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

Међународна научна конференција
International Scientific Conference

„ПРАВО ЗА НОВО ДОБА: НОРМАТИВНИ ИЗАЗОВИ У 21. ВЕКУ”

„LAW FOR THE NEW ERA: Normative Challenges in the 21st Century”

Зборник радова
Collection of papers

2026.

МЕЂУНАРОДНА НАУЧНА КОНФЕРЕНЦИЈА / INTERNATIONAL SCIENTIFIC CONFERENCE

,,ПРАВО ЗА НОВО ДОБА: НОРМАТИВНИ ИЗАЗОВИ У 21. ВЕКУ''
"LAW FOR THE NEW ERA: Normative Challenges in the 21st Century"

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 Предраг Цветковић, редовни професор, Правни факултет Универзитета у Нишу
Проф. др Александар Мојашевић, редовни професор, Правни факултет Универзитета у Нишу

Организациони одбор / Organizing Committee
Проф. др Предраг Цветковић, председник Одбора
Проф. др Александар Мојашевић, заменик председника Одбора
Проф. др Иван Илић, члан
Проф. др Марија Игњатовић, члан
Проф. др Сања Марјановић, члан
Доц. др Сара Митић, члан

Технички уредник / Desktop Publishing: Владимир Благојевић

Лектура / Proofreading: Гордана Игњатовић

Корице / Cover: Владимир Благојевић

Штампа / Print: Донат Граф, доо. Београд

Тираж / Circulation: 50

ISBN: 978-86-7148-347-6

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.....11
Editors' Preface.....12

СЕСИЈА ЗА УПРАВНО, УСТАВНО И МЕДИЈСКО ПРАВО

ADMINISTRATIVE LAW, CONSTITUTIONAL LAW, AND MEDIA LAW SESSION

Др Ана Павловска-Данева,
Др Ивана Шумановска Спасовска,
Др Константин Битраков
ОСТВАРИВАЊЕ ПРАВА ЖАЛБЕ У УПРАВНОМ СПОРУ У РЕПУБЛИЦИ СЕВЕРНОЈ МАКЕДОНИЈИ – ДИЛЕМЕ И ПЕРСПЕКТИВЕ 15
Exercising the Right to Appeal in Administrative Dispute Proceedings in the Republic of North Macedonia: Dilemmas and Perspectives 32

Др Милан Рапајић
ПОСЕБАН УПРАВНИ ПОСТУПАК ИЗБОРА НАСТАВНИКА И САРАДНИКА УНИВЕРЗИТЕТА 35
Special Administrative Procedure for the Selection of University Teachers and Associates..... 52

Др Милош Прица
О ПРАВНОМ КАРАКТЕРУ УПРАВНЕ ОЦЕНЕ ЦЕЛИСХОДНОСТИ НА ПРИМЕРУ ЈЕДНОГ УПРАВНОСУДСКОГ ПРЕДМЕТА..... 53
On the Legal Nature of Administrative Assessment of Expediency, as illustrated in a significant Administrative Court judgment..... 67

Др Љубиша Стефаноски,
Др Ванда Божић,
Др Филип Вучен
FUNDAMENTAL RIGHTS IN PRIVATELY GOVERNED DIGITAL SPACES: CONSTITUTIONAL STANDARDS AND CRIMINAL LAW CHALLENGES OF PLATFORM POWER..... 69
Основна права у приватно управљаним дигиталним просторима: Уставни стандарди и изазови кривичног права за моћ платформи 91

Др Марта Митровић,
Др Ивана Стаменковић,
Др Марија Вујовић
ДИГИТАЛНИ ПАНОПТИКУМ И ЕФЕКАТ ЗАСТРАШИВАЊА (CHILLING EFFECT): КОМУНИКОЛОШКЕ ПОСЛЕДИЦЕ ДРЖАВНОГ НАДЗОРА КАО НОРМАТИВНИ ИЗАЗОВ 21. ВЕКА 93
The Digital Panopticon and the Chilling Effect: Communicative Consequences of State Surveillance as a Normative Challenge of the 21st Century 115

Алекса Дамњановић
ОПОЗИВ ЈАВНИХ ФУНКЦИОНЕРА: ЗАНЕМАРЕНИ ИНСТИТУТ НЕПОСРЕДНЕ ДЕМОКРАТИЈЕ..... 117
The Institute of Recall of Public Officials as an Instrument of Direct Democracy..... 136

Рајко Раонић, Мастер правник,
Олгица Раонић, Мастер правник
ИЗАЗОВИ САВРЕМЕНЕ ЈАВНЕ УПРАВЕ У XXI ВИЈЕКУ 137
Challenges of Modern Public Administration in the XXI Century..... 173

СЕСИЈА ЗА ГРАЂАНСКО, СТВАРНО, ГРАЂАНСКО-ПРОЦЕСНО, ПОРОДИЧНО, НАСЛЕДНО, И ОБЛИГАЦИОНО ПРАВО

SESSION ON CIVIL LAW, PROPERTY LAW, CIVIL PROCEDURE LAW, FAMILY LAW, SUCCESSION LAW, AND LAW OF OBLIGATIONS

Др Гордана Станковић
СОЦИЈАЛИЗАЦИЈА ПОСТУПКА ИЗВРШЕЊА..... 177
Socialization of the Enforcement Procedure 201

Alexandra Löwy, LL.D.,
Zuzana Mlkvá Illýová, LL.D.
SLOVAK CIVIL JUSTICE IN THE DIGITAL AGE..... 203
Slovačko građansko pravosuđe u digitalnom dobu..... 216

Claudiu F. A. Ignat, LL.D.
ALTERNATIVE METHODS OF PROTECTING INTELLECTUAL

PROPERTY RIGHTS 217
Alternativne metode zaštite prava intelektualne svojine 226

Др Андреа Здравковска,
Др Ангел Ристов
ИНТЕГРИСАНА ПРАВНА ЗАШТИТА ДЕЦЕ ЖРТАВА ПОРОДИЧНОГ НАСИЉА: НОРМАТИВНИ СТАНДАРДИ, ИНСТИТУЦИОНАЛНИ МЕХАНИЗМИ И ИЗАЗОВИ У ПРИМЕНИ..... 227
Integrated Legal Protection of Children Victims of Domestic Violence: Normative standards, institutional mechanisms and challenges in implementation 244

Бојана Веровић
ШТЕТА ЗБОГ ИЗГУБЉЕНОГ ВИДИКА И СВЕТЛОСТИ 245
Loss of View and Loss of Light: Recoverable Damage or Not 263

СЕСИЈА ЗА КРИВИЧНО, КРИВИЧНО-ПРОЦЕСНО ПРАВО И КРИМИНОЛОГИЈУ

CRIMINAL LAW, CRIMINAL PROCEDURE LAW, AND CRIMINOLOGY SESSION

Др Ванда Божић,
Др Саша Кнежевић
COMPULSORY PSYCHIATRIC TREATMENT SECURITY MEASURES IN CRIMINAL LAW: INDETERMINATE NORMATIVE FRAMEWORK AND THE LIMITS OF LEGITIMATE PREVENTIONE..... 267
Мере безбедности обавезног психијатријског лечења у кривичном праву: недореченост нормативног оквира и границе легитимне превенције 291

Др Иван Илић,
Димитрије Андрејић
НОВИ-СТАРИ ЗАКОНИК О КРИВИЧНОМ ПОСТУПКУ ЗА НОВО ДОБА..... 293
The New-Old Criminal Procedure Code for a New Era 311

Анђела Ристић
ДА ЛИ ЈЕ СРПСКО КРИВИЧНО ПРАВО У ИНФЛАЦИЈИ? 313
Is Serbian criminal law experiencing inflation? 339

СЕСИЈА ЗА ФИНАНСИЈСКО, ТРГОВИНСКО И ИТ ПРАВО И ЕКОНОМСКУ АНАЛИЗУ ПРАВА

FINANCIAL LAW, COMMERCIAL LAW, IT LAW, AND LAW & ECONOMICS SESSION

Др Предраг Цветковић
МАШИНСКО УЧЕЊЕ И ПРАВО: УВОДНА РАЗМАТРАЊА 343
Machine Learning and Law: Introductory Considerations 359

Др Александар Мојашевић
БИХЕВИОРИСТИЧКИ ПРИСТУП ПРАВУ У 21. ВЕКУ: ПРИЛОГ РАЗУМЕВАЊУ ПРОМЕНЕ ПРАВНЕ ПАРАДИГМЕ 361
Behavioral Approach to Law in the 21st Century: A contribution to understanding the change of legal paradigm 382

Anișoara Băbălău, LL.D.
TRENDS AND PERSPECTIVES IN FINANCIAL AND FISCAL LEGISLATION REGARDING CENTRAL PUBLIC AUTHORITIES IN ROMANIA 383
Trendovi i perspektive u finansijsko-fiskalnom zakonodavstvu u pogledu uloge centralnih javnih vlasti u Rumuniji 396

Др Урош Здравковић
ЗЛОУПОТРЕБА ПРАВИЛА О ПОРЕКЛУ КОД СПОРАЗУМА О СЛОБОДНОЈ ТРГОВИНИ 399
Frauds related to Rules of Origin in Free Trade Agreements 416

Др Кристина Анђелић
GENERATIVE AI TRAINING AND COPYRIGHT: CHALLENGES AND REGULATORY PERSPECTIVES 419
Тренирање генеративне вештачке интелигенције и ауторско право: изазови и регулаторне перспективе 432

Maria Albu, LL.D.
ANALYSIS OF THE EFFECTS OF INCREASING LOCAL TAXES ON LOCAL PUBLIC ADMINISTRATION AUTHORITIES AND TAXPAYERS IN ROMANIA 433
Analiza efekata povećanja lokalnih poreza na organe lokalne javne uprave i poreske obveznike u Rumuniji 449

Катарина Милошевић
УЛОГА ДИГИТАЛНИХ ТЕХНОЛОГИЈА У СУЗБИЈАЊУ ПОРЕСКЕ ЕВАЗИЈЕ 451
The Role of Digital Technology in reducing Tax Evasion 468

Ружица Петровић
СПЕЦИФИЧНОСТИ ПРУЖАЊА CLOUD УСЛУГА ИЗ ПЕРСПЕКТИВЕ МЕЂУНАРОДНОГ ТРГОВИНСКОГ ПРАВА 469
Specificities of Providing Cloud Services from the Perspective of International Trade Law 484

Abdullah Tareq
GOVERNING TRADEMARKS THROUGH DISTRIBUTED LEDGERS: A COMPARATIVE LEGAL ANALYSIS OF BLOCKCHAIN INTEGRATION POTENTIAL IN ESTONIA AND MALTA 485
Upravljanje žigovima putem tehnologije distribuiranih registara: Uporedna pravna analiza potencijala za integraciju blokčejna u Estoniji i na Malti 504

СЕСИЈА ЗА РАДНО И СОЦИЈАЛНО ПРАВО

LABOUR LAW AND SOCIAL WELFARE LAW SESSION

Dr Sandra Laleta
ULOGA SINDIKATA U INKLUZIJI RANJIVIH SKUPINA RADNIKA 507
The Role of Trade Unions in the Inclusion of Vulnerable Workers 532

Enrico Gragnoli, LL.D.
THE EMPLOYMENT RELATIONSHIP, AUTOMATIC DECISIONS AND THEIR LIMITS: REGULATION OF INCOMPREHENSIBLE PHENOMENA 533
Radni odnosi, automatske odluke i njihova ograničenja: Regulisanje nerazumljivih fenomena 543

Др Марија Драгићевић
ДУГОТРАЈНА ФУНКЦИОНАЛНА ЗАВИСНОСТ КАО НОВИ И САМОСТАЛАН СОЦИЈАЛНИ РИЗИК: СЛУЧАЈ НЕМАЧКЕ 545
Long-Term Functional Dependency as a New and Autonomous Social Risk: The Case of Germany 565

Dr Karla Kotulovski
PRIMJERENA MINIMALNA PLAĆA U REPUBLICI HRVATSKOJ: IZMEĐU GRUBE EKONOMSKE LOGIKE I SOCIJALNE PRAVDE 567
Adequate Minimum Wage in the Republic off Croatia: Between Rough Economic Logic And Social Justice 599

СЕСИЈА ЗА ПРАВО ЕУ И МЕЂУНАРОДНО ПРАВО

EU LAW AND INTERNATIONAL LAW SESSION

Dr Tina Prželska,
Dr Rodna Živkovska,
Dr Tea Lalevska
BASIC PRINCIPLES FOR REGULATING OWNERSHIP IN EUROPEAN-CONTINENTAL LEGAL SYSTEMS 603
Osnovni principi regulisanja svojine u evropsko-kontinentalnim pravnim sistemima 620

Dr Damir Muminović
OD MEĐUNARODNOG JAVNOG PRAVA DO PRAVA EU: NASTANAK I AUTONOMIJA PRAVNOG SISTEMA *SUI GENERIS* 623
From Public International Law to EU law: The emergence and autonomy of the *sui generis* legal system..... 641

Катерина Жатева
ПРЕКОГРАНИЧНЕ КОНВЕРЗИЈЕ, СПАЈАЊА И ПОДЕЛЕ У ПРАВУ ЕВРОПСКЕ УНИЈЕ 643
Cross-Border Conversions, Mergers, and Divisions under EU Law..... 658

СЕСИЈА ЗА ПРАВНУ ТЕОРИЈУ И ИСТОРИЈУ ДРЖАВЕ И ПРАВА

SESSION ON LEGAL THEORY AND LEGAL HISTORY

Др Милан Петровић
ПОЛИТИЧКИ КРИВИЧНИ ПРОЦЕСИ — ПУКОТИНА У РЕЖИМУ ПРАВНЕ ДРЖАВЕ (?)..... 661
Political Criminal Trials: A Crack in the Rule of Law Regime (?)..... 691

Elena Tereza Danciu, LL.D.
THE NEW 21ST CENTURY PARADIGMS 693
Nove paradigme 21. veka 704

Baha Yiğit Sayın, LL.D.
WAITING FOR CONSENSUS: LAW, TECHNOLOGY, AI, AND THE NORMATIVE CHALLENGES OF THE QUANTUM AGE A ROMAN-LAW-INFORMED VIEW OF LEGAL ADAPTATION 705
Isčekivanje konsenzusa: Pravo, tehnologija, veštačka inteligencija i normativni izazovi kvantnog doba. Pogled na pravno prilagođavanje zasnovan na principima rimskog prava 724

Др Нина Косановић
ЕВОЛУЦИЈА ПОЈМА „БЕСТЕЛЕСНЕ СТВАРИ”:
ОД РИМСКОГ ПРАВА ДО ДИГИТАЛНЕ ИМОВИНЕ У 21. ВЕКУ 725
The Evolution of the Concept of “Incorporeal Things”:
From Roman Law to digital property in the 21st century 741

Др Милан Момчиловић
„СУВЕРЕНА” ДИКТАТУРА КРАЉА АЛЕКСАНДРА:
ШЕСТОЈАНУАРСКИ РЕЖИМ У ОПТИЦИ ТЕОРИЈЕ
КАРЛА ШМИТА 743
The "Sovereign" Dictatorship of King Alexander: The January 6th Regime through the Lens of Carl Schmitt's Theory 762

Јован Цонић,
Наталија Тодоровић
УСТАВНА ТРАДИЦИЈА СРБИЈЕ – ИСТОРИЈСКО НАСЛЕЂЕ У СВЕТЛУ НОРМАТИВНИХ ИЗАЗОВА 21. ВЕКА..... 765
The Constitutional Tradition of Serbia – Historical Heritage in Light of the Normative Challenges of the 21st Century 783

РЕЧ УРЕДНИКА МЕЂУНАРОДНЕ НАУЧНЕ КОНФЕРЕНЦИЈЕ „ПРАВО ЗА НОВО ДОБА: НОРМАТИВНИ ИЗАЗОВИ У 21. ВЕКУ“

Поводом обележавања 66. годишњице постојања и рада, 14. и 15. маја 2026. године на Правном факултету Универзитета у Нишу одржана је Међународна научна конференција „Право за ново доба: нормативни изазови у 21. веку“, у организацији Правног факултета Универзитета у Нишу и Центра за правна и друштвена истраживања. Конференција је била посвећена савременим изазовима правне науке и потреби преиспитивања и прилагођавања нормативних решења у условима убрзаних друштвених, технолошких и економских промена.

Интересовање које је Конференција изазвала потврдило је актуелност њене теме и значај међународне научне размене. У раду скупа учествовало је више од 120 излагача из Србије, региона и других европских земаља, а хибридни формат и рад на српском и енглеском језику омогућили су шире учешће научника и стручњака различитих академских и професионалних профила. Посебну вредност Конференције представљала је тематска разноврсност изложених радова, који су обухватили бројне области права и сродних дисциплина и указали на значај интердисциплинарног приступа у сагледавању нормативних изазова савременог доба.

Зборник који је пред нама садржи 37 радова посвећених актуелним питањима правне теорије и праксе. Обухваћене теме сведоче о ширини и сложености изазова са којима се суочавају савремени правни пореци, али и о потреби да се правна наука непрестано развија кроз критичко преиспитивање постојећих решења, размену научних сазнања и отворен дијалог. Разноврсност прилога, као и учешће аутора из различитих научних и институционалних средина, представљају посебну вредност ове публикације.

Уверени смо да ће објављени радови допринети даљем проучавању актуелних правних питања, подстаћи нова истраживања и отворити простор за будуће облике научне и академске сарадње. Објављивањем овог Зборника резултати Конференције добијају трајнију научну вредност и постају доступни ширем кругу истраживача, правних стручњака и других заинтересованих читалаца.

На крају, захваљујемо свим ауторима на учешћу и указаном поверењу, рецензентима на стручном и савесном раду којим су допринели квалитету објављених прилога, као и свима који су својим ангажовањем допринели организацији и успешном одржавању Конференције. Посебну захвалност дугујемо Министарству науке, технолошког развоја и иновација Републике Србије, чија је финансијска подршка омогућила реализацију овог научног скупа.

У Нишу, октобра 2026. године *Уредници*

Проф. др Предраг Цветковић
Проф. др Александар Мојашевић
Проф. др Марија Игњатовић

EDITORS' PREFACE

The International Scientific Conference "Law For the New Era: Normative Challenges in the 21st Century", Faculty of Law, University of Niš, 2026

On the occassion of marking its 66th anniversary, the Faculty of Law, University of Niš, and the Centre for Legal and Social Research at the Law Faculty in Niš organised the International Scientific Conference "Law for the New Era: Normative Challenges in the 21st Century", which was held at the Law Faculty premises on 14 and 15 May 2026. The Conference was dedicated to contemporary challenges facing legal science and the need to reexamine and adapt normative soolutions in the context of rapid social, technological, and economic changes.

The interest generated by the Conference confirmed the relevance of its central theme and the importance of international academic exchange. The conference was attended by more than 120 presenters from Serbia, the region, and several European countries. Its hybrid format and the use of both Serbian and English facilitated broader participation of scholars and practitioners from diverse academic and professional backgrounds. A particular strength of the Conference was the thematic diversity of the presented papers, which covered numerous fields of law and related disciplines, highlighting the importance of an interdisciplinary approach to understanding the normative challenges of our time.

The Conference proceedings presented here contain 37 papers addressing current issues in legal theory and practice. The covered topics reflect both the breadth and complexity of challenges confronting contemporary legal systems and the need for legal scholarship to evolve continuously through critical reassessment of existing solutions, the exchange of scholarly knowledge, and open academic dialogue. A particular strength of this publication is the diversity of contributions and authors from a range of academic and institutional backgrounds.

We are confident that the published papers will contribute to further scholarly inquiry into contemporary legal issues, inspire new research, and create opportunities for future forms of scientific and academic cooperation. The publication of the Conference proceedings contributes to promoting the scholarly value of the Conference outcomes, which thus become accessible to a wider audience of researchers, legal practitioners, and other interested readers.

Finally, we would like to express our gratitude to all authors for their participation and the trust they have placed in us, to the reviewers for their professional and conscientious work which has contributed to the quality of the published contributions, and to everyone whose efforts helped organise and successfully hold the Conference. We extend our special gratitude to the Ministry of Science, Technological Development and Innovation of the Republic of Serbia, whose financial support enabled the successful realization of this scientific event.

Niš, October 2026

The Editors
Professor Predrag Cvetković
Professor Aleksandar Mojašević
Professor Marija Ignjatović

СЕСИЈА ЗА УПРАВНО, УСТАВНО И МЕДИЈСКО ПРАВО

ADMINISTRATIVE LAW, CONSTITUTIONAL LAW, AND MEDIA LAW SESSION

Др Ана Павловска-Данева,[*]
Редовни професор,
Правни факултет „Јустинијан Први”,
Универзитет „Св. Ћирила и Методија” у Скопљу
Др Ивана Шумановска Спасовска,[**]
Редовни професор,
Правни факултет „Јустинијан Први”,
Универзитет „Св. Ћирила и Методија” у Скопљу
Др Константин Битраков,[***]
Доцент,
Правни факултет „Јустинијан Први”,
Универзитет „Св. Ћирила и Методија” у Скопљу,
Република Северна Македонија

UDK: 35.077.2(497.7)
3.073.23(497.7)
340.132:342.565.4(497.7)
DOI: 10.5281/zenodo.23099747

ОСТВАРИВАЊЕ ПРАВА ЖАЛБЕ У УПРАВНОМ СПОРУ У РЕПУБЛИЦИ СЕВЕРНОЈ МАКЕДОНИЈИ – ДИЛЕМЕ И ПЕРСПЕКТИВЕ

Апстракт: Двостепена управносудска заштита стално је актуелно питање у теоријској и стручној мисли. Стога, у овом раду, аутори спроводе теоријску и позитивноправну анализу института жалбе у управном спору. При томе, аутори дају одговоре на питања која се односе на могућност подношења жалбе, у контексту одредби македонског Закона о управним споровима из 2019. године. Аутори такође посебан акценат стављају на овлашћења Вишег управног суда приликом поступања по жалби. Циљ истраживања у овом раду је да пружи преглед историјског развоја, значаја и примене института жалбе у управном спору у складу са позитивним прописима. Аутори ће у раду применити позитивноправни и историјски метод како би пружили преглед регулисања овог института током година. Истовремено, у раду ће бити коришћена емпиријска метода, као и упоредна метода, како би се извели одговарајући закључци у вези са предметом овог истраживања.

[*] anapd222@yahoo.com
[**] ishumanovska@yahoo.com
[***] k.bitrakov@pf.ukim.edu.mk

Кључне речи: Управни суд; Виши управни суд; законитост; управни спор; жалба; Република Северна Македонија.

1. Увод

Уређење и примена жалбе у управном спору представљају увек актуелно питање. Они су значајни како за остваривање правне заштите странака у управносудском поступку тако и за контролу законитости аката јавних органа и одлука Управног суда као првостепеног суда. Предмет овог истраживања су значај, нормативно уређење и примена жалбе у управном спору. Основни циљ је анализа различитих законских решења како би се одговорило на два кључна питања: против којих одлука Управног суда је жалба допуштена и каква су овлашћења Вишег управног суда приликом одлучивања о жалби.

Жалба у управном спору јесте правно средство којим странке могу оспоравати одлуку Управног суда и затражити правну заштиту пред другостепеним судом. За потпуно уређење овог института неопходно је утврдити ко има процесну легитимацију за подношење жалбе, против којих одлука се жалба може изјавити, који је суд надлежан да о њој одлучује, из којих се разлога може поднети, по ком се поступку о њој одлучује и каква су овлашћења другостепеног суда.

2. Историјски развој и важеће уређење жалбе у управном спору у Републици Северној Македонији

2.1. Историјски развој

Од стицања независности 1991. године до данас жалба у управном спору у Републици Северној Македонији[1] била је различито уређена. У развоју овог института могу се издвојити четири периода:

- од 1991. до 2006. године, када се примењивао Закон о управним споровима из 1977. године;[2]
- од 2006. до 2010. године, након доношења првог македонског Закона о управним споровима;[3]

[1] У овом раду користе се називи „Република Македонија" и „Република Северна Македонија", у зависности од тога да ли је реч о периоду пре или после промене назива државе.

[2] Закон о управним споровима, Службен лист СФРЈ бр. 4/77.

[3] Закон о управним споровима, Службени гласник Републике Македоније бр. 62/06.

• од 2010. до 2019. године, када су се примењивале измене и допуне тог закона[4] и

• период од 2019. године до данас, обележен важећим Законом о управним споровима.[5]

Према Закону о управним споровима из 1977. године, управне спорове решавали су судови у републикама и аутономним покрајинама, Врховни војни суд и Савезни суд. Судови су, по правилу, одлучивали у већима од троје судија, док је о правном леку могло одлучивати веће у ширем саставу. Жалба против одлуке донете у управном спору могла се поднети само када је то било изричито предвиђено законом.

У Републици Македонији управне спорове је у том периоду решавао Врховни суд Републике Македоније, док је право жалбе представљало изузетак, а о жалби је одлучивало веће тог суда састављено од пет судија.[6]

Законом о управним споровима из 2006. године уведено је посебно управно судство. Управни суд је установљен као првостепени суд надлежан за решавање управних спорова, док је Врховни суд Републике Македоније одлучивао о ванредним правним лековима.[7] Жалба је била допуштена против:

• решења о привременим мерама;[8]

• пресуде донете након јавне усмене расправе одржане на захтев странке[9] и против

• решења које је Управни суд донео поводом предлога за заштиту од незаконите радње.[10]

---

[4] Закон о изменама и допунама Закона о управним споровима, Службени гласник Републике Македоније бр. 150/10.

[5] Закон о управним споровима, Службени гласник Републике Северне Македоније, бр. 96/2019.

[6] Чл. 3. и 19. Закона о управним споровима, Службен лист СФРЈ, бр. 4/77; чл. 34. Закона о судовима, Службени гласник Републике Македоније, бр. 36/95.

[7] Чл. 4. Закона о управним споровима, Службени гласник Републике Македоније, бр. 58/06.

[8] Чл. 15. Закона о управним споровима из 2006 године.

[9] Чланом 30. ст. 3. било је уређено доношење пресуде након усмене расправе одржане на захтев странке, док је чланом 39. ст. 2. било прописано да је против такве пресуде дозвољена жалба.

[10] Чл. 63. Закона о управним споровима из 2006. године.

Овакво законско решење било је непотпуно. Иако је жалба у наведеним случајевима била допуштена, закон није уредио који суд о њој одлучује нити поступак по жалби (другистепени поступак). У том смислу, одредбе о жалби нису биле применљиве одређени период.

Овакво се стање променило у 2009. године када је Уставни суд Републике Македоније укинуо део члана 39. став 2. Закона о управним споровима из 2006. године који је гласио „из члана 30. став 3. овог закона" и са тиме омогућио подношење жалбе против свих пресуда донетих у управном спору. Одлука је заснована на Амандману XXI Устава из 2005. године, којим се гарантује право жалбе против одлука донетих у првостепеном судском поступку.[11]

Након ове одлуке Уставног суда Републике Македоније, Врховни суд Републике Македоније је 9. децембра 2009. године заузео начелни правни став према којем је надлежан да поступа по жалбама поднетим против пресуда Управног суда.[12]

Ипак, и поред начелног става Врховног суда, који је могао служити као трајно решење, у 2010. године је држава донела измена и допуна Закона о управним споровима. Тада је успостављен Виши управни суд као другостепени суд надлежан да одлучује о жалбама против одлука Управног суда, а жалба је у суштини постала допуштена против свих првостепених одлука.[13]

На крају, нови Закон о управним споровима донет је 2019. године ради повећања ефикасности управносудског поступка, усклађивања са Законом о општем управном поступку и даљег приближавања европским начелима и стандардима. Према важећем решењу, жалба није дозвољена против пресуде којом се појединачни управни акт поништава или проглашава ништовним и којим се предмет враћа органу на поново разматрање, као ни против пресуде којом је суд наложио органу да донесе појединачни акт који није донет у законском року (ћутање управа).[14]

---

[11] Одлука Уставног суда Републике Македоније У. бр. 231/2008 и У. бр. 231/2008-1, Службени гласник Републике Македоније бр. 117/2009; Амандман XXI Устава Републике Македоније.

[12] Начелни правни став Врховног суда Републике Македоније од 9. децембра 2009. године о надлежности за поступање по жалбама против пресуда Управног суда, доступан преко: https://rb.gy/h3wm0v.

[13] Закон о изменама и допунама Закона о судовима и Закон о изменама и допунама Закона о управним споровима, Службени гласник Републике Македоније бр. 150/10.

[14] Чл. 69. ст. 4. Закона о управним споровима из 2019. године.

2.2. Важеће уређење жалбе у управном спору у Републици Северној Македонији

2.2.1. Надлежност за одлучивање о жалби

О жалбама против пресуда Управног суда и других одлука (решења) против којих је жалба законом допуштена одлучује Виши управни суд као другостепени суд. Поред тога, Виши управни суд у првом степену одлучује о законом одређеним сукобима надлежности између органа Републике, општина, Града Скопља, општина у Граду Скопљу и других јавних органа.

2.2.2. Разлози за подношење жалбе

Жалба се може изјавити због битне повреде одредаба поступка, погрешно или непотпуно утврђеног чињеничног стања и погрешне примене материјалног права.

2.2.3. Поступак по жалби и овлашћења судова

Иако о жалби одлучује Виши управни суд, одређена овлашћења има и Управни суд, будући да се жалба подноси првостепеном суду. Ако је жалба неблаговремена, непотпуна или недопуштена, судија појединац или председник већа Управног суда одбациће је решењем, без одржавања расправе, у року од 15 дана од њеног пријема.

Када поступа по жалби, Виши управни суд може:

- решењем одбацити неблаговремену, неуредну или недопуштену жалбу ако је то пропустио да учини Управни суд;
- пресудом одбити жалбу као неосновану и потврдити првостепену пресуду када утврди да не постоје разлози за њено побијање или да они не могу утицати на доношење другачије одлуке;
- решењем укинути првостепену пресуду и предмет вратити Управном суду ако утврди битну повреду поступка коју не може отклонити на рочишту;
- решењем укинути првостепену пресуду због погрешно или непотпуно утврђеног чињеничног стања и предмет вратити Управном суду, осим ако одлучи да сам одржи рочиште и
- пресудом преиначити првостепену пресуду када је чињенично стање правилно утврђено, али је материјално право погрешно примењено, као и у другим законом предвиђеним случајевима

у којима другостепени суд може сам утврдити релевантне чињенице.

Другостепени суд, по правилу, одлучује о жалби на седници већа, без одржавања рочишта. Изузетно, ако утврди да је пресуда заснована на отклоњивој битној повреди поступка или на погрешно и непотпуно утврђеном чињеничном стању, а првостепена пресуда је већ једном била укинута, Виши управни суд заказује рочиште и мериторно одлучује. Када поступа по жалби против пресуде која је већ једном била укинута и враћена на поновно одлучивање, другостепени суд је дужан да сам реши управну ствар.

2.2.4. Допуштеност жалбе

Управни суд одлучује решењем о процесним питањима, а пресудом о тужбеном захтеву. Жалба је, у начелу, допуштена против обе врсте одлука. Против решења је допуштена, између осталог, када се одлучује о привременој мери, одбацивању неуредне тужбе, изрицању новчане казне због недостављања списа и података, обустављању поступка, одбијању приступа списима предмета и исправци пресуде. Жалба није допуштена против решења о искључењу јавности са расправе, решења о прекиду поступка због спровођења моделпоступка и решења којим се усваја предлог за враћање у пређашње стање.

