Agencije UN za palestinske izbeglice oštećena u izraelsko raciji na Zapadnoj obali.* Преузето 10. 4. 2025. са https://n1info.rs/svet/kancelarija-agencije-un-za-palestinske-izbeglice-ostecena-u-izraelsko-raciji-na-zapadnoj-obali/

N1 (2024). *Komesarijat za izbeglice i migracije: U Srbiji 200.000 izbeglih s Kosova.* Преузето 8. 4. 2025. https://n1info.rs/vesti/komesarijat-za-izbeglice-i-migracije-u-srbiji-200-000-izbeglih-s-kosova/

N1 (2024). *Komesarka za izbeglice: U Srbiji 80 odsto manji broj dolazaka migranata.* Преузето 12. 4. 2025. https://n1info.rs/vesti/komesarka-za-izbeglice-u-srbiji-80-odsto-manji-broj-dolazaka-migranata/

N1 (2024). *Mađarska nudi besplatne karte u jednom pravcu za Brisel migrantima koji žele da uđu u EU.* Преузето 11. 4. 2025. са https://n1info.rs/svet/madjarska-nudi-besplatne-karte-u-jednom-pravcu-za-brisel-migrantima-koji-zele-da-udju-u-eu/

N1 (2024). *Na prelazu Bogojevo uhapšen vozač kamiona u kom su prevoženi migranti.* Преузето 10. 4. 2025. са https://n1info.rs/vesti/na-prelazu-bogojevo-uhapsen-vozac-kamiona-u-kom-su-prevozeni-migranti/

N1 (2024). *Narodna stranka: Uhapšeni vozač kamiona s migrantima zaposlen u JKP Komunalac u Čačku.* Преузето 12. 4. 2025. са https://n1info.rs/vesti/narodna-stranka-uhapseni-vozac-kamiona-s-migrantima-zaposlen-u-jkp-komunalac-u-cacku/

N1 (2024). *Nemački specijalci upali u Centar za izbeglice u Solingenu, uhapšen Sirijac.* Преузето 11. 4. 2025. са https://n1info.rs/svet/nemacki-specijalci-upali-u-centar-za-izbeglice-u-solingenu-uhapsen-sirijac/

N1 (2024). *Obustavljena potraga na Drini, migranti tvrde da nema više nestalih.* Преузето 10. 4. 2025. са https://n1info.rs/region/obustavljena-potraga-na-drini-migranti-tvrde-da-nema-vise-nestalih/

N1 (2024). *Organizacije za izbeglice: Dvostruki standardi EU posle brodoloma – prednost imaju bogati belci.* Преузето 12. 4. 2025. са https://n1info.rs/svet/organizacije-za-izbeglice-dvostruki-standardi-eu-posle-brodoloma-prednost-imaju-bogati-belci/

N1 (2024). *Osam tela izvučeno iz Drine nakon što se prevrnuo čamac pun migranata, traga se i za bebom.* Преузето 10. 4. 2025. са https://n1info.rs/vesti/cetiri-tela-izvucena-iz-drine-nakon-sto-se-prevrnuo-camac-pun-migranata/

N1 (2024). *Osuđen za pomaganje u razbuktavanju požara u hotelu sa migrantima.* Преузето 10. 4. 2025. са https://n1info.rs/svet/osudjen-za-

pomaganje-u-razbuktavanju-pozara-u-hotelu-sa-migrantima/

N1 (2024). *Prevrnuo se čamac s migrantima u Atlantiku, više od 50 nestalih i mrtvih.* Преузето 9. 4. 2025. са https://n1info.rs/svet/prevrnuo-se-camac-s-migrantima-u-atlantiku-vise-od-50-nestalih-i-mPTBih/

N1 (2024). *Prvi migranti poslati u prihvatni centar u Albaniji vraćeni u Italiju.* Преузето 12. 4. 2025. са https://n1info.rs/svet/prvi-migranti-poslati-u-prihvatni-centar-u-albaniji-vraceni-u-italiju/

N1 (2024). *Šta se dešavalo u Evropskom parlamentu: Orban o migrantima i Srbiji, poslanici zapevali „Bela ćao” (VIDEO).* Преузето 11. 4. 2025. са https://n1info.rs/vesti/sta-se-desavalo-u-evropskom-parlamentu-orban-o-migrantima-i-srbiji-poslanici-zapevali-bela-cao-video/

N1 (2024). *Švabić: Drina godinama crna tačka gde izbeglice često gube svoje živote.* Преузето 10. 4. 2025. са https://n1info.rs/vesti/svabic-drina-godinama-crna-tacka-gde-izbeglice-cesto-gube-svoje-zivote/

N1 (2024). *Tramp: Među migrantima u SAD ima mnogo loših gena.* Преузето 11. 4. 2025. са https://n1info.rs/svet/tramp-medju-migrantima-u-sad-ima-mnogo-losih-gena/

N1 (2024). *Tramp: Migranti u Ohaju jedu kućne ljubimce, o tome se naširoko izveštava.* Преузето 11. 4. 2025. са https://n1info.rs/svet/tramp-migranti-u-ohaju-jedu-kucne-ljubimce-o-tome-se-nasiroko-izvestava/