Против пресуде жалба је, као што смо рекли, делимично допуштена. Изузетак је предвиђен чланом 69. став 4. Закона: жалба није допуштена против пресуде којом се појединачни управни акт поништава или оглашава ништавим и предмет враћа јавном органу на поновни поступак, нити против пресуде којом је суд наложио јавном органу да донесе појединачни акт који није донет у прописаном року.[15]

Ово решење изазвало је расправе у стручној јавности, пре свега у погледу питања да ли наведени изузетак представља недопуштено ограничење права на правни лек. Уставност члана 69. став 4. више пута је оспоравана пред Уставним судом. У одлукама донетим 2021, 2022, 2023, 2024. и 2025. године Уставни суд није утврдио несагласност ове одредбе са Уставом Републике Северне Македоније.[16]

[15] Чл. 69. ст. 4. Закона о управним споровима из 2019. године.

[16] Решења Уставног суда Републике Северне Македоније У. бр. 4/2021 од 5. маја 2021. године, У. бр. 57/2022 од 7. септембра 2022. године, У. бр. 48/2023 од 2. маја 2023.

Оправданост оваквог ограничење права жалбе налази се у правној природи наведених пресуда Управног суда. Поништавајућом (анулативном) пресудом Управни суд не решава управну ствар мериторно, већ уклања незаконит појединачни акт и предмет враћа јавном органу на поновно одлучивање. Слично томе, у случају ћутања управе суд не решава саму управну ствар, већ налаже јавном органу да донесе акт који је био дужан да донесе. У поновном поступку јавни орган мора, поштујући правно схватање суда, поново применити релевантне опште правне норме на конкретан случај и донети нови, законит појединачни акт, који под условима прописаним законом може поново бити предмет управног спора. Према овом схватању, искључење жалбе у наведеним случајевима не лишава странку делотворне правне заштите, већ спречава непотребно одуговлачење поступка и служи начелу процесне економије. Једноставно речено, жалба се у овим случајевима не показује потребном ни за јавни орган ни за тужиоца: јавном органу се предмет враћа на поновно одлучивање, док је тужилац већ успео у управном спору јер је његов тужбени захтев усвојен и оспорени управни акт поништен. Нарочито би било тешко оправдати жалбу јавног органа, чија улога није да брани акт чију је незаконитост суд већ утврдио, већ да отклони утврђене недостатке и поступи законито.

Додатни аргумент у прилог оправданости овог решења (тј. ограничење жалбе) јесте то што се Амандман XXI Устава Републике Македоније не може тумачити уско и формалистички, као захтев да свака првостепена судска одлука, без изузетка, подлеже жалби. Управни спор има посебну правну природу и не може се у потпуности изједначити са класичним судским спором између два фактички равноправна субјекта. Иако су странке процесно равноправне, тужилац, као физичко или правно лице, оспорава конкретни правни акт јавног органа, односно носиоца јавних овлашћења, донет са позиције јавне власти. Осим тога, управни спор не треба посматрати одвојено од управног поступка који му је претходио, већ као део јединственог процеса одлучивања и правне заштите.

Посматрано из тог угла, тужилац, по правилу, нема правни интерес да оспорава пресуду којом је његов тужбени захтев усвојен и незаконити управни акт поништен. Истовремено, омогућавање јавном органу да жалбом оспорава такву пресуду могло би бити су-

године, У. бр. 163/2024 и У. бр. 164/2024 од 20. новембра 2024. године. и У. бр. 247/2024 од 19. новембра 2025. године.

протно сврси судске контроле и начелима владавине права, правне сигурности и делотворне правне заштите. Тужилац је, након често дуготрајног управног поступка и управног спора, тек поништавањем незаконитог акта остварио судску заштиту, док би жалба јавног органа могла додатно продужити поступак и одложити њено стварно дејство. Та опасност посебно долази до изражаја због структурне неједнакости странака: јавни орган је институција која располаже кадровским и финансијским ресурсима за вођење поступака, док појединац непосредно сноси временски, финансијски и лични терет њиховог трајања. У таквим околностима, жалба јавног органа могла би се од средства правне заштите претворити у средство за даље одуговлачење поступка.

3. Упоредноправни осврт

Упоредна анализа обухвата законска решења о жалби у управном спору у Србији, Црној Гори, Републици Српској, Хрватској и Словенији. Њен циљ је да покаже на који начин различити правни системи уређују двостепеност управног спора и да омогући оцену да ли је у Републици Северној Македонији потребно даље унапређивати важећи нормативни оквир.

У Србији жалба није предвиђена као редовни правни лек у управном спору. Према Закону о управним споровима из 2009. године, против пресуде донете у управном спору не може се изјавити жалба, па она постаје правноснажна доношењем.[17] Двостепеност управног спора није предвиђена ни у Црној Гори, где Закон о управном спору утврђује обавезност судских одлука.[18]

Хрватско право садржи решење слично македонском. Жалба није допуштена против пресуде којом се појединачна одлука јавноправног тела поништава или оглашава ништавом и којом се предмет први пут враћа на поновно одлучивање, нити против пресуде којом је суд наложио доношење појединачне одлуке која није донета у прописаном року. Ипак, жалба је изузетно допуштена ако је у образложењу пресуде којом се предмет први пут враћа на поновно одлучивање наложено доношење одлуке чија је садржина одређена.[19]

[17] Чл. 7. Закона о управним споровима, Службени гласник Републике Србије бр. 111/09.

[18] Чл. 8. Закона о управном спору, Службени лист Црне Горе бр. 54/16.

[19] Чл. 126. и 127. Закона о управним споровима Републике Хрватске, Народне новине бр. 36/24.

У Словенији је право жалбе признато у ограниченом обиму. Жалба против пресуде Управног суда допуштена је ако је суд сам утврдио чињенично стање различито од оног које је утврдио тужени орган и на тој основи изменио оспорени управни акт, као и у другим законом изричито одређеним случајевима.[20]

Релевантни стандарди Савета Европе не захтевају безусловно увођење двостепеног управног спора. Препорука CM/Rec(2007)7 о доброј управи предвиђа да, пре судске контроле, управна жалба у начелу треба да буде могућа, а у одређеним случајевима може бити и обавезна (Council of Europe, 2007). У Препоруци Rec(2004)20 о судској контроли управних аката наводи се да би одлука суда који преиспитује управни акт, барем у важним случајевима, требало да буде предмет жалбе вишем суду, осим када је предмет, у складу са националним законодавством, непосредно изнет пред виши суд (Council of Europe, 2004). Препорука Rec(2004)20, дакле, не поставља двостепено одлучивање као безусловни захтев у сваком систему, већ прави разлику према рангу суда којем је поверена судска контрола управног акта. Могућност жалбе вишем суду требало би обезбедити, барем у важнијим предметима, када судску контролу врши основни или други суд нижег ранга. Такав захтев, међутим, не постоји када је предмет, у складу са националним законодавством, непосредно поверен суду вишег ранга. Стога се, полазећи од чињенице да је у Републици Северној Македонији одлучивање у управним споровима непосредно поверено Управном суду, који је Законом о судовима издвојен од основних судова, може закључити да из ове препоруке не произлази неопходност увођења жалбе против његових одлука (Council of Europe, 2004).

Упоредна анализа показује да је конкретно уређење жалбе у управном спору препуштено националном законодавству. Поједини правни системи, попут српског и црногорског, полазе од једностепеног управног спора, док други, попут хрватског, македонског и словеначког, допуштају жалбу уз одређена ограничења. Само постојање или непостојање жалбе, стога, није довољно за оцену квалитета управносудске заштите. Неопходно је сагледати целину доступних правних средстава, приступ суду, обим судских овлашћења и делотворност поступка.

[20] Чл. 73. Закона о управном спору Републике Словеније, Uradni list Republike Slovenije, št. 105/06, 107/09 - odl. US, 62/10, 98/11, 109/12, 10/17 и 49/23.

4. Емпиријска анализа података о раду Управног и Вишег управног суда

У овом делу рада анализирају се подаци из годишњих извештаја Управног суда и Вишег управног суда. Анализа обухвата период од 2016. до 2025. године и усмерена је на кретање броја предмета пред Вишим управним судом, као и на исходе другостепеног преиспитивања одлука Управног суда. Њен циљ је да се сагледају могући ефекти законских промена на ефикасност другостепеног суда и квалитет првостепеног одлучивања.

Табела 1. Кретање предмета пред Вишим управним судом

Година	Новопримљени предмети	Укупно у раду	Решени предмети	Нерешени предмети на крају године
2016.	5 821	6 915	5 925	990
2017.	5 453	6 442	5 692	750
2018.	5 041	5 790	4 914	876
2019.	6 004	6 877	5 178	1 699
2020.	3 955	5 650	4 503	1 147
2021.	4 338	5 481	4 686	795
2022.	3 880	4 668	3 896	772
2023.	3 080	3 847	2 315	1 532
2024.	2 549	4 071	1 981	2 090
2025.	912	3 455	796	2 659

Извор: годишњи извештаји Вишег управног суда за период 2016-2025. године (Виши управни суд, 2025; 2024; 2023; 2022; 2021; 2020; 2019; 2018; 2017; 2016).

Подаци показују да се након почетка примене Закона о управним споровима из 2019. године, 25. маја 2020. године, број новопримљених предмета пред Вишим управним судом углавном смањивао. Међутим, мањи прилив није аутоматски довео до веће ефикасности: од 2023. године број решених предмета опада, док се број нерешених предмета на крају године повећава. При тумачењу ових података треба узети у обзир и кадровске капацитете суда. Према извештајима, суд је 2021. године имао 13 судија, током 2022. године тај број је до јула износио 13, док је током 2023. године смањен, а 2024. године суд је радио са седам судија. Због тога се ефекти законских измена не могу издвојити од утицаја кадровских и организационих фактора.

Табела 2. Исход преиспитивања одлука Управног суда

Година	Предмети враћени из Вишег управног суда	Преиначене одлуке	Укинуте одлуке	Потврђене одлуке
2017.	4 228	614	219	3 118 (73,7%)
2018.	3 708	555	248	2 485 (67,0%)
2019.	3 679	565	254	2 609 (70,9%)
2020.	3 484	497	208	2 595 (74,5%)
2022.	2 806	243	223	2 180 (77,7%)
2023.	2 131	224	165	1 655 (77,7%)
2024.	1 938	155	178	1 538 (79,4%)

Извор: годишњи извештаји Управног суда за 2017, 2018, 2019, 2020, 2022, 2023. и 2024. годину (Управни суд, 2024; 2023; 2022; 2020; 2019; 2018; 2017).

Према расположивим подацима, Виши управни суд је у посматраном периоду потврђивао приближно од 67% до 79% преиспитаних одлука Управног суда. Удео потврђених одлука има растући тренд од 2018. године и достиже 79,4% у 2024. години. Ови подаци упућују на релативно висок степен потврђивања првостепених одлука, али сами по себи нису довољни за потпуну оцену њиховог квалитета. За поузданији закључак било би потребно анализирати и разлоге за укидање или преиначење одлука, врсте управних ствари, трајање поступака и уједначеност судске праксе. Ипак, то јесте захтевније тако да ће бити предмет засебног рада.

5. Закључак

Позитивноправна, упоредноправна и емпиријска анализа показују да Закон о управним споровима из 2019. године целовито и адекватно уређује жалбу у управном спору. Закон одређује надлежни другостепени суд, разлоге и рок за подношење жалбе, њено дејство, поступак одлучивања и овлашћења Вишег управног суда. Тиме су отклоњене правне празнине које су постојале у ранијим периодима.

У погледу члана 69. став 4. Закона о управним споровима из 2019. године, сматрамо да искључење жалбе против пресуде којом се управни акт поништава или оглашава ништавим и предмет враћа органу на поновно одлучивање, односно против пресуде којом се

органу налаже да донесе акт у случају ћутања управе, само по себи не представља повреду уставом гарантованог права жалбе. Ова оцена произлази из положаја странке након такве пресуде и из потребе да се управни поступак и управни спор посматрају као функционална целина. Тужиоцу је правна заштита пружена поништавањем оспореног акта, док јавни орган добија обавезу и прилику да поново одлучи, везан правним схватањем суда. Ако нова одлука и даље буде незаконита, странка је може поново оспорити, а суд је, под законом одређеним условима, дужан да управну ствар реши у спору пуне јурисдикције. Жалба против пресуде којом се тужба одбија, с друге стране, није искључена.

Овакво решење доприноси ефикасности управног спора и спречава непотребно продужавање поступка.

Емпиријски подаци, коначно, показују да нормативно уређење жалбе није једини чинилац ефикасности управног судства. Смањење прилива предмета након 2020. године праћено је, нарочито од 2023. године, падом броја решених предмета и растом заостатака. Зато се будуће реформе не смеју ограничити на процесна правила, већ морају обухватити кадровске капацитете, организацију рада и услове за уједначавање судске праксе.

Литература

Виши управни суд. (2025). *Годишен извештај за работа на Вишиот управен суд за 2025 година*. Доступно на: http://www.vsrm.mk/wps/portal/vusskopje/sud/!ut/p/z1/hY4xC8IwFIR_S4eO5j2w1OgWQQvqpILxLdJKTAtpU9Jo8N8bcRKU3nZ338EBgQTqykejS9_YrjTRnym_5EWWId_ijh_2SxQrnPHjXGCxRjiNARRr_CPx3tMYsgHSxlafN6KrplwDOXVTTjl2dzGuve-HRYophhCYtlYbxa62TfHXpLaDB_lNQt9KnFD1DCJJXpELPs4!/dz/d5/L2dBISEvZ0FBIS9nQSEh/.

Виши управни суд. (2024). *Годишен извештај за работа на Вишиот управен суд за 2024 година*. Доступно на: http://www.vsrm.mk/wps/portal/vusskopje/sud/!ut/p/z1/hY4xC8IwFIR_S4eO5j2w1OgWQQvqpILxLdJKTAtpU9Jo8N8bcRKU3nZ338EBgQTqykejS9_YrjTRnym_5EWWId_ijh_2SxQrnPHjXGCxRjiNARRr_CPx3tMYsgHSxlafN6KrplwDOXVTTjl2dzGuve-HRYophhCYtlYbxa62TfHXpLaDB_lNQt9KnFD1DCJJXpELPs4!/dz/d5/L2dBISEvZ0FBIS9nQSEh/.

Виши управни суд. (2023). *Годишен извештај за работа на Вишиот управен суд за 2023 година*. Доступно на: http://www.vsrm.mk/wps/portal/vusskopje/sud/!ut/p/z1/hY4xC8IwFIR_S4eO5j2w1OgWQQvqpILxLdJKTAtpU9Jo8N8bcRKU3nZ338EBgQTqykejS9_YrjTRnym_5EWWId_ijh_2SxQrnPHjXGCxRjiNARRr_CPx3tMYsgHSxlafN6KrplwDOXVTTjl2dzGuve-HRYophhCYtlYbxa62TfHXpLaDB_lNQt9KnFD1DCJJXpELPs4!/dz/d5/L2dBISEvZ0FBIS9nQSEh/.

Виши управни суд. (2022). *Годишен извештај за периодот 1.2022-12.2022*. Доступно на: http://www.vsrm.mk/wps/portal/vusskopje/sud/!ut/p/z1/hY4xC8IwFIR_S4eO5j2w1OgWQQvqpILxLdJKTAtpU9Jo8N8bcRKU3nZ338EBgQTqykejS9_YrjTRnym_5EWWId_ijh_2SxQrnPHjXGCxRjiNARRr_CPx3tMYsgHSxlafN6KrplwDOXVTTjl2dzGuve-HRYophhCYtlYbxa62TfHXpLaDB_lNQt9KnFD1DCJJXpELPs4!/dz/d5/L2dBISEvZ0FBIS9nQSEh/.

Виши управни суд. (2021). *Годишен извештај за периодот 1.2021-12.2021*. Доступно на: http://www.vsrm.mk/wps/portal/vusskopje/sud/!ut/p/z1/hY4xC8IwFIR_S4eO5j2w1OgWQQvqpILxLdJKTAtpU9Jo8N8bcRKU3nZ338EBgQTqykejS9_YrjTRnym_5EWWId_ijh_2SxQrnPHjXGCxRjiNARRr_CPx3tMYsgHSxlafN6KrplwDOXVTTjl2dzGuve-HRYophhCYtlYbxa62TfHXpLaDB_lNQt9KnFD1DCJJXpELPs4!/dz/d5/L2dBISEvZ0FBIS9nQSEh/.

Виши управни суд. (2020). *Годишен извештај за работа на Вишиот управен суд за 2020 година*. Доступно на: http://www.vsrm.mk/wps/portal/vusskopje/sud/!ut/p/z1/hY4xC8IwFIR_S4eO5j2w1OgWQQvqpILxLdJKTAtpU9Jo8N8bcRKU3nZ338EBgQTqykejS9_YrjTRnym_5EWWId_ijh_2SxQrnPHjXGCxRjiNARRr_CPx3tMYsgHSxlafN6KrplwDOXVTTjl2dzGuve-HRYophhCYtlYbxa62TfHXpLaDB_lNQt9KnFD1DCJJXpELPs4!/dz/d5/L2dBISEvZ0FBIS9nQSEh/.

Виши управни суд. (2019). *Годишен извештај за работа на Вишиот управен суд за 2019 година*. Доступно на: http://www.vsrm.mk/wps/portal/vusskopje/sud/!ut/p/z1/hY4xC8IwFIR_S4eO5j2w1OgWQQvqpILxLdJKTAtpU9Jo8N8bcRKU3nZ338EBgQTqykejS9_YrjTRnym_5EWWId_ijh_2SxQrnPHjXGCxRjiNARRr_CPx3tMYsgHSxlafN6KrplwDOXVTTjl2dzGuve-HRYophhCYtlYbxa62TfHXpLaDB_lNQt9KnFD1DCJJXpELPs4!/dz/d5/L2dBISEvZ0FBIS9nQSEh/.

Виши управни суд. (2018). *Годишен извештај за работа на Вишиот управен суд за 2018 година*. Доступно на: http://www.vsrm.mk/wps/portal/vusskopje/sud/!ut/p/z1/hY4xC8IwFIR_S4eO5j2w1OgWQQvqpILxLdJKTAtpU9Jo8N8bcRKU3nZ338EBgQTqykejS9_YrjTRnym_5EWWId_ijh_2SxQrnPHjXGCxRjiNARRr_CPx3tMYsgHSxlafN6KrplwDOXVTTjl2dzGuve-HRYophhCYtlYbxa62TfHXpLaDB_lNQt9KnFD1DCJJXpELPs4!/dz/d5/L2dBISEvZ0FBIS9nQSEh/.

Виши управни суд. (2017). *Годишен извештај за работа на Вишиот управен суд за 2017 година*. Доступно на: http://www.vsrm.mk/wps/portal/vusskopje/sud/!ut/p/z1/hY4xC8IwFIR_S4eO5j2w1OgWQQvqpILxLdJKTAtpU9Jo8N8bcRKU3nZ338EBgQTqykejS9_YrjTRnym_5EWWId_ijh_2SxQrnPHjXGCxRjiNARRr_CPx3tMYsgHSxlafN6KrplwDOXVTTjl2dzGuve-HRYophhCYtlYbxa62TfHXpLaDB_lNQt9KnFD1DCJJXpELPs4!/dz/d5/L2dBISEvZ0FBIS9nQSEh/.

Виши управни суд. (2016). *Годишен извештај за работа на Вишиот управен суд за 2016 година*. Доступно на: http://www.vsrm.mk/wps/portal/vusskopje/sud/!ut/p/z1/hY4xC8IwFIR_S4eO5j2w1OgWQQvqpILxLdJKTAtpU9Jo8N8bcRKU3nZ338EBgQTqykejS9_YrjTRnym_5EWWId_ijh_2SxQrnPHjXGCxRjiNARRr_CPx3tMYsgHSxlafN6KrplwDOXVTTjl2dzGuve-HRYophhCYtlYbxa62TfHXpLaDB_lNQt9KnFD1DCJJXpELPs4!/dz/d5/L2dBISEvZ0FBIS9nQSEh/.

Врховни суд Републике Македоније. (2009). *Начелни правни став од 9. децембра 2009. године о надлежности за поступање по жалбама против пресуда Управног суда*. Доступно на: https://rb.gy/h3wm0v.

Закон о изменама и допунама Закона о судовима. Службени гласник Републике Македоније бр. 150/2010.

Закон о изменама и допунама Закона о управним споровима. Службени гласник Републике Македоније бр. 150/2010

Закон о судовима. Службени гласник Републике Македоније бр. 58/2006.

Закон о управним споровима. Службен лист СФРЈ бр. 4/1977.

Закон о управним споровима. Службени гласник Републике Македоније бр. 62/2006.

Закон о управним споровима. Службени гласник Републике Северна Македоније бр. 96/2019.

Закон о управним споровима. Службени гласник Републике Србије бр. 111/2009.

Zakon o upravnim sporovima Republike Hrvatske. Narodne novine бр. 36/2024.

Закон о управном спору. Службени лист Црне Горе бр. 54/2016.

Zakon o upravnem sporu Republike Slovenije. Uradni list RS st. 105/06, 107/09 - odl. US, 62/10, 98/11, 109/12, 10/17 и 49/23.

Управни суд. (2024). *Годишен извештај за работата на Управниот суд за 2024 година*. Доступно на: http://www.vsrm.mk/wps/portal/u s s k o p j e / s u d / ! u t / p / z 1 / h Y 4 x C 8 I w F I R _ S4eO5j2w1OgWQQvqpILxLdJKTAtpU9Jo8N8bcRKU3nZ338EBgQTqykejS9_ Y r j T R n y m _ 5 E W W I d _ i j h _ 2 S x Q r n P H j X G C x R j i N A R R r _ C P x 3 t M Y s g H S x l a f N 6 K r p l w D O X V T T j l 2 d z G u v e - HRYophhCYtlYbxa62TfHXpLaDB_lNQt9KnFD1DCJJXpELPs4!/dz/d5/ L2dBISEvZ0FBIS9nQSEh/.

Управни суд. (2023). *Годишен извештај за работата на Управниот суд за 2023 година*. Доступно на: http://www.vsrm.mk/wps/portal/u s s k o p j e / s u d / ! u t / p / z 1 / h Y 4 x C 8 I w F I R _ S4eO5j2w1OgWQQvqpILxLdJKTAtpU9Jo8N8bcRKU3nZ338EBgQTqykejS9_ Y r j T R n y m _ 5 E W W I d _ i j h _ 2 S x Q r n P H j X G C x R j i N A R R r _ C P x 3 t M Y s g H S x l a f N 6 K r p l w D O X V T T j l 2 d z G u v e - HRYophhCYtlYbxa62TfHXpLaDB_lNQt9KnFD1DCJJXpELPs4!/dz/d5/ L2dBISEvZ0FBIS9nQSEh/.

Управни суд. (2022). *Годишен извештај за работата на Управниот суд за 2022 година*. Доступно на: http://www.vsrm.mk/wps/portal/u s s k o p j e / s u d / ! u t / p / z 1 / h Y 4 x C 8 I w F I R _ S4eO5j2w1OgWQQvqpILxLdJKTAtpU9Jo8N8bcRKU3nZ338EBgQTqykejS9_ Y r j T R n y m _ 5 E W W I d _ i j h _ 2 S x Q r n P H j X G C x R j i N A R R r _ C P x 3 t M Y s g H S x l a f N 6 K r p l w D O X V T T j l 2 d z G u v e - HRYophhCYtlYbxa62TfHXpLaDB_lNQt9KnFD1DCJJXpELPs4!/dz/d5/ L2dBISEvZ0FBIS9nQSEh/.

Управни суд. (2020). *Годишен извештај за работата на Управниот суд за 2020 година*. Доступно на: http://www.vsrm.mk/wps/portal/u s s k o p j e / s u d / ! u t / p / z 1 / h Y 4 x C 8 I w F I R _ S4eO5j2w1OgWQQvqpILxLdJKTAtpU9Jo8N8bcRKU3nZ338EBgQTqykejS9_ Y r j T R n y m _ 5 E W W I d _ i j h _ 2 S x Q r n P H j X G C x R j i N A R R r _ C P x 3 t M Y s g H S x l a f N 6 K r p l w D O X V T T j l 2 d z G u v e - HRYophhCYtlYbxa62TfHXpLaDB_lNQt9KnFD1DCJJXpELPs4!/dz/d5/ L2dBISEvZ0FBIS9nQSEh/.

Управни суд. (2019). *Годишен извештај за работата на Управниот суд за 2019 година*. Доступно на: http://www.vsrm.mk/wps/portal/u s s k o p j e / s u d / ! u t / p / z 1 / h Y 4 x C 8 I w F I R _ S4eO5j2w1OgWQQvqpILxLdJKTAtpU9Jo8N8bcRKU3nZ338EBgQTqykejS9_ Y r j T R n y m _ 5 E W W I d _ i j h _ 2 S x Q r n P H j X G C x R j i N A R R r _ C P x 3 t M Y s g H S x l a f N 6 K r p l w D O X V T T j l 2 d z G u v e - HRYophhCYtlYbxa62TfHXpLaDB_lNQt9KnFD1DCJJXpELPs4!/dz/d5/ L2dBISEvZ0FBIS9nQSEh/.

Управни суд. (2018). *Годишен извештај за работата на Управниот суд за 2018 година*. Доступно на: http://www.vsrm.mk/wps/portal/u s s k o p j e / s u d / ! u t / p / z 1 / h Y 4 x C 8 I w F I R _ S4eO5j2w1OgWQQvqpILxLdJKTAtpU9Jo8N8bcRKU3nZ338EBgQTqykejS9_ Y r j T R n y m _ 5 E W W I d _ i j h _ 2 S x Q r n P H j X G C x R j i N A R R r _ C P x 3 t M Y s g H S x l a f N 6 K r p l w D O X V T T j l 2 d z G u v e - HRYophhCYtlYbxa62TfHXpLaDB_lNQt9KnFD1DCJJXpELPs4!/dz/d5/ L2dBISEvZ0FBIS9nQSEh/.

Управни суд. (2017). *Годишен извештај за работата на Управниот суд за 2017 година*. Доступно на: http://www.vsrm.mk/wps/portal/u s s k o p j e / s u d / ! u t / p / z 1 / h Y 4 x C 8 I w F I R _ S4eO5j2w1OgWQQvqpILxLdJKTAtpU9Jo8N8bcRKU3nZ338EBgQTqykejS9_ Y r j T R n y m _ 5 E W W I d _ i j h _ 2 S x Q r n P H j X G C x R j i N A R R r _ C P x 3 t M Y s g H S x l a f N 6 K r p l w D O X V T T j l 2 d z G u v e - HRYophhCYtlYbxa62TfHXpLaDB_lNQt9KnFD1DCJJXpELPs4!/dz/d5/ L2dBISEvZ0FBIS9nQSEh/.

Устав Републике Македоније. Службени гласник Републике Македоније бр. 52/1991, са каснијим амандманима.

Уставни суд Републике Македоније. Одлука У. бр. 231/2008 и У. бр. 231/2008-1 од 16. септембра 2009. Службени гласник Републике Македоније бр. 117/2009.

Уставни суд Републике Северне Македоније. Решење У. бр. 4/2021 од 5. маја 2021.

Уставни суд Републике Северне Македоније. Решење У. бр. 57/2022 од 7. септембра 2022.

Уставни суд Републике Северне Македоније. Решење У. бр. 48/2023 од 2. маја 2023.

Уставни суд Републике Северне Македоније. Решење У. бр. 163/2024 и У. бр. 164/2024 од 20. новембра 2024.

Уставни суд Републике Северне Македоније. Решење У. бр. 247/2024 од 19. новембра 2025.

Council of Europe. (2007). *Recommendation CM/Rec(2007)7 of the Committee of Ministers to member states on good administration*.

Council of Europe. (2004). *Recommendation Rec(2004)20 of the Committee of Ministers to member states on judicial review of administrative acts*.

Ana Pavlovska-Daneva, LL.D.,
Full Professor,
Faculty of Law Iustinianus Primus,
Ss. Cyril and Methodius University in Skopje
Ivana Šumanovska Spasovska, LL.D.,
Full Professor,
Faculty of Law Iustinianus Primus,
Ss. Cyril and Methodius University in Skopje
Konstantin Bitrakov, LL.D.,
Assistant Professor,
Faculty of Law Iustinianus Primus,
Ss. Cyril and Methodius University in Skopje,
Republic of North Macedonia

Exercising the Right to Appeal in Administrative Dispute Proceedings in the Republic of North Macedonia: Dilemmas and Perspectives

Summary

The paper examines the right to appeal in administrative disputes in the Republic of North Macedonia, its historical development, and the current statutory framework. Particular attention is given to the admissibility of appeals and the powers of the Higher Administrative Court. The comparative analysis shows that European legal systems follow different models: Serbia, Montenegro, and Republika Srpska generally provide for single-instance administrative adjudication, while Croatia, North Macedonia, and Slovenia allow appeals within statutorily defined limits. The paper concludes that the restriction under Article 69(4) of the Macedonian Administrative Disputes Act does not violate the constitutional right to appeal. Following a cassation judgment, the claimant may challenge the new administrative decision, and the court must, under certain conditions, decide the matter in full jurisdiction. Nevertheless, the law should be clarified where the reasoning of a cassation judgment effectively predetermines the content of the new administrative decision, and with regard to appeals against decisions on the suspension or continuation of proceedings. The empirical data further indicate that the

efficiency of administrative adjudication depends not only on procedural rules but also on the courts' staffing and organisational capacity.

Keywords: *Administrative Court, Higher Administrative Court, legality, administrative dispute, appeal, Republic of North Macedonia.*

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

UDK: 35.077.3:378.2(497.11)

DOI: 10.5281/zenodo.23099795

ПОСЕБАН УПРАВНИ ПОСТУПАК ИЗБОРА НАСТАВНИКА И САРАДНИКА УНИВЕРЗИТЕТА

Апстракт: Поступак избора у звање наставника и сарадника је посебан управни поступак у којем се утврђује испуњеност услова за избор у научно-наставно, уметничко-наставно, наставно и сарадничко звање. У раду се указује да је реч о једном од најсложенијих управних поступака у важећем законодавству Републике Србије. Више је чињеница које указују на његову сложеност. Прво је сама бројност правних аката којима је регулисан овај поступак, с обзиром на то да се уређује општим актима универзитета, док су законом регулисани само минимални услови за избор, али не и поступак. Акти којима је регулисан овај поступак су хетерогени и међусобно нису усклађени. У поступку, такође, учествује већи број колегијалних органа. У раду је, такође, указано да је особеност посебног управног поступка избора наставника у високом образовању сложена доказна процедура, односно поступак у којем се цени испуњеност услова за избор у одговарајуће знање наставника и сарадника. Још једна специфичност овог посебног управног поступка је правна заштита у поступку. Указано је да од кад је овај поступак постао материја општих аката високошколских установа, уместо да је закон детаљно прописује, дошло је до различитих тумачења у погледу права на правну заштиту у поступку.

Кључне речи: посебан управни поступак, избор наставника и сарадника, високо образовање, универзитет.