N1 (2024). *Trend među mladim imigrantima: Talahon na TikToku.* Преузето 12. 4. 2025. са https://n1info.rs/magazin/lifestyle/trend-medju-mladim-imigrantima-talahon-na-tiktoku/

N1 (2024). *Trudnica među migrantima koji su nastradali u prevrtanju čamca u Lamanšu.* Преузето 12. 9. 2025. са https://n1info.rs/svet/trudnica-medju-migrantima-koji-su-nastradali-u-prevrtanju-camca-u-lamansu/

N1 (2024). *Više desetina mrtvih i nestalih, nakon što je čamac s migrantima potonuo kraj jemenske obale.* Преузето 12. 4. 2025. са https://n1info.rs/svet/vise-desetina-mrtvih-i-nestalih-nakon-sto-je-camac-s-migrantima-potonuo-kraj-jemenske-obale/

Pink.rs. (2024). *‘Ako Brisel želi migrante, onda će ih i dobiti’ Mađarska nudi besplatne jednosmerne karte migrantima koji žele da uđu u EU!* Преузето 24. 2. 2025. са https://pink.rs/svet/619127/'ako-brisel-%C5%BEeli-migrante,-onda-%C4%87e-ih-i-dobiti'-ma%C4%91arska-nudi-besplatne-jednosmerne-karte-migrantima-koji-%C5%BEele-da-u%C4%91u-u-eu

Pink.rs. (2024). *Četvoro migranata poginulo u pokušaju da pređu Lamanš,*

међу стрaдалима и дете (2): Малишан у чамцу изгажен на смрт. Преузето 24. 2. 2025. са https://pink.rs/svet/630380/%C4%8Detvoro-migranata-poginulo-u-poku%C5%A1aju-da-pre%C4%91u-laman%C5%A1,-me%C4%91u-stradalima-i-dete-2:-mali%C5%A1an-u-%C4%8Damcu-izga%C5%BEen-na-smrt

Pink.rs. (2024). *Дачић након министарског састанка у оквиру Берлинског процеса: Похваљен рад српске полиције у сузбијању иррегуларних миграција.* Преузето 24. 2. 2025. са https://pink.rs/Политика/625155/da%C4%8Di%C4%87-nakon-ministarskog-sastanka-u-okviru-berlinskog-procesa:-pohvaljen-rad-srpske-policije-u-suzbijanju-iregularnih-migracija

Pink.rs. (2024). *Дачић: Пронађена и једанаеста жртва трагедије на Дрини.* Преузето 25. 2. 2025. са https://pink.rs/hronika/619303/da%C4%8Di%C4%87:-prona%C4%91ena-i-jedanaesta-%C5%BEPTBa-tragedije-na-drini

Pink.rs. (2024). *Деветоро страдало код Канарских острва: Чамац са мигрантима се преврнуо током акције спасавања.* Преузето 25. 2. 2025. са https://pink.rs/svet/628254/devetoro-stradalo-kod-kanarskih-ostrva:-%C4%8Damac-sa-migrantima-se-prevrnuo-tokom-akcije-spasavanja

Pink.rs. (2024). *Drama na Drini: Prevrnuo se čamas sa ilegalnim migrantima – ministar Dačić otkrio detalje!* Преузето 24. 2. 2025. са https://pink.rs/hronika/619037/drama-na-drini:-prevrnuo-se-%C4%8Damas-sa-ilegalnim-migrantima---ministar-da%C4%8Di%C4%87-otkrio-detalje

Pink.rs. (2024). *Два илегална мигранта пронађена у хладњачи: Министар Дачић открио све детаље!* Преузето 24. 2. 2025. са https://pink.rs/hronika/609460/dva-ilegalna-migranta-prona%C4%91ena-u-hladnja%C4%8Di:-ministar-da%C4%8Di%C4%87-otkrio-sve-detalje

Pink.rs. (2024). *Двоје из криминалне групе који су крijумчарили мигранте у бекству: Оглашило се тужилаштво о великом хапшењу!* Преузето 25. 2. 2025. са https://pink.rs/hronika/629651/dvoje-iz-kriminalne-grupe-koji-su-krijum%C4%8Darili-migrante-u-bekstvu:-oglasilo-se-tu%C5%BEila%C5%A1tvo-o-velikom-hap%C5%A1enju

Pink.rs. (2024). *Haos u Londonu! Više od 150 demonstranata uhapšeno u neredima, najavljeno hitno zasedanje vladinog tima.* Преузето 25. 2. 2025. са https://pink.rs/svet/615429/haos-u-londonu!-vi%C5%A1e-od-150-demonstranata-uhap%C5%A1eno-u-neredima,-najavljeno-hitno-zasedanje-vladinog-tima

Pink.rs. (2024). *Haos u Velikoj Britaniji: Protesti protiv migranata sve nasilniji, muslimani oružjem brane džamije (VIDEO).* Преузето 24. 2. 2025. са

https://pink.rs/svet/615259/haos-u-velikoj-britaniji:-protesti-protiv-migranata-sve-nasilniji,-muslimani-oru%C5%BEjem-brane-d%C5%BEamije-video

Pink.rs. (2024). *Iz Drine izvučeno telo dvanaestog migranta: Pronašli ga meštani.* Преузето 24. 2. 2025. са https://pink.rs/hronika/619514/iz-drine-izvu%C4%8Deno-telo-dvanaestog-migranta:-prona%C5%A1li-ga-me%C5%A1tani

Pink.rs. (2024). *Obustavljena potraga na Drini, preživeli migranti tvrde da više nema nestalih.* Преузето 12. 9. 2025. са https://pink.rs/hronika/619326/obustavljena-potraga-na-drini,-pre%C5%BEiveli-migranti-tvrde-da-vi%C5%A1e-nema-nestalih

Pink.rs. (2024). *Pala kriminalna grupa koja je krijumčarila migrante: Iza rešetaka sedam osoba! Pogledajte akciju hapšenja (VIDEO).* Преузето 24. 2. 2025. са https://pink.rs/hronika/629610/pala-kriminalna-grupa-koja-je-krijum%C4%8Darila-migrante:-iza-re%C5%A1etaka-sedam-osoba!-pogledajte-akciju-hap%C5%A1enja-video

Pink.rs. (2024). *Pokušali da prokrijumčare skoro 40 migranata u jednom vozilu: Policija uhapsila dva srpska državljanina u Pirotu.* Преузето 24. 2. 2025. са https://pink.rs/hronika/627949/poku%C5%A1ali-da-prokrijum%C4%8Dare-skoro-40-migranata-u-jednom-vozilu:-policija-uhapsila-dva-srpska-dr%C5%BEavljanina-u-pirotu

Pink.rs. (2024). *Potresno: Majka i dete među nestalima nakon što se čamac sa migrantim prevrnuo na Drini!* Преузето 25. 2. 2025. са https://pink.rs/hronika/619109/potresno:-majka-i-dete-me%C4%91u-nestalima-nakon-%C5%A1to-se-%C4%8Damac-sa-migrantim-prevrnuo-na-drini

Pink.rs. (2024). *Prevrnuo se kombi sa migrantima kod Bele Palanke, najmanje 18 povređenih.* Преузето 25. 2. 2025. са https://pink.rs/hronika/613377/prevrnuo-se-kombi-sa-migrantima-kod-bele-palanke,-najmanje-18-povre%C4%91enih

Pink.rs. (2024). *Pronađeno ukupno 8 tela utopljenih migranata u Drini! Ministar Dačić potvrdio: Od ukupno 18 preživelih, njih desetoro je maloletno! (FOTO).* Преузето 25. 2. 2025. са https://pink.rs/hronika/619106/prona%C4%91eno-ukupno-8-tela-utopljenih-migranata-u-drini!-ministar-da%C4%8Di%C4%87-potvrdio:-od-ukupno-18-pre%C5%BEivelih,-njih-desetoro-je-maloletno!-foto

Pink.rs. (2024). *Sahranjeni migranti koji su se utopili u Drini, među njima i dečak: Poruka porodice kida dušu.* Преузето 25. 2. 2025. са https://pink.rs/

hronika/620936/sahranjeni-migranti-koji-su-se-utopili-u-drini,-me%C4%91u-njima-i-de%C4%8Dak:-poruka-porodice-kida-du%C5%A1u

Pink.rs. (2024). *Tela mrtvih migranata plutaju po Drini – Prelazili reku ka BiH, pa se udavili! (FOTO).* Преузето 25. 2. 2025. са https://pink.rs/hronika/619085/tela-mrtvih-migranata-plutaju-po-drini---prelazili-reku-ka-bih,-pa-se-udavili!-foto

Pink.rs. (2024). *U kombiju krio 32 migranta: Uhapšen muškarac kod Subotice, oglasio se Dačić.* Преузето 25. 2. 2025. са https://pink.rs/hronika/609307/u-kombiju-krio-32-migranta-uhap%C5%A1en-mu%C5%A1karac-kod-subotice,-oglasio-se-da%C4%8Di%C4%87

Pink.rs. (2024). *Uhapšen muškarac iz Leskovca: Prevozio migrante u tovarnom delu automobila!* Преузето 25. 2. 2025. са https://pink.rs/hronika/620269/uhap%C5%A1en-mu%C5%A1karac-iz-leskovca:-prevozio-migrante-u-tovarnom-delu-automobila

Pink.rs. (2024). *Uhapšen Šapčanin: U kamionu pokušao da prokrijumčari 44 migranta.* Преузето 25. 2. 2025. са https://pink.rs/hronika/629723/uhap%C5%A1en-%C5%A1ap%C4%8Danin:-u-kamionu-poku%C5%A1ao-da-prokrijum%C4%8Dari-44-migranta