[*] mrapajic@jura.kg.ac.rs

1. Увод

У теорији се наводи да „образовање и стручно усавршавање грађана има посебан друштвени значај, нарочито данас, у времену убрзаног живљења, глобалног ширења знања и императивне примјене информатике у електронском пословању. Колико је у садашњем свијету важна примјена мултидисциплинарних знања (посебно, академских), разноврсних иновација, интелектуалних и других достигнућа, као и релевантних стечених искустава, најбоље показује то што она опредјељује развој сваке друштвене заједнице и њене сложене надградње, будући да у великој мјери детерминише цјелокупне друштвене токове и процесе, односно постојећи систем рада и живота, уопште." (Рађеновић, 2009: 241) И највишим општим правним актом Републике Србије, јемчи се право на образовање. Тако је прописано да: „Свако има право на образовање. Основно образовање је обавезно и бесплатно, а средње образовање је бесплатно. Сви грађани имају, под једнаким условима, приступ високошколском образовању. Република Србија омогућује успешним и надареним ученицима слабијег имовног стања бесплатно високошколско образовање, у складу са законом. Оснивање школа и универзитета уређује се законом."[1]

У развијеним друштвима, а могло би се рећи да томе теже и мање развијена, доступност образовања, односи се на обезбеђење услова за једнако остваривање права на образовање за сваког појединца. То се чини и кроз прописивање забране дискриминације по било ком основу. Држава треба да осигура право на образовање у складу са одговарајућим стандардима који се тичу квалитета образовања, пре свега. Држава, у ствари, има обавезу да омогући право на образовање свим категоријама становништва и, притом, да уважи специфичне потребе одређених, а неки би рекли, и рањивих група становништва (примера ради, деца са сметњама у развоју). „Шири концепт права на образовање обухвата приступ основном, средњем и високом образовању. Остваривање предметног права, иако тежи стандардима ширег концепта, претежно се своди на примарно или основно образовање." (Šabotić, 2022: 54) Квалитет образовања значајно је условљен квалитетом кадра који образује становништво. То се односи на све нивое образовања, с тим што се пажња у раду обраћа на научно-наставни кадар у високом образовању.

[1] Члан 71. Устава Републике Србије, *Сл. гласник РС*, бр. 98/2006 и 115/2021.

2. Особље високошколске установе

„Окосницу и темељ научно-истраживачког рада на високошколским установама, а тиме и основ за развој високог образовања и науке у држави представља академска заједница, а понајвише наставници и сарадници високошколских установа, као један њен део. Они су стваралачка снага и механизам креирања нових научних достигнућа и најбитнији (људски) фактор у преносу знања ка студентима, дакле, ка ширењу и подизању степена образованости становништва. Стога је од изузетног значаја омогућити им услове за рад и услове за напредовање у струци, јер ће се на тај начин створити амбијент аутономије и независности високошколске установе у којем наставници, без утицаја политичко-идеолошких идеја структура власти, развијају научно-истраживачку делатност, а тиме и друштво у целини.“ (Старчевић, 2016: 113-114) Дакле, улагање у људски капитал у високом образовању од стране државе, али и власника приватног капитала, треба генерално да доведе до постизања високог нивоа, како образовног процеса, тако и научно-истраживачке делатности. Тај људски капитал представља особље високошколских установа. Оно се може поделити на наставно и ненаставно.

„Наставно особље високошколске установе чине лица која остварују образовну, научну, уметничку, истраживачку и иновациону делатност. Наставно особље, у смислу овог закона, јесу: наставници, истраживачи и сарадници. Ненаставно особље високошколске установе чине лица која обављају стручне, административне и техничке послове. Лице које је правноснажном пресудом осуђено за кривично дело против полне слободе, фалсификовања исправе коју издаје високошколска установа или примања мита у обављању послова у високошколској установи не може стећи звање наставника, односно сарадника.”[2] Звања наставника могу се поделити у две категорије, па тако Закон разликује следеће: "Звања наставника високошколске установе јесу: предавач, виши предавач, професор струковних студија, доцент, ванредни професор и редовни професор. Наставници у звању предавача, вишег предавача или професора струковних студија могу да изводе наставу само на струковним студијама. Наставници у звању доцента, ванредног и редовног професора могу да изводе наставу на свим врстама студија.”[3]

[2] Члан 72. став 1-4. Закона о високом образовању, *Сл. гласник РС*, бр. 88/2017, 73/2018, 27/2018 - др. закон, 67/2019, 6/2020 - др. закони, 11/2021 - аутентично тумачење, 67/2021, 67/2021 - др. закон, 76/2023 и 19/2025.

[3] Члан 73. Закона о високом образовању.

Дакле, звања доцента, ванредног и редовног професора, подразумевају конзумацију права да изводе наставу и на струковним студијама, за разлику од наставника струковних студија, који не могу да изводе наставу на универзитету. Закон о високом образовању кровни је акт, који прописује услове за избор у звање наставника. Поред тога, ови услови су детаљније регулисани општим актима високошколских установа. Услови у избор у наставничка звања, релативно детаљно, прописани су обимним чланом 74. Закона о високом образовању. Та законска одредба гласи: „У звање наставника може бити изабрано лице које има одговарајући стручни, академски, научни, односно уметнички назив стечен на акредитованом студијском програму и акредитованој високошколској установи и способност за наставни рад. У звање предавача може бити изабрано лице које има академски назив магистар, односно најмање стручни назив специјалисте академских студија. Изузетно, у пољу медицинских наука у звање предавача може бити изабрано и лице са завршеним интегрисаним академским студијама и завршеном здравственом специјализацијом. У звање вишег предавача може бити изабрано лице које има научни назив доктора наука, односно уметнички назив доктора уметности. У звање професора струковних студија може бити изабрано лице које има научни назив доктора наука, односно уметнички назив доктора уметности и има научне, односно стручне радове објављене у научним часописима или зборницима, са рецензијама, односно уметничка остварења. У звање предавача, вишег предавача и професора струковних студија из поља уметности може бити изабрано и лице које има високо образовање првог, односно другог степена и призната уметничка остварења. У звање доцента може бити изабрано лице које је претходне степене студија завршило са просечном оценом најмање осам (8), односно које има најмање три године педагошког искуства на високошколској установи, има научни назив доктора наука, односно уметнички назив доктора уметности, и има научне, односно стручне радове објављене у научним часописима или зборницима, са рецензијама, односно уметничка остварења. У звање доцента из поља уметности може бити изабрано и лице које има високо образовање мастер академских студија и призната уметничка остварења. У звање ванредног професора може бити изабрано лице које поред услова из става 6. овог члана има и више научних радова од значаја за развој науке, у ужој научној области, објављених у међународним или водећим домаћим часописима, са рецензијама, односно више уметничких остварења у уметничкој

области оригинално стручно остварење (пројекат, студију, патент, оригинални метод, нову сорту и сл.), односно руковођење или учешће у научним, односно уметничким пројектима, објављен уџбеник или монографију, практикум или збирку задатака за ужу научну, односно уметничку област за коју се бира и више радова саопштених на међународним или домаћим научним скуповима. У звање ванредног професора из поља уметности може бити изабрано и лице које има високо образовање мастер академских студија и уметничка дела која представљају самосталан допринос уметности. У звање редовног професора може бити изабрано лице које поред услова из става 8. овог члана има и већи број научних радова који утичу на развој научне мисли у ужој области објављених у међународним или водећим домаћим часописима, са рецензијама, односно већи број признатих уметничких остварења значајних за развој уметности, већи број научних радова и саопштења изнетих на међународним или домаћим научним скуповима, објављен уџбеник или монографију или оригинално стручно остварење, остварене резултате у развоју научно-наставног подмлатка на факултету, учешће у завршним радовима на специјалистичким и мастер академским студијама. У звање редовног професора из поља уметности може бити изабрано и лице које има високо образовање мастер академских студија и изузетна уметничка дела која су значајно утицала на развој културе и уметности.“[4]

Приметно је да Закон о високом образовању, као један од услова за избор у звање доцента, тражи да буде изабрано лице које је претходне степене студија завршило са просечном оценом најмање осам (8). Правилник о критеријумима за избор у звање наставника Универзитета у Крагујевцу за избор у звање доцента не тражи да буде изабрано лице које је претходне степене студија завршило са просечном оценом најмање осам (8), односно, из језичког тумачења то се може закључити. Међутим, у члану 4. став 2. наведеног Правилника се наводи, између осталог, да у „У звање доцент, ванредни професор и редовни професор, може бити изабрано лице које испуњава услове прописане Законом о високом образовању, Минималним условима за избор у звања наставника на универзитету Националног савета за високо образовање, Статутом Универзитета, овим Правилником и општим актом Факултета.“ То, уствари, ипак значи да логичким тумачењем се јасно може извести закључак да Правилник о критеријумима за избор у звање наставника Универзитета у Крагујевцу не може да пренебрегне чињеницу или захтев да лице које се бира у

[4] Члан 74. ставови 1-11. Закона о високом образовању.

звање наставника Универзитета у Крагујевцу је морало све претходне степене студија да заврши са најмањом просечном оценом осам (8).

Када је реч о звању сарадника универзитета, она су дефинисана као сарадник у настави, асистент и асистент са докторатом, као ново сарадничко знање, почев од 2017. године. „Звања сарадника у извођењу наставе у оквиру студијских програма у оквиру образовно-уметничког поља уметности су: уметнички сарадник, виши уметнички сарадник, самостални уметнички сарадник, стручни сарадник, виши стручни сарадник и самостални стручни сарадник. Звања сарадника у извођењу наставе у оквиру студијских програма страних језика су: лектор и виши лектор. Високошколска установа може за потребе реализације студијских програма ангажовати и сараднике ван радног односа. Општим актом високошколске установе прописују се услови за избор у звања сарадника и време на које се закључује уговор о раду."[5] Закон о високом образовању је у члану 83. прописао услове за избор у сарадничка звања: „Високошколска установа бира у звање сарадника у настави на студијама првог степена студента докторских академских студија, мастер академских студија или специјалистичких академских студија, који је сваки од претходних степена студија завршио са просечном оценом најмање осам (8). Изузетно, високошколска установа струковних студија може да изабере у звање сарадника у настави на студијама првог степена и студента мастер струковних студија или специјалистичких струковних студија, који је студије првог степена студија завршио са просечном оценом најмање осам (8). За сарадника у настави из уметничког поља може бити изабрано лице које има високо образовање првог степена студија, укупну просечну оцену најмање осам (8) и најмање девет (9) из групе предмета за коју се бира, у складу са општим актом високошколске установе, уколико у тој области нису предвиђене мастер академске студије. Посебни услови за избор у звање сарадника у настави утврђују се општим актом високошколске установе. Са лицем из ст. 1. и 2. овог члана закључује се уговор о раду на период од годину дана, уз могућност продужења уговора два пута по једну годину у току трајања студија, а најдуже до краја школске године у којој се студије завршавају. Уговор закључује орган пословођења високошколске установе."[6] Иначе, Законом о високом образовању из 2017. године, као и Законом о високом образовању из 2005. године, сарадник у настави се бирао

[5] Члан 82. став 2-5.Закона о високом образовању.

[6] Члан 83. Закона о високом образовању.

на период од једне године, са могућношћу продужења за још једну годину. Изменама Закона, сада тај период износи укупно три године, односно у односу на првобитно решење од две године, могуће је продужити за још једну годину.

Асистент је следеће сарадничко звање. За асистента може бити биран студент докторских студија, који је сваки од претходних степена студија завршио са најмањом просечном оценом осам (8) и који показује смисао за наставни рад. Високошколска установа у звање асистента може изабрати и магистра наука, односно магистра уметност, коме је прихваћена тема докторске дисертације, односно докторског уметничког пројекта. „Посебни услови за избор у звање асистента утврђују се општим актом високошколске установе. Изузетно, за наставу на клиничким предметима високошколска установа бира у звање асистента лице са завршеном одговарајућом здравственом специјализацијом. За асистента из уметничког поља може бити изабрано лице које има академски назив магистра уметности и уметничка дела која показују смисао за самостално уметничко стваралаштво, уколико у уметничкој области за коју се бира нису предвиђене докторске студије. За асистента из уметничког поља може бити изабрано лице које је завршило академске студије првог степена и има уметничка дела која показују смисао за самостално уметничко стваралаштво, уколико у уметничкој области за коју се бира нису предвиђене мастер академске, односно докторске студије. Са лицем изабраним у звање асистента закључује се уговор о раду на период од три године, са могућношћу продужења два пута по три године. Могућност продужења уговора о раду односи се и на асистенте који су стекли научни назив доктора наука, односно уметнички назив доктора уметности. Уговор закључује орган пословођења високошколске установе.“[7] По садашњем Закону о високом образовању, асистент се може бирати на три мандатна периода од три године, док је по иницијалном решењу било прописано да се асистент може бирати на два мандатна периода, такође од по три године.

Новина Закона из 2017. године, у односу на Закон из 2005. године је увођење асистента са докторатом и то је највише сарадничко звање. У Закону се наводи: „Високошколска установа може да бира у звање асистента са докторатом лице које је стекло научни назив доктора наука, односно уметнички назив доктора уметности и које показује смисао за наставни рад. Посебни услови за избор у звање аси-

[7] Члан 84. Закона о високом образовању.

стента са докторатом утврђују се општим актом високошколске установе. Са лицем изабраним у звање асистента са докторатом закључује се уговор о раду на период од три године, са могућношћу продужења за још три године. Уговор закључује орган пословођења високошколске установе."[8] Поставља се питање, због чега је Закон о високом образовању из 2017. године увео ново сарадничко звање – асистент са докторатом? Наиме, у образложењу предлога Закона је указано да се ово сарадничко звање уводи из разлога да високошколска установа задржи асистента који је докторирао, а коме је истекао други период ангажовања. То се све ради из разлога када високошколска установа асистента који је докторирао, нема могућност да одмах изабере у звање доцента. На овај начин, омогућено је да високошколске установе задрже најбољи кадар који је докторирао, развију њихове научне и наставне компетенције и да их по истеку периода који су бирани као асистенти са докторатом, бирају у прво наставничко звање, односно звање доцента. На тај начин, високошколска установа чува и улаже у свој интелектуални капитал. Према Правилнику о начину и поступку избора у звање и заснивање радног односа сарадника Правног факултета Универзитета у Крагујевцу, комисија за припрему извештаја за избор сарадника (мисли се на сараднике у настави и асистенте), мора имати у виду: „приликом утврђивања предлога за избор кандидата: вишу просечну оцену у току студија, који је радио семинарски рад из уже научне области или учествовао у изради научноистраживачког пројекта, краће време студирања, године живота, знање страног/их језика, познавање рада на рачунару, ангажовање у оквиру уже научне области, препоруку наставника уже научне области, укључујући и општи утисак комисије о кандидату након интервјуа." Ово је добро решење, што је записано који су неопходни услови за избор у сарадничко звање, осим оних које тражи Закон. Тиме се смањује дискрециона оцена у одлучивању комисије и, уствари, поприлично јасно прописују границе њених овлашћења.

3. Посебан управни поступак избора у звање наставника у високом образовању

У теорији је исправно примећено (додуше, за правни систем Републике Српске, али то важи и за Србију) да је „поступак избора у звање наставника и сарадника посебан управни поступак, у којем се утврђује испуњеност услова за избор у научно-наставно, умјетничко-

[8] Члан 85. Закона о високом образовању.

наставно, наставно и сарадничко звање.“ (Старчевић, 2020: 190) Ово је, иначе, један од најкомплекснијих посебних управних поступака у важећем законодавству Републике Србије. Неколико је чињеница које указују на његову сложеност: „На првом месту је бројност правних аката којима је регулисан овај поступак, с обзиром на то да се уређује општим актима универзитета, док су законом регулисани само минимални услови за избор, али не и поступак. Потом, различитост, тј. хетерогеност аката, којима је регулисан, па општи акти високошколских установа међусобно нису усклађени. И, коначно, у поступку учествује већи број, већином колегијалних органа. С обзиром да смо, указујући на сложеност овог поступка, приметили да су законом регулисани само минимални услови за избор, али не и поступак, указујемо прво на штуре законске одредбе. Иако је релевантан члан 75 Закона о високом образовању по броју ставова обиман, он је ипак преузак, да би једну материју, која се односи на избор наставника, целовито уредио, јер понављамо, само су регулисани минимални услови за избор, а остала питања процедуре избора, препуштена су општем акту самосталне високошколске установе. Такође, то се односи на начин и поступак заснивања радног односа.“ (Рапајић, Логарушић, Зарубица, 2025: 305)

Стицање звања наставника и заснивање радног односа лоцирано је у обимном члану 75. Закона о високом образовању, који гласи: „Високошколска установа расписује конкурс за стицање звања и заснивање радног односа наставника за уже научне, стручне, односно уметничке области утврђене општим актом високошколске установе. Универзитет врши избор у сва звања наставника, на предлог факултета, односно друге високошколске јединице, а академија струковних студија за наставнике у звању предавача, вишег предавача и професора струковних студија, на предлог одговарајуће високошколске јединице академије струковних студија. Висока школа врши избор у сва звања наставника, а висока школа струковних студија врши избор у звања предавача, вишег предавача и професора струковних студија. Лице изабрано у звање предавача, вишег предавача, доцента и ванредног професора стиче звање и заснива радни однос на период у трајању од пет година. Лице изабрано у звање професора струковних студија и редовног професора стиче звање и заснива радни однос на неодређено време. Са лицем изабраним у звање наставника уговор о раду закључује орган пословођења високошколске установе. Начин и поступак заснивања радног односа и стицања звања наставника уређују се општим актом самосталне високошколске установе. При-

ликом избора у звања наставника, универзитет и високошколска установа цени следеће елементе: оцену о резултатима образовног, научног, истраживачког односно уметничког рада, оцену о ангажовању у развоју наставе и развоју других делатности високошколске установе, оцену о резултатима педагошког рада, као и оцену резултата постигнутих у обезбеђивању научно-наставног, односно уметничко-наставног подмлатка. Оцена о резултатима научноистраживачког рада даје се на основу услова из члана 74. став 12. овог закона. Оцену о резултатима ангажовања у развоју наставе и других делатности и оцену о резултатима постигнутим у обезбеђивању научно-наставног, односно уметничко-наставног подмлатка даје се на основу услова које дефинише високошколска јединица у оквиру које наставник изводи наставу, а у складу са општим актом самосталне високошколске установе. При оцењивању резултата педагошког рада узима се у обзир мишљење студената, у складу са општим актом самосталне високошколске установе. Високошколска установа је дужна да конкурс распише најкасније шест месеци пре истека времена на које је наставник биран и да га оконча у року од девет месеци од дана расписивања конкурса. Изузетно, са лицем изабраним у звање наставника које је јавни функционер или има заснован радни однос са пуним радним временом у органу јавне власти, а коме је у складу са прописима о спречавању сукоба интереса допуштено да обавља наставну делатност и научноистраживачки рад као други посао, односно делатност, односно лицем коме је поверено јавно овлашћење, орган пословођења високошколске установе закључује уговор о допунском раду највише до једне трећине пуног радног времена, у складу са општим актом самосталне високошколске установе.“[9]

Из наведених одредби, као нова је установљена она која се тиче избора у наставничко звање јавног функционера, са којим орган пословођења високошколске установе закључује уговор о допунском раду, највише до 1/3 пуног времена. Ово је, по нашем мишљењу, добро решење, јер омогућава да стручњаци из праксе, који имају завршене докторске студије и објављене научне радове, односно испуњавају законске и подзаконске услове за избор у наставничко звање, буду ангажовани у наставном и научном раду високошколске установе и тиме дају допринос својим знањима из науке, односно теорије и праксе. Тиме, они задржавају свој радни однос у органу јавне власти, али су и ангажовани путем уговора о допунском раду и у високошколској установи. Управна ствар стицања звања и заснива-

[9] Члан 75. Закона о високом образовању.

ња радног односа наставника, овако је нормативно постављена доношењем претходног Закона о високом образовању, а то је настављено и Законом из 2017. године и то, како се наводи, у правцу зако-нодавне дерегулације ове области, а у корист аутономије високошколских установа, којима је остављено да својим актима уређују начин избора, поступак, надлежне органе и ближе услове за избор. „Законом о универзитету који је био на снази до 2005. године ова је управна ствар била детаљно регулисана: закон је прописивао услове за избор у звање, детаљну процедуру (поступак) избора, садржину извештаја комисије за избор у звање, изборне периоде, рокове за решавање у поступку, доношење одлуке и закључивање уговора о раду. Недостатак у овим одредбама односио се на непрописивање рокова за поједине процесне радње, као на пример на рок у којем декан доставља одлуку о избору на сагласност универзитету, рок за доношење одлуке универзитета, рок за закључивање уговора о раду са лицем које је изабрано у звање и слично. У смислу овог закона, већи део активности приликом избора у звање одвијао се на факултету, док су универзитети само давали сагласност на одлуке изборних већа факултета. Овакво правно решење било је последица другачијег концепта организације високог образовања; у то време, факултети су били самосталне високошколске установе (како кадровски и организационо тако и финансијски), а постојала је законска презумпција надлежности у њихову корист када су у питању управно-правна, поверена јавна овлашћења.“ (Старчевић, 2016: 114)

Законска дерегулација материје избора наставника је изазвала критике у стручној јавности у смислу да ће изазвати проблеме у заштити права странака. То се односи на решења Закона о високом образовању из 2005. године и на исти нормативни приступ Закона из 2017. године. Навођено је да се одлука о томе да поступак избора у звање наставника и сарадника више не буде законска материја, тешко може бранити, како са становишта правне сигурности, једнакоправности и непристрасности, тако и са позиције пуне заштите права запослених на високошколским установама. У научним радовима је, иначе, указано да је одлучивање о изборима у звање универзитетских наставника и сарадника, ортодоксна управна ствар и, као таква, потребно је да има квалификовану судску заштиту у управном спору. „Међутим, ако би опстало да је саобразно постојећем предлогу Закона о високом образовању дотични поступак у рукама подзаконске регулативе, консеквентно би отпала и управносудска заштита у овим,

виталним, персоналним стварима универзитетског живота.“ (Томић, 2005: 25)

Универзитет у Београду је Законом о високом образовању из 2017. године подигнут на ранг универзитета од националног значаја и то је једини такав универзитет у земљи. Имајући у виду ту чињеницу и с обзиром да је реч о најстаријем српском универзитету, указујемо на поједине одредбе Правилника о начину и поступку стицања звања и заснивања радног односа наставника Универзитета у Београду, Правилника о допуни Правилника о начину и поступку стицања звања и заснивања радног односа наставника Универзитета у Београду, те Критеријумима за стицање звања наставника на Универзитету у Београду. Није згорег поновити да избор у звање наставника представља посебан управни поступак, у којем се решава о правима и правним интересима подносиоца захтева на основу закона и општих аката високошколске установе. Особености овог управног поступка тичу се покретања поступка, органа који води поступак, односно учествује у њему, доказног поступка, тј. поступка пре доношења решења и права на правни лек. Овај поступак се покреће расписивањем конкурса од стране декана факултета, тј. јавним позивом. Тако се расписивање конкурса, аналогно јавном позиву, има сматрати начином покретања поступка према већем броју лица, која органу нису позната или се не могу поименице одредити, а у поступку могу имати положај странке, с тим да се мора радити о истом и битно истом захтеву. Након покретања, овај поступак се, по правилу, даље има водити засебно према сваком од лица на која се односи захтев из јавног саопштења, што значи да се свако то лице сматра самосталном странком о чијим ће правима или обавезама орган посебно одлучивати.

Приметно је да је на прво место Законом стављено стицање звања наставника, а потом заснивање радног односа, с обзиром да је избор у звање неопходан предуслов за заснивање радног односа, док је по претходном Закону, ситуација била обрнута. За разлику од претходне законске норме, Правилник о начину и поступку стицања звања и заснивања радног односа наставника на Универзитету у Београду, ове две ствари прописао је на исправан начин. Факултет расписује конкурс за избор у звање наставника и заснивање радног односа, полазећи од потребе да се наставни процес организује на квалитетан, рационалан и ефикасан начин. Конкурс се објављује у средствима јавног информисања и на веб страници факултета. Правило је да наставници заснивају радни однос са пуним радним

временом. Као што је речено када је цитиран члан 75. Закона о високом образовању, "изузетно, са лицем изабраним у звање наставника које је јавни функционер или има заснован радни однос са пуним радним временом у органу јавне власти, а коме је у складу са прописима о спречавању сукоба интереса допуштено да обавља наставну делатност и научноистраживачки рад као други посао, односно делатност, односно лицем коме је поверено јавно овлашћење, орган пословођења високошколске установе закључује уговор о допунском раду највише до једне трећине пуног радног времена, у складу са општим актом самосталне високошколске установе."[10] Расписивање конкурса је облигаторно, изузев у случају избора у звање гостујућег професора и професора емеритуса. Постоје различита мишљења о расписивању конкурса међу члановима академске заједнице. По једнима, то је нужно, јер се поступак окончава заснивањем радног односа, у складу са прописима о раду, те да је неопходно из разлога отворености и давања једнаких шанси свим заинтересованим лицима да се пријаве. По другима, то отежава избор у звање за наставнике који већ раде на високошколској установи, односно да би ови наставници требало да имају и формалну, законом или општим актом, прописану предност у поступку по конкурсу.

Посматрано формалноправно, наставници који су већ у радном односу на високошколској установи, на основу ове чињенице немају предност, нити се она посебно узима у обзир. Има и високошколских установа које у својим општим актима имају одредбе које се односе на ова лица, али то није законом прописана обавеза. Ипак, индиректно, чињеница да је кандидат већ у радном односу на високошколској установи, може се узети у обзир код избора у звање доцента, код оцене критеријума позитивне оцене педагошког рада добијеног у студентској анкети, односно код оцене критеријума менторства, односно чланства у комисијама за израду завршних радова на основним, специјалистичким, матер или докторским студијама, али исти критеријуми важе и за кандидате који су претходни изборни период провели у радном односу на некој другој високошколској установи. "Уколико би се избор у звање вршио без расписивања конкурса, то би затворило врата универзитета за нове научне раднике и младе истраживаче. Уз то, негативне последице би биле и много далекосежније и засигурно би утицале на квалитет наставног и научноистраживачког процеса на високошколској установи. Стога се та могућност мора искључити." (Старчевић, 2020: 120)

[10] Закон о високом образовању, члан 75 став 13.

Легитимно је и у складу са законом, расписивање конкурса у сврху избора у исто или више звање наставнику који већ ради на високошколској установи. Тиме се наставнику пружа могућност за продужетак радног односа, односно напредовање у звању. Овај је поступак у складу са законом и чест је у пракси. Међутим, има таквих ситуација да се на конкурс јаве кандидати који не раде у високошколској установи, а имају боље референце од кандидата који ради у високошколској установи, односно наставника коме истиче избор у звање. Пракса је сведок да се и у таквим случајевима поступак окончава у корист наставника којем истиче избор у звање у установи која расписује конкурс. Ако се ситуација размотри из угла наставника који је већ запослен у високошколској установи и истиче му изборни период, схватање да би му требало дати предност је потпуно разумљиво и прихватљиво. Међутим, ако се цео процес посматра из угла странке као неодређеног субјекта у поступку, такво поступање представља дискриминацију према лицима која испуњавају услове конкурса, али нису запослена у високошколској установи. Исправно је примећено да је овај проблем у поступку избора у звање већ деценијама у категорији пређутног правила академске праксе и да се своди на *ad hoc* решавање.

Друга особеност овог управног поступка су органи који у њему решавају. Према Правилнику Универзитета у Београду, регулисано је да се поступак стицања звања наставника и заснивања радног односа обавља на факултету и на Универзитету. Органи у поступку на факултету су декан, изборно веће и комисија за писање реферата о кандидатима, а на Универзитету Веће научних области и Сенат Универзитета. Комисија за писање реферата о кандидатима се састоји од најмање ти наставника, односно истраживача са научним звањем из уже научне, односно уже уметничке области за коју се наставник бира, од којих најмање један није у радном односу на факултету.[11]

[11] Пракса показује, на пример, на Универзитету у Крагујевцу, да чланови комисије за писање реферата, могу бити и из сродне уже научне области научној области за коју се кандидат бира. Такође, Правилником о начину и поступку стицања звања и заснивања радног односа наставника Универзитета у Крагујевцу је прописана и следећа ситуација: "Ако на факултету односно Универзитету нема у радном односу наставника из уже научне, стручне односно уже уметничке области за коју се наставник бира, или ако се ради о конкурсу објављеном за нову ужу научну, стручну односно уметничку област за коју нема довољно наставника који могу бити именовани за чланове Комисије, председник и чланови Комисије могу бити наставници из научне, односно уметничке области којој припада ужа научна, стручна односно ужа уметничка област за коју се наставник бира односно наставници за које стручни орган

Сви чланови комисије морају бити у истом или вишем звању од звања у које се наставник бира.

Трећа особеност посебног управног поступка избора наставника у високом образовању, представља сложена доказна процедура, односно поступак у којем се цени испуњеност услова за избор у одговарајуће звање наставника и сарадника. Код ових услова, тј. критеријума, постоје највише размимоилажења у академској заједници. Постојао је период када је свака високошколска установа, за себе, својим општим актом прописивала ближе критеријуме за избор у звање, па су се критеријуми између појединих високошколских установа битно разликовали. У том смислу, неке високошколске установе су пре доношења Минималних услова за избор у звање наставника на нивоу Републике, донеле опште акте које садрже детаљне и исцрпне одредбе, којима се квантитативно прописује потребан број радова у домаћим и међународним часописима са одговарајућим индекс фактором, учешће на међународним скуповима, учешће у разним комисијама, мишљења студената процентуално изражено и слично, док су друге мање детаљно и не квантитативно, већ више квалитативно прописале потребне критеријуме.

Четврта специфичност овог посебног управног поступка је правна заштита у поступку. Од када је овај поступак постао материја општих аката високошколских установа, уместо да је закон детаљно прописује, дошло је до различитих тумачења у погледу права на правну заштиту у поступку. Зато, један од разлога за управносудску заштиту "лежи у обавези државе да обезбеди поштовање закона у области високог образовања, без обзира да ли је реч о искључивој надлежности високошколске установе у појединој управној ствари или не. Остављање на вољу високошколској установи да у коначном степену решава о правима, обавезама и правним интересима наставника, представља широк терен за злоупотребу." (Старчевић, 2020: 125)

4. Закључак

Поступак избора у звање наставника и сарадника универзитета је посебан управни поступак. У правном систему Србије, то је један од најсложенијих посебних управних поступака. Он је уређен системским законским и подзаконским прописима, а карактеристика му је

факултета и Веће Универзитета оцене да су компетентни са ужу научну, стручну односно уметничку област за коју је расписан конкурс." (члан 13 став 6).

да знатно одступа од општих правила Закона о општем управном поступку. У теорији је, иначе, примећено да је пред законодавца и високошколске установе постављен задатак да се осигура поштовање начела управног поступка кроз цели поступак извора у звање наставника и сарадника. То се, иначе, посебно односи на начело заштите права интереса странака. Указујући на комплексност овог посебног управног поступка, приметно је да је он уређен подзаконским прописима чије су измене честе због саме суштине материје и честих промена у организацији и пословању високошколских установа. Такође, овај поступак карактерише постојање већег броја органа који о њему решавају. Примера ради, према Правилнику Универзитета у Београду, нормирано је да се поступак стицања звања наставника обавља на факултету и на Универзитету. Органи у поступку на факултету су декан, изборно веће и комисија за писање реферата о кандидатима, а на Универзитету Веће научних области и Сенат Универзитета. Трећа карактеристика поступка наставника у високом образовању представља сложена доказна процедура, односно поступак у којем се цени испуњеност услова за избор у одговарајуће звање наставника и сарадника. Коначно, четврта специфичност овог посебног управног поступка је правна заштита у поступку.

Напослетку, ваља указати да примедбе које су изнете на Закон о високом образовању из 2005. године, односе се и на Закон из 2017. године, а оне се односе на законску дерегулацију материје избора наставника, које су изазвале проблеме у заштити права странака. Одлука о томе да поступак избора у звање наставника и сарадника више не буде законска материја, тешко може да се брани из два разлога, како са становишта правне сигурности, једнакоправности и непристрасности, тако и са становишта пуне заштите права запослених на високошколским установама. Из тог разлога сматрамо да поступак да поступак избора у звање наставника и сарадника треба да буде законски прецизно нормиран и детаљизован. У том смислу, Закон треба да регулише услове за избор, поступак избора, садржину извештаја комисије за избор у звање, изборне периоде, рокове за решавање у поступку, доношење одлуке и закључивање уговора о раду. Ако би се на овај начин приступило приликом измена Закона о високом образовању или доношењем новог закона, то би био значајан корак ка већој правној сигурности.

Литература

Закон о високом образовању, *Сл. гласник РС*, бр. 88/2017, 73/2018, 27/2018 - др. закон, 67/2019, 6/2020 - др. закони, 11/2021 - аутентично тумачење, 67/2021, 67/2021 - др. закон, 76/2023 и 19/2025.

Рађеновић, М. (2009). *Право посебних управних поступака.* Бања Лука: Правни факултет Универзитета у Бањој Луци.

Рапајић, М., Логарушић, Д., & Зарубица, С. (2025). *Посебни управни поступци.* Крагујевац: Правни факултет Универзитета у Крагујевцу.

Старчевић, Ј. (2016). *Решавање у управним стварима у високом образовању, докторска дисертација.* Ниш: Правни факултет Универзитета у Нишу.

Старчевић, Ј. (2016). *Решавање у управним стварима у високом образовању, Докторска дисертација.* Ниш: Правни факултет Универзитета у Нишу.

Старчевић, Ј. (2020). Посебан управни поступак избора у научно-наставна, умјетничко-наставна звања на универзитетима у Републици Српској. *Зборник радова "Противрјечја савременог права", Источно Сарајево*, 189-216.

Томић, З. (5-6/2005). Нека управноправна питања високог образовања – Поводом Предлога истоименог закона Србије. *Правни живот*, 9–27.

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

Šabotić, I. (20/2022). Pravo na obrazovanje kao osnovno ljudsko pravo. *NIR - Časopis za nauku-istraživanje-razvoj*, 53-59.

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

Special Administrative Procedure for the Selection of University Teachers and Associates

Summary

The procedure for election to the title of teacher and associate is a special administrative procedure in which the fulfillment of the conditions for election to the scientific-teaching, artistic-teaching, teaching and associate titles is determined. The paper indicates that this is one of the most complex administrative procedures in the current legislation of the Republic of Serbia. There are several facts that indicate its complexity. The first is the sheer number of legal acts regulating this procedure, given that it is regulated by general acts of the university, while the law regulates only the minimum conditions for election, but not the procedure. The acts regulating this procedure are heterogeneous and are not mutually coordinated. A large number of collegial bodies also participate in the procedure. The paper also points out that the peculiarity of the special administrative procedure for the selection of teachers in higher education is a complex evidentiary procedure, i.e. a procedure in which the fulfillment of the conditions for the selection of teachers and associates in the appropriate knowledge is assessed. Another peculiarity of this special administrative procedure is legal protection in the procedure. Since this procedure became a matter of general acts of higher education institutions, instead of being prescribed in detail by law, there have been different interpretations regarding the right to legal protection in the procedure.

Keywords: *special administrative procedure, selection of teachers and associates, higher education, university.*

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

UDK: 340.142:342.565.4(497.11)
342.922/.924:342.951:378(497.11)
35.077.2/.3(497.11)
DOI: 10.5281/zenodo.23099822

О ПРАВНОМ КАРАКТЕРУ УПРАВНЕ ОЦЕНЕ ЦЕЛИСХОДНОСТИ НА ПРИМЕРУ ЈЕДНОГ УПРАВНОСУДСКОГ ПРЕДМЕТА[**]

Апстракт: Правни режими у управној материји одговарају облику управне делатности, при чему се домашај примене системских и регулативних правних ставова разликује у зависности од облика управне делатности. Као правотворачки извори у управној материји заступљени су разумска интерпретација правних правила и управна оцена целисходности. Регулативна управна делатност може подразумевати режим пуне везаности законским нормама (тзв. правновезано решавање), режим делимичне везаности законским нормама (управна оцена целисходности слабијег облика) и режим одсуства материјалноправне везаности, што је одлика одлучивања на основу управне оцене целисходности јачег облика. Управна оцена целисходности лежи у бићу државне управе — као израз заштите јавног поретка у сфери ирационалног и непредвидљивог или као израз прецизирања јавног интереса у сфери рационалног и предвидљивог. У чланку су изложене карактеристике управне оцене целисходности — на примеру једног знаковитог управног спора, који је пред Управним судом Републике Србије вођен између Правног факултета Универзитета у Нишу као тужиоца и Министарства просвете, науке и технолошког развоја као туженог.

Кључне речи: управна материја, правотворачки извори, управна оцена целисходности, разумска интерпретација правних правила, управносудска контрола.

---

[*] pricamilos@prafak.ni.ac.rs; https://orcid.org/0000-0002-2393-9091

[**] Рад је настао као резултат финансирања од стране Министарства науке, технолошког развоја и иновација, по Уговору евиденциони број 451-03-34/2026-03/200120 од 05. 02. 2026. године.

1. Управна оцена целисходности као правотворачки извор

У природи ствари је да у поретку правне државе буду заступљени различити правотворачки извори. Правотворачки извори откривају унутарњу концепцију правних аката и правних радњи у правном поретку и представљају материјалне изворе права на страни субјеката правног поретка. Карактер правотворачких извора у правном поретку имају: (1) разумска интерпретација правних правила, (2) политичка оцена целисходности, (3) слободна воља и (4) управна оцена целисходности. (Прица, 2023 I: 113-144).

Правни режими у управној материји одговарају облику управне делатности, следствено чему се домашај примене системских и регулативних правних ставова[1] разликује у зависности од облика управне делатности. Као правотворачки извори у управној материји заступљени су разумска интерпретација правила и управна оцена целисходности. Слободна воља не може имати карактер правотворачког извора у управној материји, за разлику од грађанског права у коме је слободна воља преовлађујући правотворачки извор. Поврх тога, у управној материји је заступљена управна оцена целисходности, дочим је искључена политичка оцена целисходности, имајући у виду да је политичка оцена целисходности својствена политичкој делатности Владе[2], али не и управној делатности коју обављају органи државне управе. Колико су правотворачки извори важни говори чињеница да поравнање закључено у управном поступку нема карактер управне ствари, већ посебне уговорне ствари, што значи да уређивање правне ствари путем слободне воље нема карактер управ-

[1] О правним ставовима те разлици између телеолошких, системских и регулативних правних ставова — видети: Прица, 2018: 135-180.

[2] Под окриљем правног поретка заступљене су и политичке ствари, настале саображавањем правних предмета из политичке материје у материјалном смислу са политичком оценом целисходности као правотворачким извором. Иако је у овим политичким стварима судска контрола законитости битно ограничена, њено постојање оправдано је због чињенице да правно биће аката у питању једним делом може бити регулисано императивним законским нормама. Политичка оцена целисходности јачег облика подразумева да се правно биће појединачног правног акта обликује искључиво путем политичке оцене целисходности (нпр. именовање амбасадора), дочим правно уређивање политичких ствари — осим политичке оцене целисходности — може подразумевати заступљеност и императивних законских норми у правном бићу појединачног правног акта, што је политичка оцена целисходности слабијег облика (нпр. избор појединих јавних функционера). (Прица, 2019: 597-639).

не ствари. Орган државне управе нема слободну вољу нити аутономију, чак и када се јавља као уговорна страна јер орган државне управе и приликом закључивања уговора поступа са разумском интерпретацијом законских норми и управном оценом целисходности. Разуме се, орган државне управе не може имати "јачу вољу" у односу на странку у управном поступку јер је његова дужност да управну ствар реши разумском интерпретацијом правних правила или управном оценом целисходности. (Прица, 2024: 101-126).

Постоји више облика управне делатности у правном поретку. Најпре, управна делатност може подразумевати решавање правних предмета о признавању права или одређивању обавеза субјеката правног поретка. У питању је **регулативна управна делатност**, оличена у доношењу општих и индивидуалних правних аката на основу императивних законских норми. Делатност у питању може се испољити као режим правне везаности у целости, али није мали број предмета који се решавају на основу управне оцене целисходности, са применом горе поменутих клаузула општег добра. Решавање правних предмета од стране органа државне управе на основу оцене целисходности представља посебан правни режим у правном поретку, чија је важна одлика ограничавање материјалноправне судске контроле индивидуалних правних аката.

Поврх тога, управна делатност може се испољити у облику радњи и мера које се предузимају с циљем заштите јавног поретка, јавног реда и мира и јавне безбедности. Реч је о **старатељској (физичкој) управној делатности** која се врши непосредно на основу закона, са претпоставком легалности и оценом целисходности, а путем управних радњи које се непосредно извршавају. Правни режим о којем говоримо подлеже законским нормама које органе државне управе и ограничавају и не ограничавају.

Осим тога, органи државне управе у правном поретку обављају и контролну делатност усредочену на заштиту императивних норми и правног поретка (на пример, контрола поступања возача у јавном саобраћају). У питању је **управна контролна делатност** која такође почива на управним радњама, с тим да је степен правне везаности израженији у односу на старатељску (физичку) управну делатност. (Прица, 2023 II: 114-133).

Регулативна управна делатност може подразумевати режим пуне везаности законским нормама (тзв. правновезано решавање), режим делимичне везаности законским нормама (управна оцена целисходности слабијег облика) и режим одсуства материјалноправне

везаности, што је одлика одлучивања на основу управне оцене целисходности јачег облика. У режиму пуне везаности, орган државне управе поступа искључиво на основу разумске интерпретације меродавних законских норми (нпр. у поступку издавања возачке дозволе), без разлике у односу на друге правне предмете који се у правном поретку уређују у режиму пуне везаности. С друге стране, особитост регулативне управне делатности јесте у постојању правних предмета који се решавају на основу управне оцене целисходности, као посебног управноправног режима који подлеже ограниченој судској контроли. Управна оцена целисходности заступљена је у правним предметима без елемента иностраности (нпр. издавање одобрења за набављање оружја), а наглашени значај имају правни предмети са елементом иностраности (то су стицање држављанства пријемом, азил, избеглице, правни статуси странаца и др.), чије правно уређивање нужно подразумева заступљеност управне оцене целисходности.[3]

Управна оцена целисходности мора имати законски основ. Пример законског основа за вршење управне оцене целисходности налазимо у материји држављанства: „Министарство надлежно за унутрашње послове може одбити захтев за стицање држављанства Републике Србије пријемом или престанак држављанства Републике Србије, иако су испуњени услови прописани овим законом, ако оцени да постоје разлози од интереса за Републику Србију због којих захтев за стицање или престанак држављанства треба одбити."[4].

У материји држављанства заступљене су управна оцена целисходности слабијег облика и управна оцена целисходности јачег облика. Пример управне оцене целисходности слабијег облика јесу одредбе члана четрнаестог Закона о држављанству — о условима за пријем странца у држављанство Републике Србије[5] јер одредбе у

[3] У литератури се уврежила употреба израза „слободна оцена", што је погрешно представљање правотворачког извора о којем говоримо. Јер, орган у режиму оцене целисходности везан је обавезом разумске интепретације јавног интереса који оличава целисходност у бићу правног уређивања, следствено чему израз „управна оцена целисходности" посве одговара предмету и бићу правног уређивања.

[4] Члан 41 Закона о држављанству („Службени гласник РС", број 135 од 21. децембра 2004, 90 од 1. октобра 2007, 24 од 26. марта 2018.).

[5] „Странац коме је сходно прописима о кретању и боравку странаца одобрено стално настањење у Републици Србији може бити, на свој захтев, примљен у држављанство Републике Србије, под условом:1) да је навршио 18 година живота и да му није одузета пословна способност; 2) да има отпуст из страног држављанства или да поднесе доказ

питању оличавају одређену материјалноправну везаност, дочим управна оцена целисходности јачег облика искључује материјалноправну везаност: „Независно од услова из члана 14. став 1. тач. 2. до 4. овог закона, у држављанство Републике Србије може бити примљен и странац чији би пријем у држављанство Републике Србије представљао интерес за Републику Србију. Брачни друг лица које је под условима из става 1. овог члана стекло држављанство Републике Србије може бити примљен у држављанство Републике Србије и ако не испуњава услове из члана 14. став 1. тач. 2. до 4. овог закона. О пријему у држављанство Републике Србије из става 1. овог члана, на предлог надлежног министарства, одлучује Влада Републике Србије.“[6]

Управна оцена целисходности у материји држављанства представља израз заштите јавног поретка спрам околности у сфери ирационалног и непредвидљивог, при чему је важно имати у виду да управна оцена целисходности у одређеним материјама може бити израз прецизирања јавног интереса у сфери рационалног и предвидљивог. Карактер решавања на основу управне оцене целисходности у сфери рационалног и предвидљивог имају решење Владе Републике Србије о утврђивању јавног интереса за експропријацију, појединачни правни акт о избору наставника факултета, избор најбољих пројеката на основу расписаног јавног конкурса, одређене врсте урбанистичких планова и др. Примерице, приликом утврђивања јавног интереса за експропријацију, Влада као надлежни одлучилац би требало да оцени предложени начин остваривања сврхе експропријације (општи интерес) наспрам правних добара у правном поретку (нпр. животне средине, културних добара и др.), имајући у виду својство јавног интереса као регулативне детерминанте правног поретка. Оцена законитости у управном спору у овоме случају подразумевала би испитивање односа између правног основа експропријације као правног института, циља меродавног закона о експропријацији и оцене целисходности у сфери рационалног и предвидљивог у правном поретку.

Код одлучивања на основу управне оцене целисходности садржана је формалнопроцесна законитост у пуном обиму (надлежност,

да ће отпуст добити ако буде примљен у држављанство Републике Србије; 3) да је до подношења захтева најмање три године непрекидно имао пријављено пребивалиште на територији Републике Србије ; 4) да поднесе писмену изјаву да Републику Србију сматра својом државом.”

[6] Члан 19 Закона о држављанству („Службени гласник РС“, број 135 од 21. децембра 2004, 90 од 1. октобра 2007, 24 од 26. марта 2018.).

примена правила поступка, потпуно и тачно утврђено чињенично стање и примена правила о облику и саставним деловима појединачног правног акта), док у погледу материјалноправне везаности, управна оцена целисходности подразумева везаност циљем закона, а код управне оцене целисходности слабијег облика заступљена је и материјалноправна везаност.

Према одредбама Закона о општем управном поступку, образложење решења донесеног по управној оцени целисходности мора да садржи пропис који орган овлашћује на то, разлоге којима се руководио при одлучивању и у којим границама и с којим циљем је применио овлашћење да одлучује по слободној оцени (управној оцени целисходности).[7]

У управним стварима које се решавају на основу управне оцене целисходности, судска контрола законитости је по природи ствари ограничена немогућношћу контроле целисходности која обликује правно биће управних аката донесених на основу управне оцене целисходности. Јер, управносудска контрола обухвата законитост, али не и целисходност. Уз то, спор пуне јурисдикције је искључен када се као предмет управног спора јави управни акт донесен на основу управне оцене целисходности,[8] што потврђује немогућност да судско испитивање у управном спору у пуном обиму обухвати све облике регулативне управне делатности. Поврх тога, предмет судског одлучивања у спору ограничене јурисдикције подразумева испитивање да ли је надлежни орган поступао у границама овлашћења и у складу са циљем меродавних законских норми, следствено чему управносудско испитивање обухвата испитивање постојања злоупотребе овлашћења и незаконитости у циљу.[9]

[7] Члан 141 став 4 Закона о општем управном поступку („Службени гласник РС", број 18 од 1. марта 2016, 95 од 8. децембра 2018 – Аутентично тумачење, 2 од 13. јануара 2023 – УС).

[8] Члан 43 Закона о управним споровима („Службени гласник РС", број број 111 од 29. децембра 2009).

[9] Члан 24 Закона о управним споровима („Службени гласник РС", број број 111 од 29. децембра 2009.): „Управни акт може се побијати тужбом у управном спору због незаконитости, и то ако 1) у акту није уопште или није правилно примењен закон, други пропис или општи акт; 2) је акт донео ненадлежни орган; 3) у поступку доношења акта није поступљено по правилима поступка; 4) је чињенично стање непотпуно или нетачно утврђено или ако је из утврђених чињеница изведен неправилан закључак у погледу чињеничног стања; 5) је у акту који је донет по слободној оцени, орган прекорачио границе законског овлашћења или ако такав акт није донет у складу са циљем у којем је овлашћење дато".

2. Анализа једног знаковитог управносудског предмета

Спрам управне оцене целисходности знаковит је управни спор који је пред Управним судом Републике Србије вођен између Правног факултета Универзитета у Нишу (надаље: тужилац) и Министарства просвете, науке и технолошког развоја (надаље: тужени).

Управни спор који разматрамо покренут је поводом одлуке туженог о избору пројеката на основу расписаног јавног конкурса. Предмет јавног конкурса било је финансирање од стране Министарства просвете, науке и технолошког развоја пројеката за подршку високошколским установама у развоју нових и иновирању постојећих предмета у оквиру акредитованих студијских програма, који треба да допринесу остварењу програмских циљева Министарства, и то: (1) унапређењу компетенција наставника и сарадника за извођење наставе; (2) развијању нових и иновирање постојећих студијских програма који прате потребе тржишта рада; (3) унапређењу квалитета образовног процеса кроз стварање бољих услова за реализацију наставе и учење студената; (4) развијању предузетничких вештина студената и унапређење сарадње високошколских установа са привредом и другим заинтересованим актерима у локалној заједници, и (5) повећању употребе информационих технологија у настави и процесу учења. У тексту јавног конкурса наглашено је да ће се посебно ценити допринос пројеката реализацији Владиног акционог плана за унапређење ИТ сектора. Предочени циљеви у ствари представљали су циљеве правног уређивања који везују и уоквирују управну оцену целисходности.

Одлука о расписивању конкурса за селекцију пројеката у оквиру програма „Развој високог образовања“ донесена је 12. јуна 2019. године, а на основу ове одлуке расписан је јавни конкурс.

На поменути конкурс, Правни факултет Универзитета у Нишу благовремено је поднео пријаву пројекта под називом "Правничко образовање за дигитално доба (ПРОДИГО)", са комплетном конкурсном документацијом, у свему према условима овог конкурса. Дана 9. августа 2019. године, Министарство просвете, науке и технолошког развоја је, на својој званичној интернет страници, објавило Прелиминарну ранг листу вредновања и рангирања пријављених пројеката, са упутством да се објављена ранг листа може побијати жалбом (приговором) до 16.08.2019. године. Министарство је Прелиминарну ранг листу објавило 21.08.2019. године, а жалбу је било могуће поднети до 28.08.2019. године. Коначна ранг листа вредновања и рангирања при-

јављених пројеката објављена је 11. 09. 2019. године, а одлука Министра о избору пројеката донесена је 16. септембра 2019. године, противу које се могао покренути управни спор.[10]

Важно је нагласити да је у управносудском предмету који разматрамо тужилац најпре поднео тужбу противу решења о одбијању приговора на Прелиминарну ранг листу, али је тужба одбачена, са образложењем да Решење по приговору те и Коначна ранг листа немају карактер коначног појединачног правног аката, следствено чему се се управни спор у овој правној ствари може покренути искључиво противу Одлуке Министра о избору пројеката, имајући у виду да Одлуком у питању правно уређивање задобија својство коначности.[11]

Имајући у виду да објављена Комплетна прелиминарна ранг листа није садржала критеријуме и разлоге којима се Комисија руководила у вредновању и рангирању пројеката, Правни факултет Универзитета у Нишу упутио је захтев Министарству просвете, науке и технолошког развоја за приступ информацијама од јавног значаја. Овај захтев се односио на информације о: 1) Одлуци о образовању чланова Комисије која је оцењивала пријављене пројекте; 2) Квалификацијама чланова Комисије; 3) Конкурсној домументацији свих победника конкурса, са образложењем како су оцењени по категоријама; 4) Образложењу Комисије о испуњености конкурсних услова предлога пројекта Правног факултета Универзитета у Нишу (акроним ПРОДИГО), за сваку појединачну категорију коју је Комисија вредновала. С тим у вези, представници Правног факултета Универзитета у Нишу су у просторијама Министарства просвете, науке и технолошког развоја извршили увид у конкурсну документацију. Приликом увида у конкурсну документацију, представници Правног факултета Универзитета у Нишу утврдили су да је вредновање и рангирање пријављених пројеката извршено без претходно одређених критеријума за оцену пријављених пројеката и без образложења разлога којима се Комисија руководила у вредновању и рангирању пројеката.

Тужбом поднетом Управном суду од 21. 02. 2020. године, истакнут је став да вредновање и рангирање пријављених пројеката није проведено на основу претходно одређених критеријума, при чему Комисија није навела ни разлоге којима се руководила приликом

[10] Решење Министарства просвете, науке и технолошког развоја бр. 612-00-01466/2019-06 од 16.09.2019. године

[11] Решење Управног суда II-3 У 19072/19 од 03. 12. 2019.

оцењивања испуњености конкурсних услова предложених пројеката, чиме је наступила повреда правила поступка и злоупотреба овлашћења. Тужиочев је став да је Конкурсна комисија била дужна да утврди критеријуме и образложи оцењивање у односу на категорије које изражавају структуру, садржину и циљеве пројеката. Реч је о категоријама објављеним у Јавном конкурсу, и то: 1) релевантност, структура и квалитет пројекта (24%); 2) квалитет наставног програма и наставе (18%), 3) развој дигиталних компетенција (15%), 4) развој предузетничких компетенција; 5) људски и технички капацитети; и 6) буџет пројекта (13%).

Спрам управне оцене целисходности, Тужилац истиче: „Приликом вредновања и оцењивања предложених пројеката дошло је до прекорачења овлашћења надлежног органа, што представља тежак облик незаконитости санкционисан чл. 24 ст. 5 Законом о управним споровима Републике Србије ("Сл. гласник РС", бр. 111/2009). Решавање о избору победника конкурса представља посебан облик оцене целисходности, који по ширини овлашћења припадајућих надлежном одлучиоцу не премашује одлучивање по слободној оцени (управној оцени целисходности) у управним стварима. Слободна оцена (управна оцена целисходности) у управним стварима представља овлашћење надлежнога органа да наспрам предмета управног поступка оцени испуњеност јавног интереса, али тек пошто оцени испуњеност законом нормираних материјалних услова, при чему је надлежни орган везан императивним законским нормама и у погледу тока поступка који води, као и у погледу облика и садржине правног акта којим решава предмет поступка. У том смислу, Закон о општем управном поступку Републике Србије ("Сл. гласник РС", бр. 18/2016 и 95/2018), у члану 141 став 4 прописује да образложење правног акта који се доноси на основу слободне оцене мора садржати пропис који орган овлашћује да користи слободну оцену, разлоге којима се орган руководио при одлучивању и у којима границама и с којим циљем је применио овлашћење да одлучује по слободној оцени. Према томе, иако се слободна оцена у управним стварима даје у односу на околности које се унапред не могу предвидети, правна везаност у наведеном значењу служи као гарантија да се решавање на основу слободне оцене (управне оцене целисходности) не изврши у злоупотребу овлашћења и самовољу надлежнога органа. ...вредновање и рангирање пријављених пројеката представља оцену целисходности која се даје у односу на околности које су рационалне и предвидљиве, следствено чему је Комисија била дужна да утврди критеријуме и разлоге којима ће се руководити приликом оцењивања пројеката и

избора победника конкурса. Ово тим пре ако се има у виду чињеница да пријављени пројекти припадају различитим научним пољима и областима, из чега је по природи ствари произлазила дужност Комисије да дефинише критеријуме за оцену квалитета пројеката који припадају различитим научним пољима и областима. Горе наведене категорије у погледу структуре, садржине и циљева пројеката не могу имати карактер критеријума за оцену, имајући у виду да категорије о којима говоримо представљају предмет оцене, а критеријуми и разлози Комисије чинили би садржину оцењивања пројеката и основ за рангирање пројеката и избор победника конкурса. Будући да решавање управних ствари на основу слободне оцене представља облик најширих могућих овлашћења које поседује орган управног поступка, а полазећи од тога да се Закон о општем управном поступку сходно примењује и на решавање правне ствари о којој овде говоримо, то се основано може закључити да орган у овој правној ствари не може имати овлашћења која су шира од овлашћења којим располаже орган управног поступка који доноси решење на основу слободне оцене (управне оцене целисходности). ...Одавде произлази да је приликом вредновања и рангирања пријављених пројеката дошло до повреде чл. 141 ст. 4 Закона о општем управном поступку, имајући у виду да одлуку о избору победника конкурса не прати образложење критеријума и разлога којима се орган руководио приликом вредновања и рангирања пројеката. На тај начин дошло је до повреде правила која је орган био дужан да примени у спровођењу поступка и приликом доношења решења, чиме је учињена незаконитост која налаже поништавање решења по овој тужби, у следству чл. 23 ст. 3 Закона о управним споровима Републике Србије. ...Осим наведеног, у овоме предмету орган је прекорачио своја овлашћења, тиме што је оцену пријављених пројеката извршио самовољно и произвољно, без утврђених критеријума квалитета пројеката који би сачињавали садржину оцењивања и рангирања пројеката. На тај начин, орган је злоупотребио своја овлашћења, користећи их ван допуштених граница и противно циљу овлашћења оцењивања и рангирања пријављених пројеката, што је незаконитост санкционисана чл. 23 ст. 5 Закона о управним споровима Републике Србије."[12]

Након проведеног поступка, Управни суд је нашао да је оспореном одлуком повређен закон на штету тужиоца, јер „образложење оспорене одлуке, те стање у спису, не упућују на одлуку из диспозитива, чиме је учињена повреда члана 141 став 4 Закона о општем

[12] Тужба У 3989-20 од 21. 02. 2020. године

управном поступку, којим је прописано да образложење мора да буде разумљиво и да садржи, између осталог, чињенично стање и доказе на основу којих је оно утврђено, разлоге који су били одлучујући код оцене сваког доказа, прописе и разлоге, који с обзиром на чињенично стање, упућују на одлуку из диспозитива, а ако је одлучено по слободној оцени, образложење садржи, између осталог, разлоге којима се орган руководио при одлучивању и у којим границама и с којим циљем је применио овлашћења да одлучује по слободној оцени".[13]

Од посебнога значаја је став Управног суда да је тужени орган био везан циљевима који су објављени у Одлуци од 12. јуна 2019. године. Управни суд је стао на следеће становиште: „...образложење оспорене одлуке не садржи разлоге због којих је тужени орган одлучио о избору пројеката...посебно што према наведеној одредби члана 3 Одлуке од 12.06.2019. године прописано да ће приликом избора пројекта ценити да ли циљеви пројекта доприносе реализацији програмских циљева из тачке 1 став 1 те одлуке, и то најмање два циља, а пожељно је да пројектне активности на директан или индиректан начин имају утицај и позитивне ефекте на све наведене програмске циљеве Министарства, те да ће посебно ценити и допринос пројеката Владиног акционог плана за унапређење ИТ сектора."[14] Управни суд закључује да се из Листе вредновања и рангирања пријављених пројеката „не виде критеријуми којима се комисија руководила приликом њеног сачињавања и како су цењени, односно не садржи разлоге за прихватање или неприхватање пријављених пројеката". Имајући ово у виду, Управни суд закључује „да је наступила повреда правила поступка од битног утицаја на правилност и законитост ове правне ствари, због чега их треба отклонити у поновљеном поступку."[15]

Избор пројеката на основу јавног конкурса пример је правне ствари која се решава на основу оцене целисходности. У предмету који смо анализовали било је пријављено 188 пројеката, а изабрана су 44 пројеката, али је невоља у томе што су пројекти одабрани по принципу самовоље, а не по принципу оцене јавног интереса. Избор пројеката не сме да представља самовољу надлежног одлучиоца. Пројекти се не рангирају према критеријуму арбитрерне оцене, већ се одабир пројеката има вршити саобразно критеријумима и циљевима који су обзнањени у одлуци о објављивању пројектне актив-

[13] Пресуда Управног суда број II-1 3989/20 од 13. 02. 2025. године.

[14] Пресуда Управног суда број II-1 3989/20 од 13. 02. 2025. године.

[15] Пресуда Управног суда број II-1 3989/20 од 13. 02. 2025. године.

ности, што је мото оцене целисходности. С тога је од кључног значаја да одлучилац приликом рангирања и вредновања пројеката наведе разлоге, при чему је неопходно да ти разлози изражавају критеријуме и циљеве пројектне активности у питању. Иако Управни суд није овлашћен да испитује целисходност, од великог је значаја постојање развијене управносудске јуриспруденције о правовољаности употребе оцене целисходности, како би њено вршење уистину било у служби јавног интереса.

Напослетку, занимљиво је приметити да је од покретања управног спора до пресуђења разматраног управносудског предмета прошло 6 година! Према природи ствари, имајући у виду да је финансирање дотичне пројектне активности остварено, поставља се питање могућности и делотворности извршења пресуде. Тужилац је захтевао издавање привремене мере и одлагање извршење коначног управног акта, али је Управни суд то одбио. Мишљења смо да је у правним стварима у којима могу наступити правне последице које се не могу поправити — што је карактеристика управносудског предмета који смо разматрали — неопходно изменом Закона о управним споровима увести обавезу хитног решавања са одлагањем извршења правног акта док се поступак у режиму хитности не реши.

3. Закључак

Дојакошња разматрања била су прилика читаоцу да увиди правни карактер управне оцене целисходности као правотворачког извора. Управна оцена целисходности лежи у бићу државне управе као институционалног поретка јавне власти и с тога је нужно њено испољавање у поретку правне државе. Но, како је самовоља смртна болест правне државе, управна оцена целисходности ни у ком случају не сме да представља самовољу органа јавне власти. Као противтежа управној оцени целисходности — с циљем онемогућавања њенога преображавања у самовољу — јављају се јавност, код оцене јачег облика и судска јуриспруденција, код оцене слабијег облика.

Правни режим управне оцене целисходности садржи формалнопроцесне и материјалноправне елементе, при чему из особитости елемената у питању произлази велики значај управносудске јуриспруденције. Управносудска јуриспруденција не подразумева само утврђивање ваљаних правних ставова приликом решавања конкретизованих управносудских јудиката, већ подразумева развијање

правних схватања и зрачећих правних доктрина спрам типичних правних предмета.

Највећи изазов управносудске јуриспруденције у нас јесте утврђивање границе која управну оцену целисходности чува од незаконитости у циљу и злоупотребе овлашћења, следствено чему јасно одређивање значења незаконитости у циљу и злоупотребе овлашћења као правних доктрина представља гарантију да се управна оцена целисходности неће преобразити у самовољу — којом ишчезава правна држава.

Књижевност

Прица, М. (2016). Експропријација као правни институт, докторска дисертација, Правни факултет Универзитета у Нишу.