Pink.rs. (2024). *Užas u Britaniji: Demonstranti upali i zapalili hotel sa migrantima – Zemlja na rubu građanskog rata!* Преузето 25. 2. 2025. са https://pink.rs/svet/615360/u%C5%BEas-u-britaniji:-demonstranti-upali-i-zapalili-hotel-sa-migrantima---zemlja-na-rubu-gra%C4%91anskog-rata!-video

Pink.rs. (2024). *Vojska ubila šestoro migranata, drama na granici Meksika i Gvatemale: Žrtve iz Egipta, Salvadora i Perua.* Преузето 24. 2. 2025. са https://pink.rs/svet/629731/vojska-ubila-%C5%A1estoro-migranata,-drama-na-granici-meksika-i-gvatemale:-%C5%BErtve-iz-egipta,-salvadora-i-perua

Политика (2024). *Grčka: prevrnuo se brod sa migrantima kod ostrva Kos*. Преузето 9. 2. 2025. са https://www.Политика.rs/sr/clanak/634629/grcka-prevrnuo-se-brod-sa-migrantima-kod-ostrva-kos

Политика (2024). *Hrvatska: kombi sa migrantima sleteo sa puta, dve osobe poginule, 25 povređeno.* Преузето 9. 2. 2025. са https://www.Политика.rs/sr/clanak/636172/hrvatska-kombi-sa-migrantima-sleteo-sa-puta-dve-osobe-poginule-25-povredeno

Политика (2024). *Ko obezbeđuje ugodan život bogatoj zapadnoj Evropi*. Преузето 9. 2. 2025. https://www.Политика.rs/sr/clanak/634335/ko-obezbeduje-ugodan-zivot-bogatoj-zapadnoj-evropi

Политика (2024). *Nastavlja se potraga za 48 migranata nestalih posle brodoloma kod Kanarskih ostrva.* Преузето 7. 2. 2025. са https://www.Политика.rs/sr/clanak/634974/nastavlja-se-potraga-za-48-migranata-nestalih-posle-brodoloma-kod-kanarskih-ostrva

Политика. (2024). *Nemačka krajnja desnica antimigrantskim spotom nastoji da pridobije mlade Nemce.* Преузето 7. 2. 2025. са https://www.Политика.rs/sr/clanak/636511/nemacka-krajnja-desnica-antimigrantskim-spotom-nastoji-da-pridobije-mlade-nemce

Политика (2024). *Orban: Doveščemo migrante u Brisel i ostaviti ih ispred kancelarija EU.* Преузето 9. 2. 2025. са https://www.Политика.rs/sr/clanak/636528/orban-dovescemo-migrante-u-brisel-i-ostaviti-ih-ispred-kancelarija-eu

Политика (2024). *Šest migranata poginulo u Meksiku nakon što su vojnici otvorili vatru.* Преузето 9. 2. 2025. са https://www.Политика.rs/sr/clanak/635664/sest-migranata-poginulo-u-meksiku-nakon-sto-su-vojnici-otvorili-vatru

Политика (2024). *Tramp obećao da će deportovati migrante iz Springfilda.* Преузето 9. 2. 2025. са https://www.Политика.rs/sr/clanak/635707/tramp-obecao-da-ce-deportovati-migrante-iz-springfilda

Политика (2024). *U Crnoj Gori uhapšeno 13 osoba osumnjičenih za krijumčarenje 352 migranta.* https://www.Политика.rs/sr/clanak/635945/u-crnoj-gori-uhapseno-13-osoba-osumnjicenih-za-krijumcarenje-352-migranta, Преузето 9. 2. 2025.

Политика (2024*). PTC: Migranti koji su pešačili do Horgoša štrajkuju glađu*. https://www.Политика.rs/sr/clanak/359846/PTC-Migranti-koji-su-pesacili-do-Horgosa-strajkuju-gladu, Преузето 9. 2. 2025.

РТВ (2024). *Brod italijanske mornarice sa 16 migranata stigao u albansku luku Šeđin, mesečno će pristizati 3.000 migranata.* https://www.PTB.rs/sr_ci/evropa/brod-italijanske-mornarice-sa-16-migranata-stigao-u-albansku-luku-sedjin-mesecno-ce-pristizati-3.000-migranata_1576456.html, Преузето 10. 2. 2025.

РТВ (2024). *Grčke vlasti spasile 147 migranata kod ostrva Lezbos.* Преузето 10. 2. 2025. са https://www.PTB.rs/sr_ci/evropa/grcke-vlasti-spasile-147-migranata-kod-ostrva-lezbos_1563079.html

РТВ (2024). *Komesarijat: Migranti spaseni iz Drine zbrinuti u prihvatnom centru.* Преузето 9. 2. 2025. са https://www.rtv.rs/sr_ci/hronika/komesarijat-migranti-spaseni-iz-drine-zbrinuti-u-prihvatnom-centru_1563403.html

РТВ (2024). *Obustavljena potraga na Drini, preživeli migranti tvrde da više nema nestalih.* https://www.rtv.rs/sr_ci/drustvo/obustavljena-potraga-na-drini-preziveli-migranti-tvrde-da-vise-nema-nestalih_1563585.html, Преузето 10. 2. 2025.