Прица, М. (2018). Правни принципи у поретку правне државе: канони правног поретка и "унутрашњег правног система", Зборник радова Правног факултета у Нишу бр. 80, 135-180.

Прица, М. (2019). Управна ствар и управно-судска ствар, прилог реформи српског законодавства и правосуђа, Право у функцији развоја друштва, Косовска Митровица, 597-639.

Прица, М. (2021). Супсидијарна и сходна примена Закона о општем управном поступку, Зборник радова Правног факултета у Нишу, Зборник радова Правног факултета у Нишу, број 91, 97-116;

Прица, М. (2022). Јавни интерес, општи интерес и приватни интерес као правни појмови, Зборник Матице српске за друштвене науке, број 184, 521-537;

Прица, М. (2023). I, Правотворачки извори, Зборник радова: „Правне празнине и пуноћа права“, Источно Сарајево, стр. 114-133;

Прица, М. (2023). II, Карактер полицијске делатности, „Право између стварања и тумачења“ – зборник радова, Правни факултет Универзитета у Источном Сарајеву, 395-416;

Прица, М. (2024). Правотворачки извори у управној материји, Правна ријеч, број 69, стр. 101-126.

Правни извори

Закон о држављанству („Службени гласник РС“, број 135 од 21. децембра 2004, 90 од 1. октобра 2007, 24 од 26. марта 2018.).

Закон о општем управном поступку („Службени гласник РС“, број 18 од 1. марта 2016, 95 од 8. децембра 2018 – Аутентично тумачење, 2 од 13. јануара 2023 – УС).

Закон о управним споровима („Службени гласник РС“, број број 111 од 29. децембра 2009).

Решење Министарства просвете, науке и технолошког развоја бр. 612-00-01466/2019-06 од 16.09.2019. године

Решење Управног суда II-3 У 19072/19 од 03. 12. 2019.

Тужба У 3989-20 од 21. 02. 2020. године

Пресуда Управног суда број II-1 3989/20 од 13. 02. 2025. године.

Prof. Miloš Prica, LL.D.,
Associate Professor,
Faculty of Law, University of Niš,
Republic of Serbia

On the Legal Nature of Administrative Assessment of Expediency, as illustrated in a significant Administrative Court judgment

Summary

Administrative activities focus on providing for the common good. Accordingly, in administrative matters, general interests prevail as dynamic expressions of the common good. Although the activities of state administration authorities are embodied in diverse goals aimed at ensuring the common good, special emphasis is placed on the protection of the public order and the legal order, which is the primary goal of the state administration as an essential component of state power. Legal regimes in administrative matters correspond to the form of administrative activity, whereas the scope of application of systemic and regulatory legal positions differs depending on the form of administrative activity. The law-making sources in administrative matters are the rational interpretation of legal rules and the administrative assessment of expediency. The administrative assessment of expediency embodies the essence of state administration, either as an expression of the protection of public order in the sphere of the irrational and unpredictable or as an expression of the specification of the public interest in the sphere of the rational and predictable. The article presents the characteristics of administrative assessment of expediency, with reference to a significant Administrative Court judgment.

Keywords: *administrative matter, law-making sources, administrative assessment of expediency, rational interpretation of legal rules, administrative court control.*

Ljubisha Stefanoski, PhD,
Associate Professor,
International Slavic University, St. Nikola,
Republic of North Macedonia
Vanda Božić, LL.D.,
Associate Professor,
Department of Legal Sciences,
State University of Novi Pazar,
Republic of Serbia
Filip Vuchen, PhD,
Research Associate,
Public Scientific Institution
"Institute for Intellectual Property", Skopje,
Republic of North Macedonia

UDK: 342.738:004
004.056.5:34

DOI: 10.5281/zenodo.23099900

FUNDAMENTAL RIGHTS IN PRIVATELY GOVERNED DIGITAL SPACES: CONSTITUTIONAL STANDARDS AND CRIMINAL LAW CHALLENGES OF PLATFORM POWER

Abstract: This paper examines the constitutional implications of privately governed digital spaces and the transformation of large platforms into private actors exercising regulatory power over fundamental rights, public discourse and online participation. The authors argues that digital constitutionalism must address private rule-making, content moderation and algorithmic decision-making through transparency, accountability, procedural fairness and effective review. Using doctrinal and comparative legal analysis, the paper examines the GDPR, the DSA, the DMA and the AI Act, together with relevant CJEU and ECtHR jurisprudence, and the correlation between platform governance and criminal law. The authors conclude that neither exclusive state regulation nor platform self-regulation is sufficient, and propose a hybrid framework combining fundamental-rights safeguards, algorithmic accountability, Digital Due Process and independent oversight.

* stefanoski_ljubisa@yahoo.com; ORCID: 0009-0005-0331-152X.
** vbozic@np.ac.rs; ORCID: 0000-0002-5905-1916.
*** filip.vucen@gmail.com, ORCID: 0009-0003-8117-5856.

Keywords: Digital constitutionalism, fundamental rights platform governance freedom of expression privacy data protection, criminal law, cybercrime, algorithmic accountability, content moderation, Digital Services Act, Digital Markets Act, Artificial Intelligence Act, GDPR.

1. Introduction and Methodology

Fundamental rights[1] have traditionally been conceived primarily within a vertical relationship between the individual and the State.[2] Digitalisation, however, has altered the conditions under which those rights are exercised. Large digital platforms now mediate communication, access to information, commerce and political participation, while their private rules and technological systems can determine the visibility, availability and removal of content. Their decisions may therefore affect freedom of expression, privacy and data protection, equality, association and access to effective remedies.[3] This transformation gives rise to digital constitutionalism: a normative framework seeking to apply constitutional values to the exercise of significant digital power by States, platforms and algorithmic systems. It is concerned not only with rights but also with transparency, accountability, proportionality, procedural fairness, democratic legitimacy and the rule of law.[4]

This article adopts a doctrinal and comparative legal methodology. It examines the GDPR, the DSA, the DMA and the AI Act, as well as relevant CJEU and ECtHR case law, and scholarship on platform governance, algorithmic accountability and private ordering.[5] It analyzes whether European regulation is developing constitutional safeguards capable of constraining concentrated private digital power while preserving innovation and effective criminal-law enforcement.[6]

---

[1] The United Nations, Human Rights, accessed: 06/03/2026

[2] The U.N., The Universal Declaration on Human Rights, accessed: 06/03/2026.

[3] Council of Europe, Manual for Human Rights Education with Young people, accessed: 06/03/2026

[4] Gripsrud, J. (2012). The digital public sphere: challenges for media policy, Nordicom (2012), accessed: 07/07/2026

[5] De Gregorio, G. (2022). Digital Constitutionalism in Europe: Reframing Rights and Powers in the Algorithmic Society, Cambridge University Press, 2022, pp.1–37, accessed: 27/07/2026.

[6] De Gregorio, 2022:1–3.

2. Digital Constitutionalism and Private Digital Power

Digital constitutionalism refers to efforts to apply constitutional values, such as fundamental rights, rule of law, transparency, and accountability, to the digital environment, particularly the Internet and large online platform[7]. Digital constitutionalism responds to the redistribution of social, economic and communicative power to private actors controlling digital infrastructures.[8] Platforms establish terms of service, community standards, moderation rules, recommender systems and account-enforcement mechanisms that function as private regulatory regimes.[9] Although platforms do not have formal sovereign authority, their decisions may have effects comparable to public regulation because they determine the conditions under which individuals speak, obtain information, participate in markets and engage in public debate. The objective is not to convert platforms into public institutions. Rather, substantial private regulatory power should be subject to standards proportionate to its societal impact, including transparency, accountability, proportionality, procedural fairness, effective remedies and independent oversight.[10]

Digital constitutionalism is related to, but distinct from, digital sovereignty. Digital constitutionalism concerns the constitutional regulation of rights and powers in the digital environment, whereas digital sovereignty concerns the capacity of public institutions to exercise strategic autonomy and reduce critical dependencies in relation to digital infrastructures, technologies and data. In the European context, the two concepts can therefore be understood as complementary: digital sovereignty provides institutional and regulatory capacity, while digital constitutionalism supplies the rights-based and constitutional framework

[7] Celeste, E. (2024). Blog: What is digital constituonalism?, https://doi.org/10.4324/9781003256908, accessed: 10/03/2026

[8] De Gregorio, 2022: 1-15; Celeste E. (2019). 'Digital Constitutionalism: A New Systematic Theorisation', International Review of Law, Computers & Technology, 33(1) 2019, pp76–79; Suzor, N. (2018). 'Digital Constitutionalism: Using the Rule of Law to Evaluate the Legitimacy of Governance by Platforms' (2018) pp1–3, accessed: 27/07/2026

[9] Lenaerts, K. (2013). 'The Principle of Democracy in the Case Law of the European Court of Justice', (2013) 62 International & Comparative Law Quarterly, p.271, accessed: 27/07/2026.

[10] De Gregorio, 2022: 1-20; Celeste, E. (2020). Digital Constitutionalism: The Role of Internet Bills of Rights, Routledge 2022, pp.1–15; Suzor, N. (2020). Lawless: The Secret Rules That Govern Our Digital Lives, Cambridge University Press 2019, pp.3–15, accessed: 27/07/2026.

within which that capacity should be exercised.[11] The same framework is relevant to criminal law. Digital platforms and other service providers increasingly perform functions that intersect with criminal investigations, including the identification and reporting of potentially illegal content, the preservation of electronic evidence, and compliance with lawful requests for data from competent authorities.[12] Their growing participation in criminal-justice processes raises questions of legality, due process, accountability and judicial oversight, particularly where private actors' decisions or cooperation may have significant consequences for individuals' rights.[13]

3. European Constitutionalising of Digital Governance

The EU has progressively embedded fundamental-rights safeguards into the architecture governing digital platforms. The GDPR constitutionalises data protection by translating Articles 7 and 8 of the Charter into binding rules on lawful processing, transparency, accountability, data minimisation, and individual rights.[14]

The DSA extends this approach from data processing to platform governance. It imposes transparency and procedural obligations, including statements of reasons, internal complaint handling, out-of-court dispute settlement, advertising transparency, researcher access and systemic-risk assessment. For VLOPs and VLOSEs, these duties reflect the principle that significant private regulatory power entails corresponding public responsibility.[15]

---

[11] Celeste, E. (2024). 'Digital Constitutionalism, EU Digital Sovereignty Ambitions and the Role of the European Declaration on Digital Rights', New Directions in Digitalisation, Springer Nature,pp255–271, accessed: 27/07/2026

[12] Regulation (EU) 2023/1543 of the European Parliament and of the Council of 12 July 2023 on European Production Orders and European Preservation Orders for electronic evidence in criminal proceedings and for the execution of custodial sentences following criminal proceedings [2023] OJ L 191/118, arts 1–3; accessed: 07/07/2026

[13] Daskal, J (2025). 'The Un-Territoriality of Data' (2015) 125 Yale Law Journal p326, pp332–340; accessed: 07/07/2026

[14] Celeste E., De Gregorio G. (2020). 'Digital Humanism: The Constitutional Message of the GDPR' (2022) 3(1) Global Privacy Law Review 4, 4–8; Charter of Fundamental Rights of the European Union [2012] OJ C326/391, arts 7–8; European Convention on Human Rights, art 8., accessed: 10/03/2026.

[15] Regulation (EU) 2022/2065 of the European Parliament and of the Council (Digital Services Act) [2022] OJ L277/1, arts 33–35, 39–40; accessed 27/07/2026.

The DMA addresses another dimension of private power: gatekeeper control and economic dependence. Its ex-ante obligations seek to preserve contestability and fairness in digital markets. Competition law and the DMA therefore constrain the structural conditions through which platform power is accumulated, while digital constitutionalism examines the implications of that power for rights and democratic participation.[16]

The AI Act adds a risk-based framework for algorithmic power. It prohibits specified AI practices, imposes requirements on high-risk systems concerning risk management, data governance, transparency and human oversight, and creates institutional enforcement mechanisms. The GDPR, the DSA and the AI Act consequently form complementary layers of a European model in which technological power is increasingly subjected to legally enforceable fundamental-rights constraints.[17]

4. Platform, Algorithmic and Market Power

Web 2.0 represents a significant evolution of the Internet, characterized by interactive platform, user participation, and collaborative digital environments. One of its defining features is user-generated content, where individuals actively create and publish materials such as videos, images, and posts on platform like YouTube, Facebook, Instagram, and TikTok[18]. Web 2.0 transformed the Internet into an interactive and participatory environment in which users became producers and distributors of content. Platforms consequently became essential infrastructures for social and political communication. Their governance mechanisms allow them to make rules, interpret them, monitor compliance and impose sanctions through removal, suspension, down-ranking, demonetisation and exclusion.[19]

---

[16] Kuoppamäki, P. (2023). 'Kuka vartioi portinvartijaa? /Who guards the gatekeeper?' (2023) 2023(1) Liikejuridiikka 91, pp91–116; Regulation (EU) 2022/1925 of the European Parliament and of the Council of 14 September 2022 on contestable and fair markets in the digital sector and amending Directives (EU) 2019/1937 and (EU) 2020/1828 (Digital Markets Act) [2022] OJ L265/1, arts 1, 2 and 5–7, accessed 27/07/2026.

[17] Regulation (EU) 2024/1689 of the European Parliament and of the Council of 13 June 2024 laying down harmonised rules on artificial intelligence [2024] OJ L 2024/1689 ('AI Act'), art 1., accessed 27/07/2026.

[18] Kenton, W. (2025). Understanding Web 2.0: Key Features, Impact, and Examples, accessed: 12/03/2026.

[19] O'Reilly, T. (2007). 'What Is Web 2.0: Design Patterns and Business Models for the Next Generation of Software' (2007) p65 Communications & Strategies 17; Balkin, J. M (2028).

Platform power operates through several connected dimensions: control over expression and access to information; extensive collection and monetisation of data; algorithmic ranking and recommendation; control over access to digital services; and the global operation of private rules across jurisdictions.[20]

In 2025, the European Commission preliminarily found both TikTok and Meta in breach of their obligation to grant researchers adequate access to public data under the Digital Services Act (DSA). The Commission also preliminarily found Meta, for both Instagram and Facebook, in breach of its obligations to provide users simple mechanisms to notify illegal content, as well as to allow them to effectively challenge content moderation decisions[21]. Allowing researchers access to platforms' data is an essential transparency obligation under the DSA, as it provides public scrutiny into the potential impact of platforms on our physical and mental health. On 5 December 2025, the European Commission adopted a commitments decision under Article 71 of the Digital Services Act (Regulation (EU) 2022/2065) concerning TikTok. Rather than finding that TikTok had formally infringed the DSA or imposing a fine, the Commission accepted legally binding commitments offered by TikTok and closed this part of its investigation.[22] Without admitting any infringement, TikTok submitted commitments under Article 71 of DSA, designed to remedy the Commission's concerns.

Artificial Intelligence (AI) governance has evolved into a broader constitutional and institutional framework that shapes democratic governance, accountability, human rights, and market regulation. Through a comparative analysis, the article demonstrates that the European Union's centralized, rights-based approach provides greater regulatory coherence and institutional accountability than the United States' fragmented, market-oriented governance model. It concludes that algorithmic constitutionalism has emerged as a transformative paradigm, positioning AI

‘Free Speech in the Algorithmic Society: Big Data, Private Governance, and New School Speech Regulation’ (2018) p51; Redeker, D., Keller D., & Gasser U., ‘Towards a Theory of Platform Constitutionalism (2018) 1 Internet Policy Review 1, 303 ff, accessed 27/07/2026.

[20] Celeste, E. (2021). ‘The Constitutionalisation of the Digital Ecosystem: Lessons from International Law’ (2021) MPIL Research Paper No 2021-16, pp47-73 accessed 27/07/2026.

[21] EU Commission preliminarily finds TikTok and Meta in breach of their transparency obligations under the Digital Services Act, (2025), accessed: 27/07/2026.

[22] See: Commission Decision C (2025) 8538 (Official Journal C/2026/1642), concerning Case DSA.100109 – TikTok under the Digital Services Act (DSA), accessed: 27/07/2026.

regulation at the center of global legal and institutional competition[23]. AI transparency has moved from ethical guidance to legally binding duties, backed by large fines. The EU AI Act[24], in force since 1 August 2024, sets out the world's first broad framework for AI transparency.

Competition law illustrates the structural dimension of this power. In Google Shopping, the CJEU confirmed that preferential treatment of a dominant platform's own comparison-shopping service may constitute abuse under Article 102 TFEU. The later Google Android litigation similarly demonstrates that contractual restrictions, tying and ecosystem strategies can reinforce dominance across adjacent digital markets.[25]

Nevertheless, competition law cannot exhaust the constitutional analysis. Its principal concern is market structure, whereas digital constitutionalism also asks whether concentrated technological power is compatible with fundamental rights, democratic participation, procedural fairness and legitimate governance. [26]

5. Fundamental Rights and Privately Governed Digital Spaces

Privately governed digital spaces increasingly perform public-sphere functions while remaining subject to corporate rules. Content moderation may remove lawful speech, restrict visibility or suspend accounts; automated systems can make these decisions at scale, sometimes without sufficient contextual understanding. The resulting asymmetry between platforms and users creates a constitutional concern because exclusion from a dominant platform may affect communication, political participation and access to information far beyond an ordinary contractual relationship. [27]

---

[23] Whitmore, E. (2026). Algorithmic Constitutionalism and Institutional Transformation: Comparative AI Governance, Digital Rights, and Regulatory Capacity in the European Union and the United States (2020–2026), Contemporary Law Annual Review, accessed: 27/07/2026.

[24] The EU AI Act, (Regulation (EU) 2024/1689), accessed:27/07/2026.

[25] Case C-48/22 P Google LLC and Alphabet Inc v European Commission EU:C: 2024:726, De Gregorio (2022). 'Digital Constitutionalism across the Atlantic' (2022) 12 Global Constitutionalism 1, accessed 27/07/2026.

[26] Celeste (n 2); Redeker, Keller and Gasser (n 7), accessed 27/07/2026.

[27] 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 [2022] OJ L277/1 ('Digital Services Act')

Freedom of expression is particularly affected. In Delfi AS v Estonia, the ECtHR balanced platform responsibility for manifestly unlawful comments against Article 10 ECHR.[28] In Magyar Jeti Zrt v Hungary, it stressed the importance of hyperlinks and the need to avoid disproportionate liability that could chill online expression.[29] These judgments show that intermediary governance cannot be assessed solely as a matter of private contract.

Similarly, The CJEU's Google Spain judgment recognised that search-engine operators bear responsibilities affecting privacy and data protection.[30] Glawischnig-Piesczek confirmed that national courts may require removal of identical or, in appropriate circumstances, equivalent unlawful content, while EU law does not permit a general monitoring obligation.[31]

Algorithmic power creates an additional layer.[32] Ranking determines visibility, recommender systems shape exposure to information, profiling structures commercial environments and automated moderation can affect whether expression remains accessible. The constitutional question is therefore whether high-impact decisions are transparent, accountable, contestable and subject to effective safeguards rather than merely whether an algorithm produces an accurate result.[33]

6. Digital Due Process and Criminal-Law Challenges

The DSA is significant because it converts several aspects of private moderation into legally structured procedures. Providers must give reasons

[28] Delfi AS v Estonia App no 64569/09 (ECtHR, 16 June 2015), accessed 27/07/2026.

[29] Magyar Jeti Zrt v Hungary App no 11257/16 (ECtHR, 4 December 2018), accessed 27/07/2026.

[30] Case C-131/12 Google Spain SL and Google Inc. v Agencia Española de Protección de Datos (AEPD) and Mario Costeja González EU:C: 2014:317, accessed 27/07/2026.

[31] Case C-18/18 Eva Glawischnig-Piesczek v Facebook Ireland Ltd EU:C: 2019:821, accessed 27/07/2026.

[32] 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 [2022] OJ L277/1, arts 39 and 71, accessed 27/07/2026

[33] Yeung K. (2017). ‘Algorithmic Regulation: A Critical Interrogation’. Regulation & Governance (n1) 2017 pp.505–523; Yeung. K., (2017). Hypernudge’: Big Data as a mode of regulation by design, Information, Communication & Society, 20 (1) 2017, 118-136, Pasquale (n 1); Regulation (EU) 2022/2065, arts 27, 34–35, accessed 27/07/2026.

for certain restrictions[34], offer internal complaint mechanisms and, in relevant cases, provide access to out-of-court dispute settlement.[35] The European Commission's enforcement[36] practice further illustrates that transparency and contestability are becoming enforceable regulatory requirements rather than voluntary corporate commitments.[37]Yet, procedural transparency alone does not guarantee accountability. Researchers may face limited or technically constrained access to platform data, while complex algorithmic systems remain difficult to scrutinise. The constitutional objective should therefore be Digital Due Process: timely notice, intelligible reasons, meaningful appeal, independent review and judicial oversight where decisions have significant effects on rights.[38]

Criminal law makes these safeguards especially important. Platforms cooperate in combating child sexual abuse material, terrorist content, cyberstalking, fraud, identity theft and online incitement, and may preserve evidence or respond to lawful information requests.[39] But broad monitoring duties can transform private companies into de facto law-enforcement agencies without equivalent democratic accountability.[40] Excessive liability may also produce collateral censorship as platforms remove lawful content to reduce legal risk.[41]

---

[34] European Commission (2025). 'Commission preliminarily finds TikTok's ad repository in breach of the Digital Services Act' (15 May 2025), accessed 27/07/2026

[35] European Commission (2025). 'Commission accepts TikTok's commitments on advertising transparency under the Digital Services Act' (5 Dec.2025); Commission Decision, Case DSA.100109 – TikTok, 5 Dec. 2025, C (2025) 8538.

[36] European Commission (2026). 'Two years of Digital Services Act allows 50 million content moderation decisions by platforms to be reversed' (17 February 2026).

[37] DSA, arts 14–17, 20–22, 24, 26, 28, 34–35, 39–40 and 71, accessed 27/07/2026

[38] Costello, R. Á. (2023). 'Faux ami? Interrogating the normative coherence of "digital constitutionalism"' 13 Global Constitutionalism 1(2023); Celeste (n 2), accessed 27/07/2026.

[39] Svantesson, D. J. B., & Gerry, F. (2016). Law enforcement access to evidence via direct contact with cloud providers – identifying the contours of a solution, Computer Law & Security Review, 32(5), 671–682, https://doi.org/10.1016/j.clsr.2016.07.011, accessed:14/03/2026.

[40] Sachoulidou, A. (2024). Cross-border access to electronic evidence in criminal matters: The new EU legislation and the consolidation of a paradigm shift in the area of judicial cooperation. New Journal of European Criminal Law, 15(3), 256–274, https://doi.org/10.1177/20322844241258649, accessed:15/03/2026.

[41] Balkin, J. M. (2014). Old-School/New-School Speech Regulation, Harvard Law Review, 127, 2296–2342, accessed:14/05/2026.

The principle of legality requires criminal offences and platform duties connected to criminal enforcement to be sufficiently clear[42] and foreseeable.[43] Vague categories such as harmful content or disinformation cannot substitute for precise legal standards where criminal consequences are possible.[44] Cross-border enforcement creates further difficulty because the same communication may be lawful in one jurisdiction and unlawful in another.[45]

Procedural fairness therefore requires mechanisms through which users can challenge decisions affecting expression or access.[46] The DSA's notice-and-action and complaint mechanisms represent an important step, but high-impact decisions should also remain subject to independent and, where appropriate, judicial review.[47]

7. European Case Law and Digital Constitutionalism

European case law has developed a set of complementary constitutional principles. Digital Rights Ireland established that indiscriminate data retention constitutes a serious interference with Charter rights and must satisfy proportionality.[48] The case Google Spain constitutionalised data-protection responsibilities of search engines; Glawischnig-Piesczek

[42] See: Article 49 of the Charter of Fundamental Rights of the European Union (principle of legality and proportionality of criminal offences and penalties, accessed:15/05/2026.

[43] Truu, M. (2022). The European Court of Human Rights and the Principle of Foreseeability (Lex Certa and Stricta): How to Determine Whether an Offence Is Clearly Defined in Criminal Law, Juridica International, 31, pp 98–110. https://doi.org/10.12697/JI.2022.31.07, accessed:15/05/2026.

[44] Hörnle, J. (2021). Internet Jurisdiction Law and Practice. Oxford University Press, Chapter 4: "Criminal Jurisdiction—Concurrent Jurisdiction, Sovereignty, and the Urgent Requirement for Coordination." https://doi.org/10.1093/oso/9780198806929.003.0004, accessed: 26/06/2026.

[45] Hörnle, 2021: 81–114.

[46] Bayer, J. (2022). 'Procedural Rights as Safeguard for Human Rights in Platform Regulation' (2022) Policy & Internet. https://doi.org/10.1002/poi3.298, accessed: 27/06/2026.

[47] Frosio, G. F. (2023). Taking Fundamental Rights Seriously in the Digital Services Act's Platform Liability Regime. European Law Journal, 29(5–6), pp455–485. https://doi.org/10.1111/eulj.12475 accessed: 27/06/2026.

[48] Joined Cases C-293/12 and C-594/12 Digital Rights Ireland Ltd v Minister for Communications, Marine and Natural Resources and Others EU:C:2014:238, accessed 27/07/2026.

balanced removal duties against the prohibition of general monitoring; Delfi and Magyar Jeti developed standards for intermediary liability and online expression.[49] The 2026 Google Android judgment[50] in Case C-738/22 P [51] is important for a broader conception of digital constitutionalism because it concerns the structural concentration of private power within digital ecosystems. By upholding the finding of abuse concerning tying, contractual restrictions and exclusionary practices, the Court demonstrates that competition law can operate as one layer of the constitutional control of platform power.[52]

Taken together, these cases do not establish a single doctrine of platform constitutionalism. They nevertheless reveal a trajectory in which private technological infrastructures are treated as sites where fundamental rights may be exercised, restricted and protected.[53] The constitutionalisation of private power requires more than internal platform rules: it requires external legal standards, independent oversight, effective remedies and proportionality.[54]

8. Serbia and the Emerging Regional Dimension

Serbia illustrates the gradual emergence of digital constitutionalism outside the EU. Although Serbian law does not expressly use the concept, constitutional rights concerning privacy, personal data, freedom of expression, access to information and confidentiality of communications increasingly operate within digitally mediated environments. Serbia's AI

[49] Google Spain (n 12); Glawischnig-Piesczek (n 13); Delfi (n 10); Magyar Jeti (n 11), accessed 27/07/2026.

[50] Google loses fight against record €4.1 billion EU antitrust fine, accessed: 15/04/2026.

[51] Case C-738/22 P, Google LLC and Alphabet Inc v European Commission EU:C:2026:533; Giovanni De Gregorio, Digital Constitutionalism in Europe: Reframing Rights and Powers in the Algorithmic Society (Cambridge University Press 2022) pp169–233, accessed 15/04/2026.

[52] Case C-738/22 P Google LLC and Alphabet Inc v European Commission EU:C:2026:533; Giovanni De Gregorio, Digital Constitutionalism in Europe: Reframing Rights and Powers in the Algorithmic Society (Cambridge University Press 2022) pp169–233, accessed 15/04/2026.

[53] Bradford, A. (2023). Digital Empires: The Global Battle to Regulate Technology,Oxford University Press 2023) pp 203–245, accessed: 15/04/2026.

[54] De Gregorio (n 2); Celeste (n 2), accessed 27/07/2026.

Strategy for 2025–2030[55] and its legislation on information security[56] demonstrate an expanding institutional response to technological power.

European integration is particularly important. Approximation to the EU acquis provides normative reference points for data protection, cybersecurity, artificial intelligence and platform accountability. Serbia therefore illustrates a form of transnational digital constitutionalism in which European standards influence a non-member State through legal approximation and regulatory practice.

The Serbian framework remains less institutionally developed than the EU's emerging architecture. Its future development should move beyond treating digital technologies solely as economic or administrative instruments and address the exercise of both public and private power through digital infrastructures. Priorities include transparency, accountability, procedural fairness, algorithmic oversight and effective remedies.[57]

9. Conclusion

Digital platforms have become powerful actors in the exercise of rights, communication, economic participation and democratic discourse. Their private status does not eliminate the constitutional significance of their decisions. Digital constitutionalism provides a framework for ensuring that substantial platform power remains compatible with the rule of law, fundamental rights, proportionality, transparency and accountability.

The European experience demonstrates a layered model. The GDPR protects informational autonomy; the DSA constitutionalises aspects of platform procedure and systemic-risk governance; the DMA constrains structural gatekeeper power; the AI Act regulates high-risk algorithmic systems; and CJEU and ECtHR jurisprudence supplies principles of proportionality, legal certainty, freedom of expression and effective protection. The criminal-law dimension requires particular care because private enforcement can assist the prevention and prosecution of crime

[55] Serbia's 2025–2030 AI Strategy is particularly useful evidence of this transition, because the country is now explicitly constructing institutional approaches to AI governance rather than treating AI solely as a technological or economic issue

[56] Information Security Act, Official Gazette of the Republic of Serbia No. 6/16 and 94/17, accessed:27/07/2026.

[57] National CERT of the Republic of Serbia, Official Gazette of the RS No. 6/16 and 94/17, accessed:27/07/2026.

while also creating risks of collateral censorship, over-removal and displacement of judicial functions.

The future legitimacy of platform governance should therefore depend less on expanding liability alone and more on establishing Digital Due Process: meaningful notice and reasons, effective appeals, independent review, judicial oversight for high-impact decisions, algorithmic accountability and appropriate cooperation between platforms and judicial authorities. The central constitutional challenge is to reconcile technological innovation and private autonomy with rights, democratic legitimacy and the rule of law.

References

Bailo, F. (2025). Digital platforms are now the ultimate political power brokers, with consequences for democracy. University of Sydney.

Balkin, J. M. (2014), Old-School/New-School Speech Regulation, Harvard Law Review, 127, 2296–2342.

Balkin, J.M. (2018). 'Free Speech in the Algorithmic Society: Big Data, Private Governance, and New School Speech Regulation' (2018) 51 UC Davis Law Review pp1149, pp1169–1184, accessed: 27/07/2026.

Bayer, J. (2022). 'Procedural Rights as Safeguard for Human Rights in Platform Regulation' (2022) Policy & Internet. https://doi.org/10.1002/poi3.298, accessed: 27/06/2026.

Belenguer, L. (2022). AI Bias: Exploring Discriminatory Algorithmic Decision-Making Models and the Application of Possible Machine-Centric Solutions Adapted from the Pharmaceutical Industry. AI and Ethics, 2, 771–787. https://doi.org/10.1007/s43681-022-00138-8.

Božić V. & Dimić S. (2020). Taxpayer data theft as a form of cybercrime, Conference Proceedings, Faculty of Law, Banja Luka, p. 395-408.

Božić, V. (2016). Suzbijanje seksualne eksploatacije kao vodećeg oblika trgovanja ljudima u funkciji zaštite prava na život i temeljnih ljudskih prava, Pravni život, p. 267-288.

Bradford, A. (2023). Digital Empires: The Global Battle to Regulate Technology,Oxford University Press, pp 203–245, accessed: 15/04/2026.

Breidbach, C. (2024). Responsible Algorithmic Decision-Making. Organizational Dynamics. https://doi.org/10.1016/j.orgdyn.2024.101031 .

Brown, C. (2022). Are Individual Rights and Human Rights the Same? The Brown Firp Pllc, Alexandria, Aa, USA; https://brownfirmpllc.com/are-individual-rights-and-human-rights-the-same/

Burri, M. (2022). Privacy and Data Protection. In The Oxford Handbook of Digital Law (pp. 745–767). Oxford University Press.