РТВ (2024). *Osam migranata se utopilo dok su prelazili Lamans.* https://rtv.rs/sr_ci/evropa/osam-migranata-se-utopilo-dok-su-prelazili-lamans_1568657.html, Преузето 10. 2. 2025.

РТВ (2024). *Pripadnici grčke obalske straže spasili 52 migranta južno od Krita.* https://rtv.rs/sr_ci/evropa/pripadnici-grcke-obalske-straze-spasili-52-migranta-juzno-od-krita_1561562.html, Преузето 10. 2. 2025.

РТВ (2024). *Pronađena i jedanaesta žrtva tragedije na Drini.* Преузето 10. 2. 2025. са https://www.rtv.rs/sr_ci/hronika/pronadjena-i-jedanaesta-zPTBa-tragedije-na-drini_1563552.html

РТВ (2024). *Pronađena tela 10 migranata, među njima i jedne bebe, iz čamca prevrnutog na Drini; 18 preživelo.* Преузето 10. 2. 2025. са https://www.rtv.rs/sr_ci/hronika/pronadjena-tela-10-migranata-medju-njima-i-jedne-bebe-iz-camca-prevrnutog-na-drini-18-prezivelo..._1563198.html

РТВ (2024). *U Drini pronađeno telo dvanaestog migranta.* Преузето 10. 2. 2025. са https://rtv.rs/sr_ci/region/u-drini-pronadjeno-telo-dvanaestog-migranta_1563724.html

РТВ (2024). *Više od 100 migranata nestalo kod Džibutija nakon što su naterani da skoče u more.* Преузето 10. 2. 2025. са https://www.rtv.rs/sr_ci/evropa/vise-od-100-migranata-nestalo-kod-dzibutija-nakon-sto-su-naterani-da-skoce-u-more_1572908.html

РТС (2024). *Dačić: Srbija posvećena suzbijanju ilegalne migracije i svih vidova kriminala.* Преузето 11. 2. 2025. https://www.rts.rs/lat/vesti/Политика/5533852/ivica-dacic-migranti-kriminal-samit.html

РТС (2024). *Dokumentacioni centar za anticiganizam.* https://www.rts.rs/lat/radio/radio-beograd-1/5522237/dokumentacioni-centar-za-anticiganizam.html, Преузето 11. 2. 2025.

РТС (2024). *Dušan Spasojević: Izrael će sigurno odgovoriti Iranu, to je ta logika Tukididove zamke.* Преузето 12. 9. 2025. са https://www.rts.rs/lat/vesti/svet/5549523/spasojevic-iran-izrael.html

РТС (2024). *Ekstremne vrućine ubijaju siromašne – hiljade umrlih niko ne prijavljuje.* Преузето 12. 2. 2025. са https://www.rts.rs/lat/vesti/svet/5513770/siromasni-vrucine-hiljade-umrlih.html

РТС (2024). *Evropska komisija predstavlja Izveštaj o Srbiji.* https://www.rts.rs/lat/radio/radio-beograd-1/5568625/evropska-komisija-predstavlja-izvestaj-o-srbiji.html, Преузето 11. 2. 2025.

РТС. (2024). *Ganc: Izrael da se usmeri na Hezbolah – kasnimo; Lavrov: Bliski istok je na ivici velikog regionalnog rata,* https://www.rts.rs/lat/vesti/svet/5528082/sukob-izrael-hamas-pojas-gaza-hezbolah-bliski-istok-iran-prekid-vatre-primirje.html, Преузето 12. 2. 2025.

РТС (2024). *Hamas: Otvoreni smo za razgovore o prekidu rata i povlačenju IDF-a; Halevi: Odgovorićemo ako Iran napadne.* https://www.rts.rs/lat/vesti/svet/5567271/hamas-otvoreni-smo-za-razgovore-o-prekidu-rata-i-povlacenju-idf-a-halevi-odgovoricemo-ako-iran-napadne.html, 12. 2. 2025.

РТС (2024). *Hiljade Izraelaca na ulicama, traže dogovor o taocima; IDF: Nove evakuacije u Pojasu Gaze.* https://www.rts.rs/lat/vesti/svet/5531298/izrael-palestina-hamas-sukob-bliski-istok-hezbolah-idf.html Преузето 12. 2. 2025.

РТС (2024). *Huti hipersoničnim raketama gađali aerodrom u Tel Avivu; Netanjahu: Nasralah i njegov narod bili su kreatori plana za uništenje.* Преузето 12. 2. 2025. са https://www.rts.rs/lat/vesti/svet/5543197/huti-hipersonicnim-raketama-gadjali-aerodrom-u-tel-avivu-netanjahu-nasralah-i-njegov-narod-bili-su-kreatori-plana-za-unistenje.html

РТС (2024). *IDF: Iran lansirao rakete; Teheran: Ako Izrael uzvrati, napašćemo još razornije.* Преузето 12. 2. 2025. са https://www.rts.rs/lat/vesti/svet/5544648/sukob-na-bliskom-istoku.html

РТС (2024). *Islamska država preuzela odgovornost za napad nožem u Zolingenu, uhapšen azilant.* https://www.rts.rs/lat/vesti/svet/5519307/islamska-drzava-preuzela-odgovornost-za-napad-nozem-u-zolingenu-uhapsen-azilant.html, Преузето 12. 2. 2025.