Buttaboni, C., Colangelo, G.,& Floridi, L. (2025). The Rise of Digital Platforms' Power and the EU's Regulatory Gamble with the DMA and DSA.Constutional Discourse, 2.7.2025, https://constitutionaldiscourse.com/the-rise-of-digital-platforms-power-and-the-eus-regulatory-gamble-with-the-dma-and-dsa/

Celeste E., De Gregorio G. (2020). ‘Digital Humanism: The Constitutional Message of the GDPR’ (2022) 3(1) Global Privacy Law Review 4, 4–8;

Celeste, E. (2019). 'Digital Constitutionalism: A New Systematic Theorisation', International Review of Law, Computers & Technology (2019) 33:1, 76-99, (2019). Taylor&Francis

Celeste, E. (2021). ‘The Constitutionalisation of the Digital Ecosystem: Lessons from International Law’ (2021) MPIL Research Paper No 2021-16, pp47-73 accessed 27/07/2026.

Celeste, E. (2024). ‘Digital Constitutionalism, EU Digital Sovereignty Ambitions and the Role of the European Declaration on Digital Rights’, New Directions in Digitalisation, Springer Nature,pp255–271, accessed: 27/07/2026

Celeste, E. (2025). Digital Constitutionalism in Europe: Reframing Rights and Powers in the Algorithmic Society, Cambridge University Press.

Chan, J., & Lim, E. (2023). How It Matters Who Makes Corporate Rules. European Business Organization Law Review, Available at SSRN: https://ssrn.com/abstract=4603411

Chapdelaine, P. (2028). Copyright User Rights and Remedies: An Access to Justice Perspective. Laws 2018, 7(3) 2028, 1-26; https://doi.org/10.3390/laws7030024

Chung, D. T. (2025). How User-Generated Content on Social Media Platforms Can Shape Consumers' Purchase Behavior. Cogent Business & Management, 12(1).

Costello, R. Á. (2023). ‘Faux ami? Interrogating the normative coherence of “digital constitutionalism”’ 13 Global Constitutionalism 1(2023).

Daskal, J (2025). ‘The Un-Territoriality of Data’ (2015) 125 Yale Law Journal p326, pp332–340.

De Gregorio, G. (2022). Digital Constitutionalism in Europe: Reframing Rights and Powers in the Algorithmic Society, Cambridge University Press, 2022, pp169–233, accessed 15/04/2026.

De Gregorio, G. (2022). 'Digital Constitutionalism across the Atlantic' (2022) 12 Global Constitutionalism 1, accessed 27/07/2026.

De Gregorio, G., & Radu, R. (2022). Digital Constitutionalism in the New Era of Internet Governance. International Journal of Law and Information Technology.

Douek, E. (2022). 'The Rise of Content Cartels', 107 Cornell Law Review (2022)pp 1940–1955,

Fasel, M., & Weerts, S. (2025). Between Regulation, Pressure and Collaboration: The Public–Private Entanglement in Content Moderation, Telecommunications Policy

Frosio, G. (2025). Platform Constitutionalism: The Digital Services Act and the Remaking of Internet Governance, Edward Elgar Publishing Ltd.

Frosio, G. F. (2023). Taking Fundamental Rights Seriously in the Digital Services Act's Platform Liability Regime. European Law Journal, 29(5–6), 455–485. https://doi.org/10.1111/eulj.12475 accessed: 27/06/2026.

Frosio, G., & Geiger, C. (2024). Towards a Digital Constitution: How the Digital Services Act Shapes the Future of Online Governance, Verfassungsblog, 20 Feb. 2024: https://verfassungsblog.de/towards-a-digital-constitution

Gillespie, T (2018). Custodians of the Internet: Platforms, Content Moderation, and the Hidden Decisions That Shape Social Media, Yale University Press, 2018

Gorwa, R. (2024). Governance by Platforms: Definitions, Histories, Concepts, Oxford University Press, pp13-28.

Gripsrud, J. (2012). The digital public sphere: challenges for media policy, Nordicom (2012),

Heldt, A.P. (2022). EU Digital Services Act: The White Hope of Intermediary Regulation. In: Flew, T., Martin, F.R. (eds) Digital Platform Regulation. Palgrave Global Media Policy and Business. Palgrave Macmillan, Cham. https://doi.org/10.1007/978-3-030-95220-4_4

Hörnle, J. (2021). Criminal Jurisdiction—Concurrent Jurisdiction, Sovereignty, and the Urgent Requirement for Coordination, in: Internet Jurisdiction Law and Practice (Chapter 4), Oxford University Press, https://doi.org/10.1093/oso/9780198806929.003.0004, accessed: 26/06/2026.

Hudson, D. L. Jr. (2018). In the Age of social media, Expand the Reach of the First Amendment, Human Rights Magazine, ABA, 19 Nov. 2028,

https://www.americanbar.org/groups/crsj/resources/human-rights/archive/age-social-media-expand-reach-first-amendment/

Josipović, I. & Božić, V. (2022). Measures for Prevention and Fight Against Terrorism - Financial Aspect, 7th International Crime and Punishment film festival “Protection of the rule of law against terrorism and the coups”, Conference Proceedings, Faculty of Law, Istanbul, pp.243-270.

Kira, B., Sinha V. & Srinivasan, S. (2021). Regulating Digital Ecosystems: Bridging the Gap Between Competition Policy and Data Protection. Industrial and Corporate Change, 30, 1337–1360. https://doi.org/10.1093/icc/dtab053

Kuoppamäki, P. (2023). ‘Kuka vartioi portinvartijaa? /Who guards the gatekeeper?’ (2023) 2023(1) Liikejuridiikka 91, pp91–116

Lenaerts, K. (2013). ‘The Principle of Democracy in the Case Law of the European Court of Justice’, (2013) 62 International & Comparative Law Quarterly, p.271, accessed: 27/07/2026.

Mende, J. (2023). Corporate Human Rights Responsibilities: Rethinking the Public–Private Divide. Nordic Journal of Human Rights, 41(3), pp255–264. https://doi.org/10.1080/18918131.2023.2254969

Min, A. (2023). Artificial Intelligence and Bias: Challenges, Implications, and Remedies, Journal of Social Research, Vol 2 (11)2023, https://doi.org/10.55324/josr.v2i11.1477

Müller, J. (2025). Rights in the Digital Age, International Idea; https://doi.org/10.31752/idea.2025.33

Omar, A. S. & Kennedy, O.O. (2024). The Impact of social media on Society: A Systematic Literature Review. The International Journal of Engineering and Science (IJES) , Vol.2 (6) 2024,pp 96-106

O'Reilly, T. (2007). ‘What Is Web 2.0: Design Patterns and Business Models for the Next Generation of Software’ (2007) p65 Communications & Strategies 17;

Pasquale, F. (2015), The Black Box Society: The Secret Algorithms That Control Money and Information, Harvard University Press.

Pohle J., Thorsten T. (2020). Digital sovereignty. Internet Policy Review. 9 (4). doi:10.14763/2020.4.1532. hdl:10419/233109

Pollicino, O. (2026). A New Geometry for Digital Constitutionalism? In DigEUCit 2023. Springer. https://doi.org/10.1007/978-3-032-02500-5_2

Redeker, D., Keller D., & Gasser U., ‘Towards a Theory of Platform Constitutionalism (2018) 1 Internet Policy Review 1, 303 ff, accessed 27/07/2026.

Sachoulidou, A. (2024). Cross-Border Access to Electronic Evidence in Criminal Matters: The New EU Legislation and the Consolidation of a Paradigm Shift in the Area of Judicial Cooperation. New Journal of European Criminal Law, 15(3), 256–274. https://doi.org/10.1177/203228442-41258649, accessed:15/03/2026.

Stefanoski, Lj., Vuchen, F. & Naumovski G. (2025). Deca kap vlasnici intelektualne svojine Children as Owners of Intellectual Property, Legal Protection of Children, Faculty of Law, University of Niš.

Su, C. C. & Chan, N. K. (2025). Assembling Platform Governance as Private Ordering in the Age of Generative AI: Platform Interdependence in Policy Evolution. Information, Communication & Society. https://doi.org/10.1080/1369118X.2025.2513672

Suzor, N. P. (2019). Lawless: The Secret Rules That Govern Our Digital Lives, Cambridge University Press.

Suzor, N.P. (2018). Digital Constitutionalism: Using the Rule of Law to Evaluate the Legitimacy of Governance by Platforms. Social Media & Society, 4(3). https://doi.org/10.1177/2056305118787812

Svantesson, D. J. B., & Gerry, F. (2016). Law Enforcement Access to Evidence via Direct Contact with Cloud Providers: Identifying the contours of a solution. Computer Law & Security Review, 32(5), 671–682. https://doi.org/10.1016/j.clsr.2016.07.011, accessed:14/03/2026.

Truu, M. (2022). The European Court of Human Rights and the Principle of Foreseeability (Lex Certa and Stricta): How to Determine Whether an Offence Is Clearly Defined in Criminal Law. Juridica International, 31, 98–110. https://doi.org/10.12697/JI.2022.31.07 ,accessed:15/05/2026

Wachter, S., Mittelstadt, B., & Russell, C. (2018). Counterfactual Explanations without Opening the Black Box: Automated Decisions and the GDPR. Harvard Journal of Law & Technology, 31(2), 841–887.

Wanner, M. S. T., & Miljand, M. (2025). Unlocking the Transformative Potential of Multi-Stakeholder Partnerships for Sustainable Development. World Development. https://doi.org/10.1016/j.worlddev.2025.107007

Whitmore, E. (2026). Algorithmic Constitutionalism and Institutional Transformation: Comparative AI Governance, Digital Rights, and Regulatory Capacity in the European Union and the United States (2020–2026), Contemporary Law Annual Review, accessed: 27/07/2026.

Xie, M. (2024). The Platformation and Transformation of the Digital Public Sphere: An Introduction. Social Media & Society. https://doi.org/10.1177/20570473241228627

Yeung K. (2017). 'Algorithmic Regulation: A Critical Interrogation'. Regulation & Governance (n1) 2017 pp.505–523;

Yeung. K., (2017). Hypernudge': Big Data as a mode of regulation by design, Information, Communication & Society, 20 (1) 2017, 118-136,

Youvan, D. C. (2023). Freedom of Speech in the Digital Age: A Critical Examination of Private Power and Public Rights, https://youvan.ai/pdf.php?file=Freedom%20of%20Speech%20in%20the%20Digital%20Age%20-%20A%20Critical%20Examination%20of%20Private%20Power%20and%20Public%20Rights.pdf

Zaidan, E., & Ibrahim, I.A. (2024). AI Governance in a Complex and Rapidly Changing Regulatory Landscape: A Global Perspective. Humanities and Social Sciences Communications, 11, 1121. https://doi.org/10.1057/s41599-024-03560-x

Legislation

European Union

Charter of Fundamental Rights of the European Union [2012] 2012/C 326/2; OJ C326/391, accessed:15/05/2026

Treaty on European Union and the Treaty on the functioning of the European Union (2016/C 202/01).

Directive 95/46/EC of the European Parliament and of the Council of 24 October 1995 on the Protection of Individuals with Regard to the Processing of Personal Data and on the Free Movement of Such Data.

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 (General Data Protection Regulation – GDPR).

Regulation (EU) 2022/1925 of the European Parliament and of the Council of 14 September 2022 on Contestable and Fair Markets in the Digital Sector (Digital Markets Act – DMA). [2022] OJ L265/1,

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 – DSA). [2022] OJ L277/1,

Regulation (EU) 2023/1543 of the European Parliament and of the Council of 12 July 2023 on European Production Orders and European Preservation Orders for electronic evidence in criminal proceedings and

for the execution of custodial sentences following criminal proceedings [2023] OJ L 191/118, arts 1–3; accessed: 07/07/2026

Regulation (EU) 2024/1689 of the European Parliament and of the Council of 13 June 2024 laying down harmonised rules on artificial intelligence and amending Regulations (EC) No 300/2008, (EU) No 167/2013, (EU) No 168/2013, (EU) 2018/858, (EU) 2018/1139 and (EU) 2019/2144 and Directives 2014/90/EU, (EU) 2016/797 and (EU) 2020/1828 (Artificial Intelligence Act), OJ L 2024/1689 ('AI Act')

Electronic Identification, Authentication and Trust Services 2.01 (eIDAS 2.0), accessed: 27/07/2026

Data Protection Act (DA)

NIS Directive2

Cyber Resilience Act (CRA)

Council of Europe

European Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms (ECHR)

United Nations

The UN Universal Declaration of Human Rights

International Covenant on Civil and Political Rights.

International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights.

Serbia

Information Security Act, Official Gazette of the Republic of Serbia No. 6/16 and 94/17, accessed:27/07/2026.

National CERT of the Republic of Serbia, Official Gazette of the RS No. 6/16 and 94/17

Serbia's 2025–2030 AI Strategy

Case law

General Court of the European Union

Case T-604/18 Google LLC and Alphabet Inc v European Commission EU: T: 2022:541, accessed 27/07/2026.

Court of Justice of the European Union

Case C-131/12 Google Spain SL and Google Inc. v Agencia Española de Protección de Datos (AEPD) and Mario Costeja González, EU:C:2014:317.

Case C-18/18 Eva Glawischnig-Piesczek v Facebook Ireland Ltd, EU:C:2019:821

Case C-634/21 OQ v Land Hessen, EU:C:2023:957.

Case C-48/22 P Google LLC and Alphabet Inc v European Commission EU:C: 2024:726,

Case C-738/22 P Google LLC and Alphabet Inc v European Commission EU:C: 2026:487,533.

Case C-131/12 Google Spain SL and Google Inc. v Agencia Española de Protección de Datos (AEPD) and Mario Costeja González EU:C: 2014:317, accessed 27/07/2026.

Joined Cases C-293/12 and C-594/12 Digital Rights Ireland Ltd v Minister for Communications, Marine and Natural Resources and Others EU:C:2014:238, accessed 27/07/2026.

European Court of Human Rights

ECtHR case: Delfi AS v Estonia, Application No. 64569/09, Grand Chamber Judgment, 16 June 2015,

ECtHR case: Magyar Jeti Zrt v Hungary, Application No. 11257/16, Judgment, 4 Dec. 2018, accessed 27/07/2026.

Web sources

Amnesty International. Economic, Social and Cultural Rights (ESCR). Accessed 8 March 2026.

Andersen, A. (2026). Democratic Deficit in Digital Governance: From Rights Protection to Administrative Concentration of Power. Accessed 12 March 2026.

AP News. (2021). Social Media News. Accessed 11 March 2026.

Belakud, R. (2025). Classification of Human Rights. Blog. Accessed 6 March 2026.

Britannica. (2026). Civil Rights. Accessed 6 March 2026.

Britannica. (2026). Due Process. Accessed 11 March 2026.

Britannica. (2026). General Data Protection Regulation. Accessed 10 March 2026.

Britannica. (2026). Natural Rights. Accessed 6 March 2026.

California Learning Resource Network. (2025). What Is the Purpose of Social Media? Accessed 11 March 2026.

Clark, D. Content Moderation. SocialChamp Blog. Accessed 10 March 2026.

Congressional Research Service (CRS). Social Media: Content. Accessed 10 March 2026.

Council of Europe. European Convention on Human Rights. Accessed 10 March 2026.

Council of Europe. Manual for Human Rights Education with Young People. Accessed 6 March 2026.

Decrelia Editorial Team. (2025). International Agreements on Digital Platforms: Legal Frameworks and Challenges. Accessed 13 March 2026.

Commission Decision, C (2025) 8538 (Official Journal C/2026/1642), concerning Case DSA.100109 – TikTok Case DSA.100109 – TikTok, 5 Dec. 2025, C (2025) 8538.

European Commission. The Digital Services Act (DSA). Accessed 10 March 2026.

European Commission (2025). 'Commission preliminarily finds TikTok's ad repository in breach of the Digital Services Act' (15 May 2025), accessed 27/07/2026

European Commission (2025). 'Commission accepts TikTok's commitments on advertising transparency under the Digital Services Act' (5 Dec.2025);

European Commission (2026). 'Two years of Digital Services Act allows 50 million content moderation decisions by platforms to be reversed' (17 February 2026).

European Data Protection Supervisor. The History of the General Data Protection Regulation. Accessed 10 March 2026.

European Interactive Digital Advertising Alliance (EDAA). (2026). What Is the Digital Services Act?

GDPR.eu. (2026). What Is GDPR?; GDPR Fines; The EU's New Data Protection Law; accessed 10 March 2026

Global Network Initiative. Official Website. Accessed 12 March 2026.

ILMS Academy. (2025). Classifying Human Rights: Categories and Significance. Accessed 10 March 2026.

Kenton, W. (2025). Understanding Web 2.0: Key Features, Impact, and Examples. Accessed 12 March 2026.

KPMG. (2026). From Regulation to Reality: The DSA's Early Impact on Trust and Online Safety.

Legal Clarity Team. (2026). What Are Collective Rights? Definition and Examples. Accessed 10 March 2026.

Meta Oversight Board. Official Website. Accessed 12 March 2026.

Office of the United Nations High Commissioner for Human Rights (OHCHR).

Stanford Encyclopedia of Philosophy. (2008). Group Rights. Accessed 10 March 2026.

Stanford Encyclopedia of Philosophy. (2021). Freedom of Speech. Accessed 11 March 2026.

Stanford University. (2002). Human Rights Are Rights. Accessed 3 March 2026.

Web 2.0 (Technology). Study Guide. Accessed 10 March 2026.

Time. (2021). Facebook and Twitter Suspension of Donald Trump. Accessed 12 March 2026.

UNESCO. Cultural Rights. Accessed 8 March 2026.

United Nations. Digital Space and Human Rights. Accessed 10 March 2026.

United Nations. Economic, Social and Cultural Rights (2030 Agenda). Accessed 6 March 2026.

United Nations. Equality and Non-Discrimination. Accessed 11 March 2026.

United Nations. Human Rights. Accessed 6 March 2026.

United Nations. Privacy in the Digital Age. Accessed 10 March 2026.

United Nations. Universal Declaration of Human Rights. Accessed 6 March 2026.

United Nations. What Are Human Rights? Accessed 3 March 2026.

U.S. Constitution Annotated. State Action Doctrine and Free Speech.

Wake Forest Law Review. A Private-Public Forum: The Oxymoron of Free Speech on Social Media.

WGA Advisors. (2026). Digital Platform Governance: Managing Complexity at Scale. Accessed 11 March 2026.

World Economic Forum. (2026). Digital Innovation and Governance Aren't Mutually Exclusive – They Are Inextricable. Yale University (2025). Equitable Interoperability: The "Supertool" of Digital Platform Governance.

Др. Љубиша Стефаноски,
Ванредни професор,
Међународни словенски универзитет, Свети Никола,
Република Северна Македонија
Др Ванда Божић,
Ванредни професор,
Државни универзитет у Новом Пазару,
Република Србија
Др Филип Вучен,
истраживач сарадник,
Институт за интелектуалну својину, Скопље,
Република Северна Македонија

Основна права у приватно управљаним дигиталним просторима: Уставни стандарди и изазови кривичног права за моћ платформи

Апстракт

Овај рад испитује уставне импликације приватно управљаних дигиталних простора и трансформацију великих платформи у приватне актере који врше регулаторну моћ над основним правима, јавним дискурсом и учешћем на мрежи. Тврди да дигитално уставно право мора да се бави приватним доношењем правила, модерирањем садржаја и алгоритамским доношењем одлука кроз транспарентност, одговорност, процедуралну правичност и ефикасну ревизију. Користећи доктринарну и упоредну правну анализу, рад испитује GDPR, DSA, DMA и Закон заједно са релевантном судском праксом Суда правде Европске уније и Европског суда за људска права и интеракцијом између управљања платформама и кривичног права. Закључује да ни искључива државна регулација ни саморегулација платформи нису довољне и предлаже хибридни оквир који комбинује заштитне мере основних права, алгоритамску одговорност, дигитални процес и независни надзор.

Кључне речи: *дигитални уставни систем; основна права; управљање платформама; слобода изражавања; приватност; заштита података; кривично право; сајбер криминал; алгоритамска одговорност; модерирање садржаја; Закон о дигиталним услугама; Закон о дигиталним тржиштима; Закон о вештачкој интелигенцији; GDPR.*

Др Марта Митровић, [*]
Ванредни професор,
Департман за комуникологију и новинарство,
Филозофски факултет, Универзитет у Нишу

Др Ивана Стаменковић, [**]
Доцент,
Департман за комуникологију и новинарство,
Филозофски факултет, Универзитет у Нишу

Др Марија Вујовић, [***]
Ванредни професор,
Департман за комуникологију и новинарство,
Филозофски факултет, Универзитет у Нишу,
Република Србија

UDK: 323.2
351.816:654
342.727
342.738
341.231.14

DOI: 10.5281/zenodo.23099950

ДИГИТАЛНИ ПАНОПТИКУМ И ЕФЕКАТ ЗАСТРАШИВАЊА (CHILLING EFFECT): КОМУНИКОЛОШКЕ ПОСЛЕДИЦЕ ДРЖАВНОГ НАДЗОРА КАО НОРМАТИВНИ ИЗАЗОВ 21. ВЕКА[**** *****]

Апстракт: Развој дигиталних технологија, у 21. веку, омогућио је државним апаратима невиђене могућности надзора. Иако су право на приватност и тајност преписке уставно загарантовани, перцепција грађана о томе да ли су њихови подаци заиста заштићени од стране државних органа пресудно обликује њихово комуникацијско понашање. Овај рад анализира феномен ефекта застрашивања (*chilling effect*) и аутоцензуре кроз теоријску призму „дигиталног паноптикума“, са посебним фокусом на студентску популацију (N=177).

[*] marta.mitrovic@filfak.ni.ac.rs
[**] ivana.stamenkovic@filfak.ni.ac.rs
[***] marija.vujovic@filfak.ni.ac.rs

[****] Ово истраживање подржало је Министарство науке, технолошког развоја и иновација Републике Србије (Уговор бр. 451-03-34/2026-03/200165). *This study was supported by the Ministry of Science, Technological Development and Innovations of the Republic of Serbia (Contract No. 451-03-34/2026-03/200165).*

[*****] Рад је усмено саопштен на Међународној конференцији „Право за ново доба: нормативни изазови у 21. веку“, одржаној 14. и 15. маја 2026. године, на Правном факултету у Нишу.

Истраживање је спроведено у специфичном друштвено-политичком тренутку, обележеном активним студентским покретима и протестима. Овај контекст је кључан јер млади по први пут активно преиспитују свој однос према институцијама система, док се истовремено суочавају са изазовима дигиталне безбедности. Резултати указују на алармантан дефицит поверења у државу: тек 7,34% испитаних студената је сигурно да Влада Републике Србије не нарушава њихову приватност, док једва 6,78% верује да држава не угрожава слободу изражавања интернет корисника. Ово одсуство сигурности генерише директне комуниколошке последице, па се више од половине испитаника (50,28%) осећа несигурно или забринуто приликом онлајн дељења ставова који критикују владу. Потенцијални приступ приватним комуникацијама без судског налога огромна већина од 81,92% види као директан удар на слободу изражавања.

Рад закључује да овакав ниво несигурности међу младима дугорочно урушава квалитет демократског дискурса. Стога, један од кључних нормативних изазова у 21. веку лежи у потреби да се законодавство модернизује, не само ради техничке регулације надзора, већ ради повратка елементарног поверења у дигитални простор. То захтева стварање строжих правних гаранција и ригорознију примену судске контроле државне моћи, чиме би се спречило потенцијално гушење слободне дигиталне комуникације.

Кључне речи: дигитални паноптикум, ефекат застрашивања, аутоцензура, слобода изражавања, право на приватност, државни надзор, млади.

1. Увод

Парадокс дигиталне јавне сфере огледа се у чињеници да алати који су обећавали до сада невиђену слободу изражавања све чешће функционишу као софистицирани механизми застрашивања, у којима перцепција могућности праћења понашања на мрежи суптилно преводи отворени дијалог у системску аутоцензуру. Прикупљање података у дигиталном добу не подразумева само лозинке и историју посета веб-страницама, већ и свако дељење, изражавање свиђања садржаја, па чак и сами прелаз мишем по екрану кроз процес датификације претвара се у мерљиве податке који се користе за предикцију будућег понашања корисника (Van Dijck, 2014). Свесни да су под надзором,

корисници неретко модификују своје понашање на интернету, како би избегли потенцијалне непријатности, санкције, или како би једноставно одговорили на друштвено пожељне моделе репрезентације. Модификација јавног понашања и играње друштвених улога није нешто што је донело дигитално доба. О сценском наступу и игрању друштвених улога писао је још 1956. године Ервинг Гофман (Erving Goffman, 1956). Његова теорија применљива је и на онлајн окружење, са том разликом што су на сцени данас, поред „глумаца", присутна и алгоритамска праћења, разноврсни механизми надзора, па се понашање „глумаца" не огледа само у намерном управљању дигиталним идентитетом зарад изградње друштвено одобреног имиџа, већ и у страху да би другачије понашање могло довести до негативних последица.

Они који надзиру понашање на мрежи могу се поделити у две велике групе: приватни актери (компаније које послују на интернету и чије услуге користе грађани) и држава (владини механизми контроле и праћење понашања корисника) (Митровић, 2020). Приватне компаније имају за циљ да профилисањем корисника интернета персонализују садржај који му нуде, односно да на основу његових преференција (исказаних путем посета страницама, претрага, свиђања) понуде још сличног садржаја, и што је за њих најважније, да на основу тих података оглашивачима понуде нишанску публику, која је најизгледнији купац њихових услуга и/или прозвода. Читав интернет простор функционише као једна велика огласна табла, која се финансира пажњом корисника, који неретко мисле да им је коришћење услуга, на пример, друштвених мрежа или претраживача, потпуно бесплатно. Надзор зарад комерцијалних интереса јасан је мотив од оног тренутка када је интернет постао велики бизнис простор. Корисници то донекле очекују и прећутно, а могло би се рећи и да врло директно (кроз пристанак на услове коришћења) на то пристају. Због тога се корпоративни надзор често доживљава као очекивана цена коришћења дигиталних услуга. Међутим, други актер, држава и њени органи, имају потпуно различите мотиве због којих надзиру понашање интернет корисника, својих грађанки и грађана.

Са једне стране државни надзор понашања корисника налази своје оправдање у спречавању нелегалних активности, те доприносу укупној безбедности на мрежи. Са друге стране, државни надзор може бити злоупотребљен, а подаци искоришћени за обрачуне са неистомишљеницима (активистима, новинарима), нарочито у недовољно развијеним демократијама, а посебно у ауторитарним режимима.

Питање државног надзора, дакле, није више само питање безбедности, већ и комуникације. Тачније, отвара се питање утицаја на комуникационо понашање интернет корисника који су свесни да јесу или могу бити под константним надзором.

Предмет овог рада јесте управо перцепција државног надзора од стране интернет корисника, студената, те њихове промене у комуникационом понашању услед спознаје да су надзирани. Друштвени и политички контекст у ком је истраживање спроведено даје дубљи увид у поменуте изазове који долазе са државним надзором. Наиме, последње скоро две године у Србији су актуелни грађански протести предвођени студентима. То је уједно и период у ком је управо студентска популација почела да преиспитује однос према држави, влади, институцијама и доводи у питање поверење у државне механизме. Због наведеног, студенти су у актуелном тренутку заинтересовани за могућности дигиталног надзора од стране државе, јер је њихов покрет настао у дигиталном простору, у ком се већински и организују све студентске акције. Са друге стране, студенти као дигитални урођеници[1], више од претходних генерација познају начин функционисања онлајн простора, па се њихови ставови могу узети као ставови једне од најинформисанијих генерација.

Циљ истраживања јесте да се утврди на који начин перцепција државног дигиталног надзора утиче на комуникационо понашање студената. Оквир за анализу чине теоријске поставке једних од најзначајнијих концепата у том контексту: надзора и ефекта застрашивања. Феномен надзора анализира се кроз призму паноптикона, док се последице очитавају кроз феномен ефекта застрашивања, који је погодан за сагледавање комуниколошких последица перцепираног надзора. У раду се полази од претпоставке да сама свест о надзору у крајњем води модификацији понашања и аутоцензури.

У раду се отвара и питање да ли ће један од највећих нормативних изазова у 21. веку, када је реч о дигиталном простору, бити да правни поредак не гарантује само слободе, већ и да спречи амбијент страха, јер свест о надзору може деловати снажније од било ког регулатора.

[1] Термин је популаризовао Марк Пренски (Marc Prensky) у свом раду из 2001. године. Направио је разлику између *дигиталних урођеника* – генерација које су одрасле окружене дигиталном технологијом, и *дигиталних досељеника* – генерација које су рођене пре дигиталне ере, па су се током живота учили како да користите нове технологије.

2. Дигитални паноптикум, ефекат застрашивања и аутоцензура као последице надзора

2.1. Од паноптикума до дигиталног надзора: теоријске основе

Џереми Бентам (Jeremy Bentham) је 1791. године објавио дело *Паноптикон; или, кућа надзора* (енгл. *Panopticon; or, The Inspection-House*), у којем је дао детаљан опис паноптикона, од његове архитектонске конструкције до система управљања, економичности и друштвене визије (Bentham, 1843)[2]. Суштина његовог дизајна јесте контрола посредством надзора, омогућена централном позицијом надзорника, који у сваком тренутку може да посматра надзираног, док је кључни елемент у томе што надзирани не зна када је посматран.

Архитектонски гледано, ово решење надзора најједноставније се може описати и замислити на примеру затвора. Затворске ћелије распоређене су кружно, док се у њиховом центру налази кула у којој је смештен надзорник. Сви прозори ћелија окренути су ка центру, тако да надзорник може да их види у сваком тренутку. Затвореници не знају када су посматрани, али сама свест да је то могуће у било ком тренутку контролише њихово понашање. Бентам је сматрао да је овај принцип широко применљив на различите типове установа, од затвора до школа и болница, те да ће свест о надзору, као инструменту превенције, бити ефикасна мера за очување јавног морала, здравља и других друштвених вредности.

Инспирисан Бентамовим архитектонским решењем надзора и контроле, Мишел Фуко (Michel Foucault) је у својој књизи *Надзирати и кажњавати: Рођење затвора* (1997) паноптикон разматрао у ширем контексту, као механизам за дисциплиновање друштва и метафору читавог модерног друштва. Фукоова теза заснива се на ставу да је појединцу у друштву довољно сазнање могућности сталног надзора како би сам дисциплиновао своје понашање. Дакле, паноптикон се као Бентамова идеја, из затворених институција, затвора или болница, помера ка отвореном простору модерног друштва, у ком је надзор свеприсутан и као такав функционише по принципу друштвеног дисциплинског механизма моћи.

Прелаз са класичног Фукоовог паноптикума, који је везан за затворене институције, ка отвореним дигиталним мрежама, Жилон

[2] У раду се користи издање из 1843. године, доступно на: https://oll-resources.s3.us-east-2.amazonaws.com/oll3/store/titles/1925/Bentham_0872-04_EBk_v6.0.pdf (приступљено 20. 6. 2026. године).