РТС (2024). *Izbori u Tiringiji i Saksoniji – da li je moguća pobeda desnice.* https://www.rts.rs/lat/vesti/svet/5523988/izbori-u-tiringiji-i-saksoniji-da-li-je-moguca-pobeda-desnice.html, Преузето 10. 2. 2025.

РТ. (2024). *Izrael izdao upozorenja za evakuaciju 25 oblasti u Libanu; Ukinuta ograničenja letova u Iranu.* https://www.rts.rs/lat/vesti/svet/5549039/izrael-hezbolah-iran-bliski-istok-6-oktobar-rts.html, Преузето 12. 2. 2025.

РТС (2024). *Komemorativna ceremonija povodom godišnjice “Oluje” u Loznici – Vučić: Neće više biti ni pogroma, ni progona ni traktora, garantujem vam.* Преузето 13. 2. 2025. са https://www.rts.rs/lat/vesti/drustvo/5502879/godisnjica-akcije-oluja-loznica-lagator.html

РТС (2024). *Lider opozicije Venecuele Edmundo Gonzales dobio azil u Španiji i napustio zemlju.* https://www.rts.rs/lat/vesti/svet/5528041/lider-opozicije-venecuele-edmundo-gonzales-dobio-azil-u-spaniji.html, Преузето 9. 2. 2025. са

РТС (2024). *Migranti vraćeni iz Albanije u Italiju.* Преузето 12. 2. 2025. са https://www.rts.rs/lat/vesti/region/5559863/migranti-albanija-italija.html

РТС (2024). *Muškarac nestao u reci Drini*. Преузето 11. 2. 2025. са https://www.rts.rs/lat/vesti/hronika/5528485/muskarac-nestao-u-reci-drini-migranti.html

РТС (2024). *Na godišnjicu napada komemorativni skup u Tel Avivu; Hamas: Sudbina talaca zavisi od izraelske Vlade.* Преузето 12. 2. 2025. са https://www.rts.rs/lat/vesti/svet/5549463/na-godisnjicu-napada-komemorativni-skup-u-tel-avivu-hamas-sudbina-talaca-zavisi-od-izraelske-vlade.html

РТС (2024). *Највећи број миграната у Британију стиже преко Ламанша – може ли нова влада да научи нешто од Италије*. Преузето 11. 2. 2025. са https://www.rts.rs/lat/vesti/svet/5535205/najveci-broj-migranata-u-britaniju-stize-preko-lamansa--moze-li-nova-vlada-da-nauci-nesto-od-italije.html

РТС (2024). *Napad IDF-a na kamp Mavasi, najmanje petoro stradalih; šef Hamasa zahvalio Hezbolahu na podršci u sukobu s Izraelom,* https://www.rts.rs/lat/vesti/svet/5530560/palestina-pojas-gaze-izrael-hezbolah.html, Преузето 12. 2. 2025.

РТС (2024). *Napad na školu u Gazi, najmanje 12 poginulih; IDF: U Kan Junisu nađena tela šest talaca.* Преузето 10. 2. 2025. са https://www.rts.rs/lat/vesti/svet/5515465/sukob-izraela-i-hamasa.html

РТС (2024). *Ne prestaje potraga za nestalima sa KiM i nakon četvrt veka.* https://www.rts.rs/lat/vesti/politika/5537199/ne-prestaje-potraga-za-nestalima-sa-kim-i-nakon-cetvrt-veka.html, Преузето 14. 2. 2025.

РТС (2024). *Petrovačka cesta – 29 godina od bombardovanja kolone srpskih izbeglica.* Преузето 12. 2. 2025. https://www.rts.rs/lat/vesti/region/5506393/petrovacka-cesta-bombardovanje-srbi-izbeglice.html

РТС (2024). *Pogođeno sedište obaveštajne službe Hezbolaha; MSP Palestine: Izrael gura stanovnike Gaze u "sigurnu smrt".* https://www.rts.rs/lat/vesti/svet/5560049/rat-izrael-gaza-20-oktobar-rts.html, Преузето 12. 2. 2025.

РТС (2024). *Pravo na sutra – Glas raseljenih Vranje.* Преузето 9. 2. 2025. са https://www.rts.rs/lat/tv/rts-zivot/5507939/pravo-na-sutra---glas-raseljenih-vranje.html

РТС (2024). *Pravo na sutra: Raseljeni u Negotinu.* Преузето 11. 2. 2025. са https://www.rts.rs/lat/tv/rts2/5549542/pravo-na-sutra-raseljeni-u-negotinu.html

РТС (2024). *Pravo na sutra: Raseljeni u Kruševcu.* Преузето 11. 2. 2025. са https://www.rts.rs/lat/tv/rts-zivot/5507405/pravo-na-sutra-raseljeni-u-krusevcu.html

РТС (2024). *Pravo na sutra: Raška i raseljeni.* Преузето 12. 9. 2025. са https://www.rts.rs/lat/tv/rts-zivot/5491545/pravo-na-sutra-raska-i-raseljeni.html

РТС (2024). *Prevrnuo se čamac sa migrantima na Drini – pronađena tela desetoro stradalih, među kojima je i beba*. Преузето 14. 3. 2025. са https://www.rts.rs/lat/vesti/hronika/5517871/camac-migranti-nesreca-drina-potraga-nestali-.html

РТС (2024). *Pronađena i jedanaesta žrtva tragedije na Drini*. Преузето 12. 3. 2025. са https://www.rts.rs/lat/vesti/hronika/5518890/migranti-drina.html

РТС (2024). *Prva simfonija Sergeja Ljapunova.* Преузето 8. 3. 2025. са https://www.rts.rs/lat/radio/radio-beograd-2/5536269/prva-simfonija-sergeja-ljapunova.html

РТС (2024). *Radomir Putnik: „Baš-bunar" – testament očajnika.* Преузето 8. 3. 2025. са https://www.rts.rs/lat/radio/radio-beograd-3/5540386/radomir-putnik-bas-bunar--testament-ocajnika.html

РТС (2024). *Raseljeni sa KiM utočište našli u Negotinu – želja za povratkom u zavičaj i dalje postoji.* https://www.rts.rs/lat/vesti/drustvo/5563133/raseljeni-sa-kosova-i-metohije.html, Преузето 12. 2. 2025.

РТС (2024). *Šefica AfD Alis Vajdel: desna, ekstremna, nekonvencionalna.* Преузето 14. 3. 2025. са https://www.rts.rs/lat/vesti/svet/5554632/sefica-afd-alis-vajdel-desna-ekstremna-nekonvencionalna.html

РТС (2024). *Serija napada na decu i mlade u Mostaru – kukasti krstovi i ustaško "U" u naselju Srba povratnika.* Преузето 17. 2. 2025. са https://www.rts.rs/lat/vesti/region/5520971/serija-napada-na-decu-i-mlade-u-mostaru--kukasti-krstovi-i-ustasko-u-u-naselju-srba-povratnika.html

РТС (2024). *Socio-ekonomski položaj povratnika*. Преузето 11. 2. 2025. са https://www.rts.rs/lat/radio/radio-beograd-1/5550661/socio-ekonomski-polozaj-povratnika.html

РТС (2024). *Srbi žedni u mraku,* https://www.rts.rs/lat/rts/dijaspora/vesti/5513141/srbi-zedni-u-mraku.html, Преузето 17. 2. 2025.

РТС (2024). *Srbija na vezi,* https://www.rts.rs/lat/PTC/dijaspora/srbija-na-vezi/5541629/srbija-na-vezi.html, Преузето 14. 3. 2025.

РТС (2024). *Stigli prvi migranti iz Italije u prihvatne centre u Albaniji.* https://www.rts.rs/lat/vesti/region/5557344/stigli-prvi-migranti-iz-italije-u-prihvatne-centre-u-albaniji.html, Преузето 12. 2. 2025.

РТС. (2024). *Sud u Strazburu izrekao Srbiji dve mere o tražiocima azila za mesec dana – kako prepoznati najugroženije.* Преузето 11. 2. 2025. са https://www.rts.rs/lat/vesti/drustvo/5562897/sud-u-strazburu-izrekao-srbiji-dve-mere-o-traziocima-azila-za-mesec-dana--kako-prepoznati-najugrozenije.html

РТС (2024). *U Bečkoj Albertini izložba monumentalnih crteža američkog umetnika Roberta Longa.* https://www.rts.rs/lat/magazin/kultura/kultura/5548817/bec-albertina-robert-longo-izlozba-crtezi-ugljen.html, Преузето 14. 3. 2025.

РТС (2024). *U Bujanovcu i Preševu migranti iz Sirije, Iraka, Turske.* Преузето 11. 2. 2025. са https://www.rts.rs/lat/vesti/srbija-danas/5539300/u-bujanovcu-i-presevu-migranti-iz-sirije-iraka-turske.html

РТС (2024). *U Srbiji status izbeglice ima 24.000 ljudi – 17.000 ih je iz Hrvatske.* Преузето 12. 2. 2025. https://www.rts.rs/lat/vesti/drustvo/5502166/u-srbiji-status-izbeglice-ima-24000-ljudi--17000-ih-je-iz-hrvatske.html

РТС. (2024). *Ubijen mogući naslednik lidera Hezbolaha; Galant: Nakon napada na Iran svet će razumeti naše pripreme.* Преузето 11. 2. 2025. са https://www.rts.rs/lat/vesti/svet/5562325/ubijen-moguci-naslednik-lidera-hezbolaha-galant-nakon-napada-na-iran-svet-ce-razumeti-nase-pripreme.html