Делез (Gilles Deleuze, 1992) објашњава кроз концепт транзиције из *дисциплинских друштава* у *друштва контроле*. Док дисциплинска друштва користе физичке просторе затварања, друштва контроле функционишу помоћу непрекидног умрежавања, дигиталних шифара и праћења токова података, чиме надзор постаје децентрализован и флуидан. Ову промену Делез уочава након Другог светског рата, када је контрола тела затварањем у физички ограничене просторе ушла у кризу, а њено место је заузела једна врста слободне контроле, која није тако очигледна, али је свепрожимајућа. Један од најзначајнијих Делезових концепата у том контексту јесте *дивидуа*. Аутор користи овај концепт како би га супротставио *индивидуи* – појединцу који представља недељиву целину. За разлику од индивидуе, дивудуа представља фрагментисаног појединца који се у дигиталном окружењу разлаже на скуп података и профила (Deleuze, 1992: 4).

У књизи *Течни надзор: Разговор* (engl. *Liquid surveillance*: *A conversation*, 2013) социолози Зигмунд Бауман и Дејвид Лајон (Zygmunt Bauman & David Lyon) истражују трансформацију традиционалног надзора, фиксираног у материјалним структурама, попут паноптикона, у мобилне и свеприсутне системе, које називају „течни надзор”[3]. „Течни надзор није толико свеобухватан начин одређивања надзора колико представља перспективу, односно начин сагледавања развоја надзора у флуидној и узнемирујућој модерности данашњице“ (Bauman & Lyon, 2013: 4). Избор речи „течни“ није случајан, јер се директно супротставља „солидном“, односно „чврстом“, као концептима који делују стабилније, предвидљивије и ауторитарније управо због своје видљивости и јасно дефинисаних граница. Насупрот томе, течно означава флуидност, сталну променљивост, нестабилност и крхкост, водећи ка стању константне несигурности. Иако наизглед нуди већу слободу и могућност избора, аутори такву претпоставку доводе у питање управо на примеру нашег разумевања приватности

[3] Овај концепт проналази теоријско упориште у ранијем делу Зигмунда Баумана *Течна модерност* (енгл. *Liquid Modernity*, 2000). Бауман је развио концепт течне модерности како би у његовим оквирима разматрао трансформацију друштвених структура у савременом друштву. Одлике таквог друштва супротстављају се ранијим концептима стабилних и фиксираних друштвених структура, јасно дефинисаним границама и релативно трајним обрасцима друштвеног деловања. Савремено друштво, његови облици и структуре, налазе се у стању константне промене. Фуидни су и крхки, нестабилни и под сталним утицајем окружења, чија је једина константа управо промена. Овај теоријски оквир послужио је Бауману у његовим каснијим делима, у којима је анализирао различите феномене савременог друштва, међу којима је и надзор.

и анонимности. Док смо се у периоду „чврсте“ модерности плашили видљивости због очигледних паноптичких механизама, па смо се сходно томе скривали од јавности и свевидећег ока „Великог брата“, у течној модерности често нисмо ни свесни да смо непрестано јавно изложени и надзирани. Истовремено, добровољно пристајемо на сталну видљивост, вођени страхом од социјалне искључености. Јавна изложеност постаје врлина. Бауман у разговору са Лајоном то додатно наглашава називајући данашње друштво, нарочито међу млађом популацијом, *исповедним друштвом*, у којем се приватност више не чува као драгоценост, већ се јавно износи, нарочито на друштвеним мрежама, јер се на тај начин потврђују сопствено постојање и друштвена припадност (Bauman & Lyon, 2013: 27–30). Аутори у том контексту користе и концепт *самонаметнуте потчињености*[4] како би указали на разлику између традиционалног надзора, који је био наметнут споља, и надзора којем се не само добровољно предајемо, већ му и служимо, стављајући на располагање своју приватност, често и вишак приватности који од нас нико директно ни не захтева. Реч је о својеврсном „надзору без надзорника“ (Bauman & Lyon, 2013: 69).

Иако добровољно, одрицање од приватности није избор за који би се могло рећи да је донет у фер условима. Дигитално доба пређутно захтева укљученост и изложеност, јер се већина друштвених односа данас успоставља и одвија управо посредством дигиталних алата и платформи. Друга крајност била би потпуна искљученост, коју себи може да приушти мали број људи у развијеном делу света, који ни на који начин, професионално и/или приватно, нису повезани на интернет. Реч је углавном о самоодрживим домаћинствима која својом вољом не користе интернет, при чему се не мисли на делове света који због инфраструктурних или економских ограничења немају приступ паметним уређајима и интернет вези. За све остале довољно је да поседују паметни телефон и да га, попут пужа који носи своју кућицу, стално носе са собом. На тај начин са собом носе и своје персонализоване паноптиконе, омогућавајући брз, лак и готово неприметан надзор[5].

Овај облик свеприсутног надзора који се ослања на дигиталну инфраструктуру Шошана Зубоф (Shoshana Zuboff, 2019) дефинише као

[4] Аутори у књизи користе концепт *DYI servitude,* који у дословном преводу значи „уради сам ропство“. Акроним *DYI* је од синтагме *Do It Yourself* – Уради сам.

[5] Бауман користи метафору „пужеве кућице“, упоређујући људе у течној модерности са пужевима који свуда около носе своје паметне телефоне као пужеви своје кућице (Bauman & Lyon, 2013: 59–60).

надзорни капитализам. Она наглашава да приватне технолошке компаније екстрахују људско искуство као бесплатну сировину за предвиђање и модификацију понашања, чиме се успоставља нови дигитални поредак у којем се државни надзор неретко преплиће са комерцијалним интересима великих технолошких монопола, о чему ће бити речи и у делу интерпретације резултата истраживања.

2.2. Ефекат застрашивања и ограничење слободе изражавања

Психолошке и друштвене последице које проистичу из дигиталног надзора могу се најједноставније појаснити кроз појам *ефекат застрашивања* (енгл. *chilling effect*)[6]. Свеобухватну дефиницију овог појма даје Лорен Пеш (Laurent Pech):

> „Са правног становишта, ефекат застрашивања може се дефинисати као негативан утицај било које радње државе на физичка и/или правна лица, који доводи до тога да она унапред одустају од остваривања својих права или испуњавања професионалних обавеза, из страха да би могла бити изложена формалним поступцима државних органа који могу резултирати санкцијама, или неформалним последицама као што су претње, напади или кампање дискредитације. У овом контексту, под радњом државе подразумева се свака мера, пракса или пропуст јавних власти који могу одвратити физичка и/или правна лица од остваривања права која им припадају према националном, европском и/или међународном праву, или их обесхрабрити у испуњавању професионалних обавеза (као што је случај са судијама, тужиоцима и адвокатима, на пример) (2021: 4)."

У овом раду концепт ефекта застрашивања примењује се у ширем контексту, који обухвата и дигитални надзор као један од механизама који може подстаћи аутоцензуру код грађана. Услед свести или уверења да су њихове активности предмет надзора, појединци могу одустати од учешћа у јавној комуникацији или избегавати јавно изражавање ставова због страха од потенцијалних негативних после-

[6] У литератури не постоји уједначен превод енглеског термина *chilling effect* на српски језик. Поред дословног превода *ефекат хлађења*, срећу се и преводи *ефекат обесхрабривања, ефекат зебње* и *ефекат застрашивања*. У овом раду користи се термин *ефекат застрашивања*, јер је најзаступљенији у литератури из области медијских студија и највернији одражава појаву на коју се истраживање односи.

дица. Такве промене у комуникационом понашању грађана могу се објаснити кроз концепт ефекта застрашивања.

Са комуниколошког становишта, ефекат застрашивања и појава аутоцензуре дубоко су повезани са класичном теоријом *спирале тишине* (Noelle-Neumann, 1974). Ова теорија полази од претпоставке да појединци, уколико процене да су у мањини, из страха од изолације и друштвене осуде прећуткују своје ставове. Спирала тишине и ефекат застрашивања могу се повезати јер у оба случаја долази до самоограничавања јавног изражавања, само што је код Ноеле-Нојман узрок страх од друштвене изолације, а код ефекта застрашивања страх од надзора и потенцијалних последица. У дигиталном контексту, свест о државном надзору појачава овај страх, јер интернет корисници перципирају да сваки њихов алтернативни или критички став који се супротставља мејнстриму може бити забележен и постати предмет надзора од стране моћних институционалних актера (Stoycheff, 2016).

Један од кључних радова у том контексту је рад *Ефекат застрашивања: Онлајн-надзор и употреба Википедије*, аутора Џонатона В. Пенеја (Jonathon W. Penney, 2016). Реч је о једној од првих емпиријских студија која пружа доказе о повезаности државног онлајн надзора и ефекта застрашивања, испољеног кроз промену понашања корисника Википедије. Аутор је анализирао промене у посећености чланака на Википедији након открића Едварда Сноудена (Edward Snowden) о програмима масовног надзора *NSA/PRISM* 2013. године. Резултати су показали статистички значајан пад (приближно 20–30%) посета чланцима који су обрађивали теме повезане са тероризмом, екстремизмом и другим садржајима који би могли бити перципирани као осетљиви у контексту државног надзора. Аутор овај пад тумачи као последицу ефекта застрашивања, односно као показатељ да свест о могућности надзора може довести до аутоцензуре и уздржавања од приступа појединим информацијама. Ови налази представљају значајан емпиријски аргумент у прилог тези да државни надзор може утицати на комуникационо понашање грађана и ограничити њихову спремност да претражују или користе информације о појединим осетљивим темама.

Ромеро, Фаси и Мари (Romero, Fussey, Murray, 2026), у раду новијег датума, потврђују претходно наведене налазе о томе како се ефекатом застрашивања, који је последица дигиталног надзора, постиже свеукупна промена понашања интернет корисника – од аутоцензуре до ширих импликација које могу имати последице и по слободу политичке партиципације, слободу удруживања и слично:

> „Ефекат застрашивања изазван надзором настаје када појединци мењају своје понашање јер су забринути због последица стварног, претпостављеног или опаженог надзора. Ефекти застрашивања испољавају се на различите начине: утичу на начин коришћења друш-твених мрежа, интернет странице које појединац посећује, претраге које обавља, састанке којима присуствује (укључујући и оне који се одржавају онлајн), особе са којима комуницира и оно што говори, јавне и приватне друштвене активности у којима учествује, као и на то да ли и на који начин учествује у демократским процесима и политичким активностима" (Romero, Fussey, Murray, 2026: 22).

Према наведеним ауторима кључни покретачи ефекта застрашивања јесу:

• *Свеприсутност надзора*. Појединци су свесни да је надзор свеприсутан, непрекидан и готово неодвојив од дигиталног начина живота.

• *Неизвесност*. Иако свесни да је надзор свеприсутан, осећај неизвесности произлази из осећаја несигурности када су и на који начин надзирани. Суштина је у свеприсутном, али невидљивом надзору који ствара осећај константне неизвесности.

• *Законодавни и регулаторни механизми који омогућавају надзор*. Владе могу злоупотребити законе чија је првобитна функција заштита интереса државе и грађана, на начин који омогућава нелегитиман надзор активности грађана.

• *Намерно обесхрабривање, застрашивање и уњуткивање.* Државе често предузимају и конкретне акције како би њихови механизми надзора и потенцијалног кажњавања били видљиви јавности. Ове активности углавном су усмерене на новинаре, активисте и, генерално, критичаре власти. Користе видљиве алате за надзор и снимање, покрећу кампање јавног „блаћења" и слично, како би уњуткале неистомишљенике (Romero, Fussey, Murray, 2026: 24–37).

Већина аутора која је истраживала овај феномен долазила је до сличних закључака када је реч о последицама дигиталног надзора и са њим повезаног ефекта застрашивања. Промена комуникационог понашања корисника који су свесни да су посматрани, или да то могу бити у било ком тренутку, на крају води аутоцензури, угрожавајући слободу изражавања.

Ваи Хо Ип (Wai Ho Ip) је у свом раду још 2013. године истраживао како перцепција онлајн надзора утиче на ставове и понашање корисника интернета, фокусирајући се на три негативна паноптичка ефекта: *повреду приватности*, *ситуациони стрес* и *самонадзор* (Wai Ho Ip, 2013: 43–48). Најзначајнији налази који се односе на промену понашања корисника, свесних да су под надзором, јесу повећана аутоцензура, модификација понашања са циљем креирања друштвено пожељне слике у јавности и аутоматизована послушност, која је последица њихове свести о могућности сталног надзора понашања на мрежи, па су испитаници потврдили да се и у ситуацијама када нису под надзором понашају у складу са пожељним нормама, како би избегли казне или непријатности. Овај налаз указује да је сама свест о надзору довољан фактор за самодисциплиновање интернет корисника (Wai Ho Ip, 2013: 54–63).

У истраживању које су спровели Дуродолу и сарадници (Durodolu et al. 2026), а које обухвата исти тип узорка као и у овом раду, студентску популацију, циљ је био да се испита перцепција студената о технологији надзора и њеном утицају на приватност унутар образовних институција. Налази су показали веома висок ниво свести о технологијама надзора међу студентима, што је код скоро четвртине испитаних студената имало за последицу промену понашања због осећаја да их неко посматра. Такође, утврђена је позитивна корелација између поверења у државне институције и сигурности у заштиту података, док је велика већина испитаника подржала увођење регулатива које би укључивале и учешће студената у креирању политика надзора.

Свим наведеним претходним истраживањима заједнички је закључак да није неопходно стварно присуство надзора да би он произвео ефекат, већ да је пресудна свест или осећај појединца да је посматран. Такође, претходни налази указују да надзор може довести до модификације понашања, аутоцензуре и самодисциплине, што ће бити испитано и у оквиру овог истраживања, чији су резултати презентовани у наставку.

3. Методологија истраживања

Предмет истраживања у овом раду је испитивање перцепције државног дигиталног надзора и утицаја надзора на комуникационо понашање студената, са посебним освртом на ефекат застрашивања, аутоцензуру, поверење у институције и перцепцију угрожености права на приватност и слободу изражавања.

Општи циљ истраживања јесте да се испита да ли и у којој мери перцепција државног дигиталног надзора утиче на комуникационо понашање студената, односно да ли подстиче ефекат застрашивања и аутоцензуру у дигиталном окружењу.

Посебни циљеви су:

- испитати ниво поверења студената у државне институције у погледу заштите приватности и слободе изражавања;
- утврдити да ли студенти сматрају да државни дигитални надзор утиче на њихову спремност да слободно изражавају ставове на интернету;
- анализирати однос између перцепције надзора и појаве аутоцензуре;
- идентификовати нормативне импликације утврђених ефеката државног дигиталног надзора на комуникационо понашање студената.

У складу с тим, постављена су следећа истраживачка питања (ИП):

ИП1: Каква је перцепција студената о обиму и оправданости државног дигиталног надзора, као и о нивоу заштите права на приватност у Србији?

ИП2: У којој мери перцепција државног надзора утиче на осећај слободе приликом изражавања ставова на интернету?

ИП3: Да ли перцепција могућности државног надзора подстиче аутоцензуру и друге облике модификације комуникационог понашања студената?

ИП4: Како студенти процењују улогу државе у заштити дигиталних права и који нормативни модел управљања интернетом сматрају најприхватљивијим?

Истраживање је спроведено током марта 2026. године анкетирањем студената Филозофског факултета у Нишу (N=177). Женских испитаника било је 121, а мушких 56. Највећи број испитаника био је у тренутку анкетирања на првој години студија – 74, са друге године било је 46 испитаника, са треће године 30, док је са четврте године било укупно 27 испитаника. Примењен је пригодни узорак, будући да су у истраживању учествовали студенти који су добровољно пристали да попуне упитник. Испитаници су пре попуњавања упитника били информисани о сврси истраживања и начину коришћења прикупљених података – у заглављу онлајн упитника дате су детаљне информације о поступку, са којима су се испитаници упознали пре

него што су почели са попуњавањем упитника. Упитник је креиран у онлајн форми (*Google Forms*) и послат је испитаницама на мејл, а испитаници су га попуњавали путем својих мобилних телефона у просторијама Филозофског факултета. Ипитаници су анкетирани групно (у сваком циклусу било је минимум 15 присутних испитаника), што је испитаницима додатно гарантовало анонимност. Поред тога, онлајн форма упитника креирана је тако да не прикупља и не приказује личне податке испитаника, о чему су испитаници такође били обавештени. Попуњавању упитника присуствале су ауторке, које су биле присутне ради пружања техничких и организационих инструкција. Међутим, ауторке нису учествовале у процесу одговарања на питања која су део упитника. Сва појашњења ауторке су дале пре почетка анкетирања и током попуњавања упитника нису давале додатна објашњења, нити су сугерисале пожељне одоговоре. Ипак, када постоји непосредни контакт између испитаника и истраживача, не може се у потпуности искључити могућност ефекта давања друштвено пожељних одговора, што се може сврстати у једно од ограничења овог истраживања.

Упитник је састављен од пет батерија питања (*општа питања о приватности и слободи изражавања; питања о интернет интермедијаторима и њиховој улози у регулацији интернета; питања о држави и њеној улози у регулацији интернета; питања у вези са коришћењем вештачке интелигенције* и *питања у вези са препорукама за боље управљање интернетом*). Међутим, за потребе овог рада искоришћена је само батерија која се односила на државу као актера у управљању интернетом, посебно у домену државног надзора и његовог утицаја на слободу изражавања корисника[7].

С обзиром на то да се истраживање заснива на самопроцени испитаника, не може се искључити могућност изражавања социјално пожељних ставова, што се може сматрати једним од ограничења. Друга ограничења истраживања препозната су у делу који се односи на узорак, који је ограничен само на студентску популацију. С једне стране, истраживање је спроведено у специфичном друштвено-политичком тренутку, обележеном активним студентским покретима и протестима. Овај контекст је кључан јер млади по први пут активно преиспитују свој однос према институцијама система, док се истовремено суочавају са изазовима дигиталне безбедности, па се испитивање само њихових ставова може оправдати датим контекстом. Такође,

[7] Питања за ову батерију преузета су из истраживања које је објављено 2020. године (Митровић, 2020) на општој популацији (N=783).

очекује се да студенти, као припадници генерације која интензивно користи дигиталне технологије, имају развијенију свест о питањима дигиталне приватности, надзора и безбедности, у односу на старије генерације, што ову популацију чини посебно релевантном за предмет истраживања. С друге стране, анализа опште популације на репрезентативном узорку пружила би већу могућност генерализације резултата. Важно је истаћи и да истраживање не омогућава процену стварног обима државног дигиталног надзора, већ искључиво начина на који испитаници тај надзор перципирају и доживљавају.

Подаци прикупљени путем Гугл формс упитника извезени су у Мајкрософт ексел (енгл. *Microsoft Excel*), где су обрађени и анализирани. За анализу података примењена је дескриптивна статистика. Анализа је обухватила израчунавање фреквенција и процената, који су коришћени за описивање ставова и перцепција испитаника.

4. Резултати истраживања

Резултати анкетног испитивања студената биће приказани пратећи постављена истраживачка питања.

Одговор на прво истраживачко питање: *Каква је перцепција студената о обиму и оправданости државног дигиталног надзора, као и о нивоу заштите права на приватност у Србији?*, добијен је кроз одговоре на питања, односно тврдње постављене у упитнику, а које су приказане у Табели 1.

Табела 1. Перцепција државног надзора и нарушавања приватности

Тврдња	% Да	% Нисам сигуран	% Не
Влада РС и њене агенције прате активности корисника интернета.	66,7	25,4	7,9
Влада РС нарушава приватност корисника интернета.	49,2	43,5	7,3

Две трећине испитаника верује да Влада Републике Србије активно прати онлајн активности корисника, што указује на висок ниво перцепције надзора. Готово половина испитаника сматра да се тим надзором нарушава приватност, док је скоро једнако висок удео

неодлучних, што може указивати на недостатак информација о овој теми или амбивалентан однос према институцијама.

Друго истраживачко питање: *У којој мери перцепција државног надзора утиче на осећај слободе при изражавању ставова на интернету?* испитано је кроз неколико тврдњи (Табела 2).

Табела 2. Перцепција угрожености слободе изражавања

Тврдња	% Да	% Нисам сигуран	% Не
Влада РС и њене агенције угрожавају слободу изражавања корисника.	69,5	23,7	6,8
Осећам се несигурно или забринуто при онлајн дељењу ставова који критикују Владу.	50,3	24,3	25,4

Више од две трећине студената перципира Владу РС као фактор који угрожава слободу изражавања на интернету, што је један од најснажнијих налаза истраживања. Половина испитаника изражава субјективну несигурност при онлајн критици власти, уз релативно висок удео неодлучних. Заједно, ови подаци показују да перцепција надзора упућује на повезаност са смањењем осећаја слободе изражавања, односно указује на постојање ефекта застрашивања и његове последице.

Да ли перцепција могућности државног надзора подстиче аутоцензуру и друге облике модификације комуникационог понашања? треће је истраживачко питање, на које се настојало одговорити путем тврдњи које су приказане у Табели 3.

Табела 3. Хипотетички сценарио: приступ без судског налога

	Перципирана последица	% Да	% Нисам сигуран	% Не
„Када бих знао/ла да Влада РС може да приступи садржајима које делим на интернету, без судског налога — чак и приватним порукама и мејловима — осећао/ла бих...	...да Влада угрожава моју приватност“.	81,4	13,6	5,1
	...да Влада угрожава моју слободу изражавања“.	81,9	12,4	5,6
	...да Влада штити безбедност свих грађана“.	15,3	19,2	65,5

Када се суоче са конкретним хипотетичким сценарионом надзора без судског налога, чак 81,4–81,9% студената процењује да су право на приватност и слобода изражавања угрожени, што је снажан емпиријски показатељ постојања ефекта застрашивања. Насупрот томе, само 15,3% испитаника овакав облик надзора сматра легитимном мером заштите безбедности, док га 65,5% изричито одбацује. Овај налаз указује да сама перцепција могућности државног надзора може утицати на комуникационо понашање појединаца, пре свега кроз појаву аутоцензуре и уздржаности у изражавању ставова.

Одговор на последње истраживачко питање: *Како студенти процењују улогу државе у заштити дигиталних права и који нормативни модел управљања интернетом сматрају најприхватљивијим?*, произлази из неколико налаза истраживања.

Табела 4. Став према могућим механизмима заштите од стране Владе РС

	Механизам	% Да	% Нисам сигуран	% Не
„Влада РС би ме могла заштитити од злоупотребе података од стране приватних компанија кроз...	јасно законодавство".	35	33,9	31,1
	веће учешће у регулацији интернета".	36,7	39,6	23,7
	национална тела за мониторинг компанија".	34,5	44,1	21,5
	законско санкционисање компанија".	34,5	38,4	27,1
	сарадњу са приватним компанијама".	20,9	48,6	30,5

Став студената према заштитној улози државе изразито је амбивалентан. Ниједан механизам не бележи натполовичну подршку (Табела 4). Доминира неодлучност (38–49%), а најмању подршку добија идеја о сарадњи државе и приватних компанија (свега 20,9% потврдних одговора), што може одражавати неповерење у оба актера (државу и приватне компаније). Законодавство и регулација имају нешто већу, али и даље подељену подршку међу испитаницима (~35%).

Табела 5. Ко треба да уређује интернет простор?

Модел управљања	% Да	% Нисам сигуран	% Не
Компаније и држава заједно	63,3	29,4	7,3
Веће учешће државе у регулацији	42,9	41,2	15,8
Искључиво приватне компаније (без државе)	27,7	43,5	28,8

Модел заједничке регулације интернета (63,3%) доминира над унилатералним опцијама, што одражава прагматичан став студената: ни потпуно државно, ни потпуно корпоративно управљање интернет простором не ужива поверење (Табела 5). Истовремено, готово половина испитаника несигурна је и по питању искључиво приватног модела регулације, што сугерише на могуће преиспитивање улоге приватних технолошких компанија у регулацији интернета међу испитаницима.

Последње питање у упитнику захтевало је одговор испитаника да ли би своје дигиталне податке поверили на чување држави или приватним компанијама. Приближно 72,3% студената радије би поверило онлајн податке приватним компанијама него држави. Овакав резултат може се објаснити перцепцијом комерцијалне логике (економски мотивисане обраде корисничких података) насупрот државној принудној моћи, при чему се комерцијална злоупотреба доживљава као „мање зло“ (Pew Research Center, 2019), јер налази показују висок степен неповерења студената у оба актера.

Овај налаз отвара кључно нормативно питање: *ако студенти не верују ни држави ни корпорацијама, који регулаторни модел може гарантовати заштиту њихових дигиталних права?* Имплицира се потреба за независним регулаторним механизмима, надзорним телима која нису под директном контролом ни владе ни тржишних актера, као нормативни одговор на комуникационе последице дигиталног надзора.

5. Закључак са дискусијом

Резултати овог истраживања показују да је студентска перцепција државног дигиталног надзора повезана са смањеним осећајем слободе изражавања, неповерењем у институције и тенденцијом ка модификацији комуникационог понашања. Два најзначајнија налаза

спроведеног истраживања студентских ставова јесу да половина испитаника осећа несигурност због критике власти на интернету, док мање од осам процената студената верује да држава не нарушава њихова права онлајн. Ови налази осликавају демократски дискурс у условима перципираног надзора. Они указују на последице свести о државном надзору, нарочито онда када је поверење у институције на веома ниском нивоу. Дигитални паноптикон и ефекат застрашивања више нису само теоријски конструкти од којих се пошло у истраживању. Резултати анкетирања показали су да су студенти свесни дигиталног надзора који повратно утиче на њихова онлајн понашања, изазвана зебњом од могућих негативних последица.

Резултати истраживања који код половине испитаника показују тенденцију ка аутоцензури нису значајни само као пресек стања у датом тренутку на одређеној популацији. Даље од тога, могу сугерисати дугорочне последице по плурализам мишљења, слободу говора, и јавну сферу у целини. Као што је Пенеј (2016) показао на примеру корисника Википедије, надзор не мора бити физички присутан да би модификовао понашање корисника интернет услуга; свест о надзору је довољна да би се људи одлучили за тишину, која се попут спирале шири на остале кориснике који би да искажу критичко или мањинско мишљење (Noelle-Neumann, 1974).

Поред интерпретације резултата у контексту дигиталног паноптикума и ефекта застрашивања, важан је и моменат кризе поверења у државне институције. Налаз да би 72,3% испитаника радије поверило своје податке на чување приватним компанијама него држави, говори о томе да анкетирани студенти изражавају сумњу у добронамерност владе и њених органа. О томе сведоче и подаци да скоро 70% њих сматра да Влада РС угрожава слободу изражавања интернет корисника, као и да скоро половина испитаника сматра да Влада РС нарушава њихову приватност на интернету (односно да врши надзор над подацима). Међутим, овај налаз може се тумачати и из перспективе Бауманового „исповедног друштва“ где се комерцијални надзор види као „добровољан”, а државни као принудни (Bauman & Lyon, 2013).

Висок проценат неодлучних испитаника када је реч о могућим механизмима заштите од стране Владе РС (Табела 4), не осликава неодлучност *per se* већ може говорити и о њиховој збуњености, па и отуђењу од механизама који би требало да им служе. Уколико дигитални урођеници не познају или не препознају најбоље механизме заштите у онлајн простору, не би требало очекивати да генерације

средње или старије доби буду информисаније о својим правима и могућностима заштите у дигиталном простору. Разлози оваквог налаза захтевају додатна емпиријска истраживања и могли би представљати предмет посебне анализе у неком будућем раду. С обзиром на то да ово истраживање није испитивало те узроке, може се само претпоставити да они леже или у недовољној заинтересованости младих да се са механизмима заштите упознају; или у самим механизмима који су комплексни и неразумљиви просечном кориснику; а могуће и у недовољном ангажовању држава и приватних компанија да укључе кориснике у израду (само)регулаторних политика и оквира – што би уједно могла бити и смерница упућена тим актерима.

Иако законски оквир није био полазна основа у овом истраживању, већ је фокус био на искуству и перцепцији студената као интернет корисника, из добијених резултата би се могле дати и неке смернице и/или сугестије, упућене законодавцу. Домаћи законски оквир омогућава слободно изражавање како офлајн, тако и онлајн[8]. У начелу штити приватност[9] и обезбеђује право на заштиту података о личности, али резултати анкетирања показују да студентима такве законске гаранције нису довољне да би се осећали безбедно у онлајн простору, нарочито у делу изражавања мишљења. У страху од могућег сталног надзора, значајан број испитаника признаје да модификује своје комуникационо понашање, чиме се посредно ускраћује слободно изражавање мисли. Свест о могућем надзору и контроли садржаја који се објављује на интернету показује се као значајан инхибитор демократског деловања на мрежи, јачи од нормативних гаранција одбране демократских начела. Нешто више од 80% испитаника сматра да је надзор без судског налога директан удар на слободу, па би једна од сугестија могла ићи у смеру смањења правних и институционалних нејасноћа у погледу услова, обима и надзора над мерама праћења комуникације интернет корисника. Одсуство транспарентности о прикупљању података, о којем грађани неретко сазнају кроз извештаје невладиног сектора, још више продубљује јаз и ствара климу неповерења између грађана и државе.

У извештају Шер фондације (Бајић и сар., 2025) наводи се да се у области заштите приватности и података о личности током 2025. године издвајају два доминантна тренда. Први се односи на наставак неовлашћеног откривања и цурења личних података, које се користи

[8] Чл. 46. Устава Републике Србије, Сл. гласник РС, 98/06.

[9] Чл. 41. и 42. Устава Републике Србије, Сл. гласник РС, 98/06.

као средство притиска на појединце, док други указује на примену шпијунског софтвера и алата за дигиталну форензику, који представљају један од најинвазивнијих облика нарушавања приватности. Ови случајеви указују не само на недовољну безбедност личних података, већ и на чињеницу да их понекад злоупотребљавају управо институције које би требало да обезбеде њихову заштиту. Истовремено, извештај указује на несразмеру између декларативног унапређивања законског оквира и његове примене у пракси, где се ни постојећи прописи не спроводе доследно.

Налази претходно анализираног Извештаја Шер фондације у сагласности су са сугестијама које произлазе из резултата овог истраживања, а које се односе на доследнију примену закона у пракси, као и на већу транспарентност поступака надзора и јасније дефинисање услова под којима се такве мере примењују. Што је уједно и препорука упућена доносиоцима одлука. Уколико се настави тренд неповерења у државу и њене органе када је реч о надзору и контроли, неће бити угрожена само слобода изражавања једне генерације, већ демократски капацитет целог друштва, које стоји на крхким демократским темељима[10].

Литература

Зубоф, Ш. (2020). *Доба надзорног капитализма: Борба за будућност човека на новом рубу моћи.* Београд: Клио.

Митровић, М. (2020). *Улога државе и интернет интермедијатора у заштити права интернет корисника*. Докторска дисертација. Београд: Факултет политичких наука Универзитета у Београду. Доступно на: https://nardus.mpn.gov.rs/bitstream/handle/123456789/18006/Disertacija.pdf?sequence=1&isAllowed=y

Устав Републике Србије. Службени гласник РС. Бр. 98. 2006.

Фуко, М. (1997). *Надзирати и кажњавати: Рођење затвора*. Београд: ИП Просвета

Bajić, M., Bajčeta, S., Perkov, B. i Stevanović, T. (2025). *Glasovi otpora digitalnom nasilju: Godišnji izveštaj monitoringa povreda digitalnih prava u*

[10] Према извештају Слобода у свету 2026 (енгл. *Freedom in the World 2026)*, организације Фридом Хаус (енгл. *Freedom House*), Србија је оцењена као „Partly Free“ (делимично слободна) са укупним скором 53/100, уз оцену да су политичка права и грађанске слободе последњих година у опадању: https://freedomhouse.org/country/serbia/freedom-world/2026.