РТС (2024). *Više od 35 poginulih u Gazi; Izrael gađao mete u Siriji – ubijeno petoro civila.* Преузето 11. 2. 2025. са https://www.rts.rs/lat/vesti/svet/5569157/sukob-na-bliskom-istoku.html

РТС (2024). *Vučić o ilegalnim migracijama: Nastavićemo da štitimo bezbednost*. Преузето 14. 3. 2025. са https://www.rts.rs/lat/vesti/Политика/5531783/vucic-ilegalne-migracije-nehamer.html

РТС (2024). *Vučević: Učinićemo sve da rešimo stambeno pitanje prognanih Srba.* https://www.rts.rs/lat/vesti/drustvo/5521061/vucevic-ucinicemo-sve-da-resimo-stambeno-pitanje-prognanih-srba.html, Преузето 14. 3. 2025.

РТС (2024). *Zbog straha za svoj život došao iz Kabula u Beograd, a sad otvara prvi avganistanski restoran u prestonici.* https://www.rts.rs/lat/magazin/

zivot/5554432/zbog-straha-za-svoj-zivot-dosao-iz-kabula-u-beograd-a-sad-otvara-prvi-avganistanski-restoran-u-prestonici.html, Преузето 17. 2. 2025.

UN General Assembly Art. *Convention and Protocol Relating to the Status of Refugees*. https://www.unhcr.org/media/1951-refugee-convention-and-1967-protocol-relating-status-refugees?_gl=1%2A1p28p0x%2A_up%2AMQ..%2A_gs%2AMQ..&gclid=EAIaIQobChMI2PrU7eHajwMVZf15BBB11wDAgEAAYASAAEgKC2fD_BwE&gbraid=0AAAAACyI4-K9QtPn6ARV21DWefDOyeJL_w, Преузето 11. 3. 2025.

UN High Commissioner for Refugees (UNHCR). Interpreting Article 1 of the 1951 Convention Relating to the Status of Refugees. Преузето: 12. 4. 2025. https://www.refworld.org/docid/3b20a3914.html

UNHCR (n.d). Asylum-seekers. Преузето 14. 4. 2025. https://www.unhcr.org/about-unhcr/who-we-protect/asylum-seekers

Irina Filipović, MA,
Junior Researcher,
Faculty of Philosophy, University of Niš,
Mina Savić, LL.B.,
Center for Research and Development of Society IDEAS,
Belgrade,
Republic of Serbia

MEDIA NARRATIVE AND LEGAL FRAMEWORKS: ANALYSIS OF MEDIA CONTENT ON MIGRANTS, REFUGEES AND ASYLUM SEEKERS

Summary

In the contemporary society, media play a crucial role in shaping the public opinion on various social issues, including migration. This paper analyzes media coverage of migrants, refugees, and asylum seekers in Serbian media. The aim of this study is to examine the extent to which these groups are represented in everyday reporting and in what contexts. In particular, we examined whether the media make a clear legal distinction among these groups, and whether they report on relevant legal frameworks and aspects of social protection, which are essential for understanding their position and affirming their rights within the legal system of the Republic of Serbia. The study relies on media effects theories, concepts from communication studies, and refugee law to explore how various media narratives are manifested in the public discourse. The methodology includes content analysis of 132 media outlets, including digital platforms of public broadcasting services (RTS and RTV), tabloid and commercial outlets (Informer, Kurir, and Pink), independent platforms (N1), and traditional press (Politika) in order to identify the prevailing themes, tones and perspectives in reporting on these issues. Findings reveal that although some positive narratives may foster inclusivity, Serbian media discourse is dominated by negative narratives that reinforce prejudice and resistance to the rights of migrants, refugees, and asylum seekers. The study also addressed media reporting on asylum, education, labor, and social protection, but such topics are only marginally present. The results highlight the need to strengthen both media and legal practices in order to promote a more just and inclusive society.

Keywords: *media, law, migrants, migration, refugees, asylum seekers, content analysis, public opinion.*

CIP - Каталогизација у публикацији

Народна библиотека Србије, Београд

340:316.48(082)

342:341.231.14(082)

004.8:340(082)

МЕЂУНАРОДНА научна конференција Право и друштвени конфликти (2025 ; Ниш)

Зборник радова / Међународна научна конференција Право и друштвени конфликти, Ниш, април 2025. = Collection of papers / International scientific conference Law and social conflicts ; [организатор конференције, conference organizer Центар за правна и друштвена истраживања ; уредници конференције, editors-in chief Небојша Раичевић, Душица Миладиновић-Стефановић]. - Ниш : Правни факултет Универзитета, 2025 (Ниш : Atlantis). - 847 стр. ; 24 cm

Тираж 50. - Реч уредника међународне научне конференције „Право и друштвени конфликти": стр. 9. - Библиографија уз сваки рад. - Резимеи ; Abstracts.

ISBN 978-86-7148-337-7

а) Право -- Друштвени конфликти -- Зборници b) Уставно право -- Људска права -- Зборници v) Вештачка интелигенција -- Право -- Зборници

COBISS.SR-ID 182573833