Srbiji za 2025. godinu. Beograd: SHARE Fondacija. Доступно на: https://sharefoundation.info/wp-content/uploads/2025/12/Glasovi_otpora_digitalnom_nasilju_2025.pdf

Bauman, Z. (2000). *Liquid Modernity*. Cambridge: Polity Press.

Bauman, Z., & Lyon, D. (2013). *Liquid surveillance: A conversation*. Edinburgh: William Tait.

Bentham, J. (1843). The works of Jeremy Bentham (J. Bowring, Ed., Vol. 4). Online Library of Liberty. https://oll.libertyfund.org/titles/bowring-the-works-of-jeremy-bentham-vol-4

Deleuze, G. (1992). Postscript on the societies of control. *October*, 59. 3–7.

Durodolu, O. O., Shaibu, A. J., Babatunde, V. O., & Yusuff, S. R. (2026). Examining students' perception of surveillance technology and its impact on privacy in educational institutions. *Journal of Information, Communication and Ethics in Society*. 1 – 21. Доступно на: https://doi.org/10.1108/JICES-10-2025-0279

Freedom House. (2026). *Freedom in the World 2026: Serbia*. Доступно на: https://freedomhouse.org/country/serbia/freedom-world/2026

Goffman, E. (1956). *The presentation of self in everyday life*. Edinburgh: University of Edinburgh, Social Sciences Research Centre.

Ip, W. H. (2013). *Am I being watched on the internet?: Examining user perceptions of privacy, stress and self-monitoring under online surveillance*. Master's thesis. Hong Kong: Baptist University.

Prensky, M. (2001). Digital natives, digital immigrants, Part II: Do they really think differently? On the Horizon, 9(6), 1–6. Доступно на: https://doi.org/10.1108/10748120110424843

Noelle-Neumann, E. (1974). The spiral of silence a theory of public opinion. *Journal of Communication*, 24(2), 43–51. Доступно на: https://vnecas.wordpress.com/wp-content/uploads/2010/03/spiral_of_silence.pdf

Pech, L. (2021). *The concept of chilling effect: Its untapped potential to better protect democracy, the rule of law, and fundamental rights in the EU*. Brussels: Open Society European Policy Institute. Доступно на: https://www.opensocietyfoundations.org/uploads/c8c58ad3-fd6e-4b2d-99fa-d8864355b638/the-concept-of-chilling-effect-20210322.pdf

Penney, J. W. (2016). Chilling effects: Online surveillance and Wikipedia use. *Berkeley Technology Law Journal*, 31(1), 117–182. Доступно на: https://doi.org/10.15779/Z38SS13

Pew Research Center. (2019, November 15). *Americans and privacy: Concerned, confused and feeling lack of control over their personal information*. Washington, DC: Pew Research Center. Доступно на: https://www.pewresearch.org/internet/2019/11/15/americans-and-privacy-concerned-confused-and-feeling-lack-of-control-over-their-personal-information/

Romero, G., Fussey, P., & Murray, D. (2026). *Pushed into the shadows: Evidencing digital surveillance chilling effects and the erosion of the rights to freedom of assembly and of association*. Geneva: Office of the United Nations High Commissioner for Human Rights. Доступно на: https://www.ohchr.org/en/documents/studies-and-research/pushed-shadows-evidencing-digital-surveillance-chilling-effects-and

Stoycheff, E. (2016). Under surveillance: Examining Facebook's spiral of silence effects in the wake of NSA internet monitoring. *Journalism & Mass Communication Quarterly*, *93*(2), 296–311. Доступно на: https://doi.org/10.1177/1077699016630255

Van Dijck, J. (2014). Datafication, dataism and dataveillance: Big Data between scientific paradigm and ideology. *Surveillance & Society*, *12*(2), 197–208. Доступно на: https://ojs.library.queensu.ca/index.php/surveillance-and-society/article/view/datafication

Marta Mitrović, PhD,
Associate Professor,
Department of Communicology and Journalism,
Faculty of Philosophy, University of Niš
Ivana Stamenković, PhD,
Assistant Professor,
Department of Communicology and Journalism,
Faculty of Philosophy, University of Niš
Marija Vujović, PhD,
Associate Professor,
Department of Communicology and Journalism,
Faculty of Philosophy, University of Niš,
Republic of Serbia

The Digital Panopticon and the Chilling Effect: Communicative Consequences of State Surveillance as a Normative Challenge of the 21st Century

Summary

This paper examines the communication-related consequences of state digital surveillance, based on the assumption that awareness of the possibility of surveillance may influence the communication behaviour of Internet users. The theoretical framework draws on the concepts of the digital panopticon and the chilling effect, while exploring the relationship between state surveillance, the right to privacy, and freedom of expression in the digital environment. The aim of the empirical research was to examine how university students perceive state digital surveillance and whether such perceptions affect their willingness to express their opinions freely online. The research was conducted using a survey method on a convenience sample of 177 students from the Faculty of Philosophy, University of Niš. The findings indicate that the majority of respondents believe that the state monitors Internet users' online activities and that such surveillance may threaten both privacy and freedom of expression. Half of the respondents reported feeling insecure when expressing opinions critical of the government online, while the overwhelming majority considered state access to private communications without a court warrant to constitute a serious violation of their rights. At the same time, the results

reveal a low level of trust in state institutions, accompanied by reservations toward an exclusively private model of Internet governance. Instead, students expressed the strongest support for a co-regulatory model involving both the state and private sector actors. The findings suggest that perceptions of state surveillance may be associated with changes in communication behaviour and a tendency toward self-censorship. The paper concludes that one of the key normative challenges of the digital age is not only to guarantee the rights to privacy and freedom of expression but also to foster institutional trust and create an environment in which individuals do not fear surveillance.

Keywords: *digital panopticon, state surveillance, chilling effect, self-censorship, freedom of expression, right to privacy, students.*

Алекса М. Дамњановић,[*]
Сарадник у настави,
Правни факултет, Универзитет у Нишу,
Република Србија

UDK: 342.534.6
342.573
321.7
323.21

DOI: 10.5281/zenodo.23100415

ОПОЗИВ ЈАВНИХ ФУНКЦИОНЕРА: ЗАНЕМАРЕНИ ИНСТИТУТ НЕПОСРЕДНЕ ДЕМОКРАТИЈЕ[**]

Апстракт: Опозив је инструмент непосредне демократије којим грађани имају могућност да директним изјашњавањем одузму политички мандат непосредно изабраним јавним функционерима. Институт опозива је израз политичке одговорности и представља начин превременог престанка мандата јавних функционера. Опозив може бити директан уколико поступак покрену сами грађани одређеним бројем прикупљених потписа, а потом се непосредно изјашњавају о престанку мандата функционера. Тада опозив представља тзв. *bottom-up* инструмент учешћа грађана. Са друге стране, опозив може постојати и као *top-down* инструмент – индиректни опозив, када је иницира од стране надлежне уставне институције, за чиме следи непосредно изјашњавање грађана. Директни опозив комбинује народну иницијативу и референдум, док индиректни опозив наликује само на гласање бирача. Директан као и индиректан опозив могу постојати на националном, регионалном или локалном нивоу. Овај институт је заснован на идеји да грађани треба да донесу коначну одлуку о томе да ли функционери које су претходно изабрали треба и даље да остану на функцији. То представља изузетак од принципа представничке демократије према коме бирачи исцрпљују своју улогу гласањем на непосредним и периодичним изборима. Применом нормативног, компаративног и историјског метода, аутор ће представити

[*] aleksa@prafak.ni.ac.rs, ORCID ID 0009-0003-9414-1890.

[**] Рад је представљен на Међународној научној конференцији „Право за ново доба: нормативни изазови у 21. веку", одржаној на Правном факултету у Нишу 14–15. маја 2026. године у излагању под називом „Институт опозива јавних функционера као инструмент непосредне демократије".

теоријски концепт, нормативни оквир и праксу опозива јавних функционера у упоредном уставном праву и указати на значај и могућности примене овог института у савременим демократским системима.

Кључне речи: директна демократија, одговорност, грађанска партиципација, референдум, иницијатива, уставно право.

1. Увод

Опозив јавних функционера подразумева могућност да грађани директним изјашњавањем уклоне неког званичника са функције пре истека његовог мандата. Реч је о механизму директне демократије, који је још од раних дебата о изборној репрезентацији спорна тема због његовог односа према природи представничког мандата (Welp, Whitehead, 2020: 11). Међутим, опозив у савременом смислу не треба посматрати као нешто што води императивном мандату, него као један корективан и изузетан инструмент комплементаран другим демократским механизмима у представничком систему (European Commission for Democracy through Law/Venice Commission/, 2019: 18).

Но, опозив се и даље сматра јако контроверзним институтом, а компаративно искуство показује да његова примена уопште није честа, посебно на националном нивоу. Зато је ово најређе коришћени инструмент непосредне демократије (Beramendi, Ellis, Kaufmann, Kornblith, LeDuc, McGuire, Shiller, Svensson, 2008: 114), а Сердилт га у наслову једног свог рада на швајцарском примеру илустративно назива успаваним институтом (Serdült, 2015). Са друге стране, последњих година се повећава интересовање за овај институт. То је последица нормативног ширења опозива у трећем таласу демократизације, али и кризе представничке демократије (Serdült, Welp, 2017: 149). Примећује се и све чешће организовање опозива у великим градовима, за разлику од раније доминантне употребе опозива у малим местима. Уз то, урушавање традиционалног партијског система и употреба друштвених мрежа могу утицати на већу употребу опозива тамо где он постоји, или да подстакну гласове за његово увођење тамо где га нема (Welp, 2018: 461–462). У нашој земљи тренутно не постоји овај институт, али је у периоду од 2002. до 2007. године по Закону о локалној самоуправи постојао локални референдум о опозиву непосредно бираног председника општине (Радојевић, 2023: 128).

У наставку рада ћемо применом нормативног, компаративног и историјског метода представити институт опозива јавних функци-

онера. Први део рада обрађује опозив са општетеоријског аспекта. У другом делу су приказани елементи институционалног дизајна опозива у компаративном праву. У трећем делу су обрађени примери правила и праксе употребе опозива у неколико држава на различитим нивоима организације власти. У закључним разматрањима се скреће пажња на могућности употребе опозива у савременим демократским системима.

2. Теоријски оквир опозива

Опозив се најједноставније може дефинисати као поступак у коме се грађани непосредним гласањем изјашњавају о уклањању званичника са дужности пре истека њиховог мандата (Johnston, Kelly, 2026: 7; Magleby, Light, Nemacheck, 2022: 7; Welp, Milanese, 2018: 1379; Qvortrup, 2020: 30). „Опозив изабраних подразумева надлежност народа да одузме политички мандат дат на основу избора, чиме се одступа од општег принципа типичног за представнички систем, према којем бирачи исцрпљују своју улогу у тренутку гласања“ (De Vergotini, 2015: 401).

Најпотпунија је дефиниција према којој опозив представља „процедуру непосредне демократије која омогућава надлежном органу и/или одређеном броју грађана да захтевају гласање бирача о томе да ли изабрани носилац јавне функције треба да буде уклоњен са те функције пре истека његовог или њеног мандата“ (Beramendi, et. al., 2008: 109). Из ове дефиниције јасно произилазе две врсте опозива: посредни (индиректни) и непосредни (директни) опозив. Критеријум ове поделе је ниво укључености грађана у поступак опозива (Beramendi, et. al., 2008: 114).[1] Посредни опозив постоји онда када надлежна уставна институција, а обично је то представничко тело, покрене поступак опозива, након чега грађани гласају о опозиву. Логика посредног опозива наликује импичменту, с тим што постоји додатни корак којим се захтева народно потврђивање одлуке коју је донео представнички орган (Welp, Milanese, 2018: 1379). Са друге стране, код непосредног опозива грађани имају улогу и на почетку и на крају процеса: поступак покрећу грађани прикупљањем потписа, а потом се непосредно изјашњавају о томе да ли функционера треба опозвати. Непосредни опозив стога комбинује народну иницијативу

[1] За разлику од других аутора, Бераменди и остали (Beramendi et. al., 2008, 114–117) непосредни опозив називају пуни опозив (*full recall*), а за посредни опозив користе термин мешани опозив (*mixed recall*).

или петицију са директним изјашњавањем грађана. Имајући у виду ову поделу, непосредни опозив представља *bottom-up* инструмент учешћа грађана јер поступак иницирају бирачи прикупљањем потписа. Супротно томе, посредни опозив је *top-down* инструмент јер га иницира надлежни орган надоле, ка грађанима, тражећи њихову одлуку о престанку мандата јавном функционеру (Welp, 2018: 451).[2]

Но, без обзира на то ко иницира опозив, тј. да ли се ради о директном или индиректном опозиву, постоје два јасна елемента опозива: прво, у оба случаја грађани гласају о опозиву званичника на тзв. референдуму о опозиву; друго, ради се о једном од начина превременог престанка мандата јавних функционера. Такође, и директан као и индиректан опозив могу постојати на националном, регионалном или локалном нивоу, Поред тога, важно је напоменути да се опозив обично односи на појединачне функционере, али ћемо видети да постоје и системи у којима се јавља могућност опозива целог представничког органа.

Опозив је потребно разликовати од других видова непосредне демократије. Иако се у литератури за опозив користи термин референдум о опозиву, дистинкција је јасна: на референдуму се грађани изјашњавају о одређеном питању са да или не, док се код опозива изјашњавају о томе да ли један функционер, једна конкретна политичка фигура, треба да остане на позицији или да јој престане мандат. Имајући у виду везаност за политичку судбину функционера, опозив више подсећа на плебисцит. Међутим, плебисцит има у потпуности форму референдума, тј. на њему се поставља класично референдумско питање, а не питање о опозиву, с тим да функционер види негативан исход референдума као пораз своје политике, па се сам повлачи. У случају опозива, грађанима се поставља експлицитно питање да ли конкретан званичник треба и даље да остане на функцији или не. Непосредни опозив је повезан са народном иницијативом као инструментом директне демократије јер отпочиње прикупљањем потписа грађана. Тако, подела народне иницијативе по критеријуму њене садржине укључује иницијативу која „се односи и на утврђивање одговорности јавног функционера" – што се назива иницијативом за опозив (Радојевић, 2024: 145).

Могућност опозива омогућава грађанима да дају коначни суд о останку неког званичника на јавној функцији и на тај начин „служи

[2] Више о *top-down* и *bottom-up* инструментима директне демократије: Moeckli, 2025: 234–236.

грађанима као средство да изразе приговоре у односу на правац деловања власти“ (Annunziata, 2017: 127). То има посебан значај када је реч о функционерима који су директно изабрани од стране грађана јер онда постоји склад између начина избора и потенцијалног престанка мандата: грађани су на изборима дали поверење функционеру, а гласањем о опозиву могу да га уклоне са функције. Ако грађани процене да изабрани функционери раде одговорно, не злоупотребљавајући функцију, што је у складу да интересима грађана, остаће на позицији, док ће у супротном морати да је напусте (Karakamisheva Jovanovska, 2019: 3).

Сердилт и Велп (Serdült, Welp, 2017: 140) истичу четири функције које има употреба опозива: 1) директна одговорност – коришћење опозива у случају скандала или лошег управљања, када грађани суде о учинку представника; 2) индиректна одговорност – која води тзв. опозиву другог реда, када је опозив усмерен против неке јавне политике, а не неке политичке власти као такве; 3) институционалне потешкоће – у ком случају опозив може да реши сукоб између различитих грана власти; 4) партијско надметање – партије имају још једно средство у политичкој игри чијом употребом мале странке могу да скрену пажњу на себе, а велике да изазову превремене изборе.

У теорији су доста заступљена разматрања о предностима и манама опозива. Тако се у корист опозива, између осталог, наводи да омогућава континуирану одговорност тако да се не морају чекати наредни избори да би се са власти склонили некомпетентни или корумпирани политичари,[3] затим да опозив омогућава проверу недозвољених утицаја на функционере, да је користан у случају мандата који дуго траје, да повећава укљученост грађана и да има превентивни ефекат јер функционери знају да могу бити опозвани (Karakamisheva Jovanovska, 2019: 12–13; Vandamme, 2020: 2–5; Welp, 2018: 460). Опозив оснажује грађански надзор над изабраним функционерима и јача везу између бирача и њихових представника (European Commission for Democracy through Law/Venice Commission/, 2019: 19–20)

Неки од аргумената против опозива су да је он противан принципу слободног мандата, да угрожава независност функционера и дестабилизује власт, да чини вршење јавних функција мање пожељним, да има поларизујући ефекат потенцијално стварајући стање

[3] Ефекат опозива потенцијално може бити чак и јачи кад грађани прикупљањем потписа покрену поступак, након чега функционер оставком спречи гласање и свој евентуални пораз (Welp, Whitehead, 2020: 22).

перманентне предизборне кампање, те да организовање опозива ствара велике трошкове (Karakamisheva Jovanovska, 2019: 13–15; Vandamme, 2020: 5–9; Welp, 2018: 460–461). Опозив се може злоупотребити против званичника који није ни корумпиран ни нестручан, а уз то, може довести до уклањања функционера пре протека адекватног временског периода током којег је могао да постигне реалне резултате (Katz, 2022: 79).

3. Специфичности нституционалног дизајна опозива

Институт опозива се обично регулише уставом или посебним изборним законима. У федерацијама се ово питање препушта уставима и законима федералних јединица. Институционални дизајн опозива укључује следеће елементе: ко може бити опозван, који су разлози за опозив, како се покреће механизам опозива, ограничење периода у коме се може тражити опозив, поступак гласања о опозиву.

Најпре се поставља питање који јавни функционери могу бити опозвани, тако да се ради о ограничењу *ratione personae*. Опозив се ређе користи на националном нивоу, али је у неким системима могућ опозив шефа државе (Аустрија, Румунија, Исланд, Молдавија, Мексико, Аргентина, Колумбија), или других функционера извршне власти. Опозив народних посланика је ређи (нпр. Русија, Нигерија, Етиопија, Панама, од скоро и Велика Британија), а ретки су и примери опозива целог законодавног органа (Лихтенштајн, Летонија). Међутим, постоји неколико држава које имају најекстензивнији приступ, омогућујући опозив апсолутно свих изабраних званичника на свим нивоима власти (Боливија, Куба, Еквадор, Венецуела, Тајван). Опозив се чешће среће на регионалном или локалном нивоу, омогућујући опозив непосредно изабраних представника попут гувернера, градоначелника и сл. (САД, Немачка, Јапан, Пољска, Хрватска, Република Српска), али и регионалних или локалних представничких тела (Швајцарска) (Beramendi, et. al., 2008: 118; Welp, 2018: 452–453). Иницијаторима опозива обично није потребан посебан правни разлог за покретање процедуре, већ је довољно просто незадовољство радом неког званичника, али ћемо видети да у неким системима постоје унапред прописани конкретни правни разлози због којих је могуће применити институт опозива.

У неким системима постоји временско ограничење за покретање опозива, које подразумева да се опозив не може покренути у одређеном временском периоду од почетка вршења јавне функције (како би

функционер могао да се „докаже“ у обављању своје функције) и/или одређено време пре истека мандата, кад су избори иначе близу. На пример, у латиноамеричким земаљама није могуће покренути опозив током последње године трајања мандата (Welp, 2018: 454).

Услови који се тичу отпочињања процедуре се разликују зависно од врсте опозива. Код посредног опозива је потребно одредити који орган покреће поступак, а пошто се обично ради о представничком органу, треба регулисати и питање већине која је потребна да би се донела таква одлука (нпр. неки вид квалификоване већине). Са друге стране, код непосредног опозива се прикупљају потписи бирача, па је потребно прописати минималан број потписа за покретање поступка, а евентуално и временски период у коме тај број потписа мора бити прикупљен. Треба очекивати да иницирање опозива буде ређе успешно у системима где се тражи већи број потписа и краће време за њихово прикупљање (Geissel, Jung, 2018: 1360).

Како опозив увек подразумева непосредно изјашњавање грађана, институционални дизајн овог инструмента непосредне демократије може укључити правила о гласању. Посебан значај има одређивање броја гласова бирача који је потребан да би функционер био опозван (нпр. проста већина бирача изашлих на гласање, одређени проценат свих бирача и сл). У неким системима се за успешан опозив захтева и одређени излазни кворум. Постављање ових услова је важно како би се спречило да мањина која је изгубила изборе опозове званичника (European Commission for Democracy through Law /Venice Commission/, 2019: 25). Занимљив је пример Колумбије, где је од 1991. до 2013. године, од 169 покушаја, у 54 случаја дошло до гласања, али због велике апстиненције никада није дошло до опозива пошто никада није достигнут кворум од 40% изашлих бирача (Welp, Whitehead, 2020: 21–22).

4. Примери опозива у компаративном праву

У овом сегменту ћемо размотрити институт опозива у компаративном праву и пракси. Настојаћемо да обухватимо разноврсне примере, који покривају опозив различитих функционера на различитим нивоима организације власти.

4.1. Швајцарски кантони – најстарији[4] позитивноправни систем опозива

Иако је Швајцарска позната по редовној примени института непосредне демократије, опозив у овој држави није примењен јако дуго, али је у неким кантонима „старија институција него вето и засигурно је старији од референдума и народне иницијативе" (Serdült, 2015: 162). Опозив не постоји на федералном, већ на кантоналном нивоу. Прво је био део обичајног права, а касније је постао део формалног права у неколико кантона (Karakamisheva Jovanovska, 2019: 10). Увођен је 1860-их година кроз кантоналне уставе, а данас постоји у кантонима Берн, Шафхаузен, Золотурн, Тургау, Тићино и Ури (у Тићину и Уријy постоји опозив и на локалном нивоу).[5] Опозив у овим кантонима постоји као колективни опозив кантоналног парламента или владе, са изузетком кантона Ури где је могућ опозив било које институције (што је, наравно, спорно када је реч о судијама). У свим кантонима опозив је непосредан. Број потписа потребан за покретање поступка опозива варира, од свега 600 у Уријy до 30.000 у Берну. Време потребно за прикупљање потписа је ограничено у Золотурну (шест месеци) и Тићину (шездесет дана).

За више од 150 година постојања опозива у Швајцарској, било је свега неколико покушаја примене овог института (у Тургауу и Уријy никада није активиран). Неколико пута није прикупљен довољан број потписа, док је два пута дошло до гласања, али бирачи нису подржали опозив. Једини успешан случај опозива се десио давне 1862. године у кантону Аргау, у коме данас опозив више не постоји. Опозив се десио услед противљења конкретној јавној политици – еманципацији јевреја путем закона. Католички лидери су се уз подршку протестаната побунили против закона који је требало да омогући формирање посебне комуне за јевреје, а евентуално би им се омогућило и додељивање земљишта. Хришћанско становништво у спорним деловима кантона се побунило, а пркос се проширио и у остатку кантона. После пар месеци немогућности да се смири ситуација, организовано је прикупљање потписа за опозив кантоналног парламента. За месец дана је

[4] Као пример заметка онога што данас називамо опозивом, у теорији се наводе остракизам у старој Атини (Karakamisheva Jovanovska, 2019: 9–10) и спорадично коришћени опозив трибуна у старом Риму у доба републике (Qvortrup, 2020: 30–31).

[5] Некада је опозив постојао и у кантонима Аргау, Базел-провинција и Луцерн. Изменама кантоналних устава ови кантони су у потпуности напустили овај инситутут (Serdült, 2015: 163).

скупљено око 9.000 потписа у односу на потребних 6.000. Гласање одржано 27. јула 1862. године је резултирало опозивом кантоналног парламента са 63% гласова за. Ово је довело и до пада кантоналне владе. Након опозива су одржани и парламентарни избори, који су изменили политичку слику кантоналног парламента (Serdült, 2015: 166–168).

4.2. САД – узор за савремене системе опозива

Историја увођења опозива у САД је прилично дуга. Још су Чланови Конфедерације садржали одредбу према којој су државе имале право да опозову своје делегате из Конфедералног конгреса, премда то није био инструмент непосредне демократије јер се грађани о томе нису питали. Деценију касније, увођење опозива је разматрано приликом доношења Устава САД. Штавише, Вирџинијски нацрт устава је садржао предлоге о опозиву, али овај институт није ушао у федерални устав. Више од сто година касније се јавио први модерни опозив, у време ширења директне демократије у САД. Изменама статута града Лос Анђелеса 1903. године је омогућен опозив градоначелника. У годинама које су уследиле, овај модел се брзо раширио (Campodonico, 2016: 353–355). Ширење идеје о опозиву се везује за прогресивистички покрет који је био активан у САД на прелазу из XIX у XX век. Могућност опозива представника у законодавној и извршној власти је виђена као неки вид враћања искрености у политику (Bowler, 2004: 203). Данас је опозив дозвољен на државном нивоу у 19 савезних држава, а у 39 држава на нижим нивоима власти (Spivak, 2020: 88) – и на локалном нивоу се много чешће користи (Bowler, 2004: 208). На федералном нивоу опозив не постоји. Од прогресивистичке ере до 2000-их је опозвано око две хиљаде локалних функционера (Persily, 1997: 14).

Вероватно најпознатији пример опозива у САД је опозив гувернера Калифорније Греја Дејвиса, чији је следбеник на тој функцији постао холивудска звезда Арнолд Шварценегер. Дејвис је био гувернер од 1999. године, а до опозива је дошло 2003. године након неколико скандала. За време Дејвисовог управљања, буџет Калифорније је прешао пут од солидног суфицита до огромног дефицита. Дошло је до повећања школарина на универзитетима, гашења медицинских клиника и триплирања такси за издавање возачких дозвола, а све је било праћено и енергетском кризом (Beramendi, et. al., 2008: 113). Покренута је иницијатива за опозив и до јула 2003. године организатори су тврдили да су прикупили више од два милиона потписа (Kousser, 2004:

310). Овде треба имати у виду да се за иницијативу о опозиву у Калифорнији тражи 12% потписа од оног броја бирача који је гласао на претходним изборима за гувернера (Garrett: 2004: 240, 274). Након одређених спорова, ипак је утврђено да су се стекли услови да се грађани изјасне о опозиву. У Калифорнији се заједно са гласањем о опозиву истовремено организују нови избори, за случај да претходни функционер буде опозван. За опозив Дејвиса је гласало 55% бирача, а Шварценегер је изашао из трке као победник избора и постао гувернер (Serdült, Welp, 2017: 144–145). Дејвис постао тек други гуверенер који опозван у некој од савезних држава САД (Kousser, 2004: 307).

4.3. Непосредни опозив шефа државе у Венецуели

Један од најпознатијих покушаја употребе опозива у свету је пример гласања о опозиву председника Републике Уга Чавеза у Венецуели 2004. године. Према Уставу из 1999. године, могућ је опозив свих непосредно изабраних лица, у поступку опозива који иницира 20% бирача из релевантне изборне јединице, при чему се опозив не може захтевати у првој половини мандата. Уз то, овде постоји специфично решење по коме се за успешан опозив тражи изборни кворум од 25% бирача, али је потребно и да за опозив буде бројчано најмање онолико гласова колико је званичник добио приликом избора на функцију (Kornblith, 2005: 124–125).

Политичке размирице између власти и опозиције у Венецуели су довеле до идеје о опозиву Чавеза. Чим је протекла прва половина шестогодишњег председничког мандата, прикупљено је око 3,4 милиона потписа за отпочињање поступка опозива (при чему је минимално потребан број потписа износио око 2,4 милиона). Основни правни проблем се појавио услед чињенице да осим уставних норми, поступак опозива није био прецизније регулисан законом. Због тога је тело под назвом Национално изборно веће (*Consejo Nacional Electoral* – CNE) вршило нормативну функцију и доносило правила о процедури опозива. Ово тело је било инструментализовано преко политички контролисаног Врховног суда. То је резултирало бројним манипулацијама, међу којима се истичу: одуговлачење са поступком верификације прикупљених потписа, размештање бирача са њихових уобичајених бирачких места, постављање компликованог питања на гласачком листићу, употреба машина за гласање какве претходно нису биле коришћене на бирачким местима и сумња на манипулацију тако електронски утврђеним резултатом гласања. У вишемесечном

периоду који је протекао од прикупљања потписа до дана гласања о опозиву, власт је била у сталној кампањи како би подигла Чавезов рејтинг. Коначан резултат је био такав да је Чавез изашао као победник са 59% гласова против опозива, те је остао на функцији (Kornblith, 2005; McCoy, 2006).

4.4. Посредни опозив шефа државе у Румунији

Грађани Румуније су имали прилике два пута да гласају о опозиву председника Републике Трајана Баескуа. По румунском уставу, поступак опозива председника државе је посредан и покреће се због тешког кршења устава, а на предлог једне трећине посланика и сенатора. Након тога оба парламентарна дома на заједничкој седници већином гласова доносе одлуку о суспензији шефа државе, уз претходно прибављено (необавезујуће) мишљење Уставног суда. Уколико се донесе одлука о суспензији, референдум о уклањању шефа државе са функције се организује у року од 30 дана (Beramendi, et. al., 2008: 117).

Процедура за опозив Баескуа је прво покренута 2007. године. Тада је већина изашлих бирача била против опозива, око 75%, али тај резултат није ни био валидан јер је на гласање изашло око 44% бирача, док услов у виду изборног кворума захтева излазност од најмање 50%. Поступак опозива Баескуа је поново успешно покренут 2012. године, током његовог другог председничког мандата. Тада је за његов одлазак са функције гласало око 87% бирача, али ни тада није дошло до опозива – излазност бирача је поново била мања од 50% (Deloy, n.d.).

4.5. Опозив посланика у Великој Британији

Велика Британија је 2015. године Законом о опозиву народних посланика (*Recall of MPs Act 2015*) увела јако специфичан, може се рећи *sui generis* поступак опозива посланика – чланова Дома комуна. Како се посланици Дома комуна бирају по већинском изборном систему у једномандатним изборним јединицама, то се одражава на правила о опозиву.

Постоје три разлога због којих је могуће покренути поступак опозива. Прва ситуација је када посланик након ступања на функцију буде осуђен за кривично дело и лишен слободе, под условом да је прошао рок за жалбу и одлука није промењена. Ради се само о лишењу слободе у трајању до 12 месеци, јер у случају теже казне мандат престаје аутоматски. Други разлог се јавља уколико, на основу извештаја

Одбора за стандарде о неком посланику, Дом комуна изгласа његово искључење из парламентарног рада у трајању од најмање 10 радних (седећих) дана или најмање 14 календарских дана. Трећа могућност опозива подразумева да је посланик након ступања на функцију осуђен за кривично дело из Закона о парламентарним стандардима (*Parliamentary Standards Act 2009*), које се односи на давање лажних или обмањујућих информација ради остваривања парламентарног додатка (Johnston, Kelly, 2026: 8–9; Tonge, 2019: 143).

Уколико је испуњен било који од ових услова, спикер о томе обавештава службеника за петиције у изборној јединици из које је изабран посланик о коме је реч. Службеник тада креира петицију за опозив коју грађани могу да потпишу у року од 6 недеља. Да би петиција била успешна, потребно је да је потпише најмање 10% бирача из изборне јединице. Ако се не прикупи довољан број потписа, посланик остаје на функцији. Уколико је петиција успешна, организују се допунски избори, на којима може да се кандидује и опозвани посланик (Johnston, Kelly, 2006: 23–31). Дакле, овде уопште не постоји непосредно изјашњавање грађана о опозиву, него се организују допунски избори на којима може да учествује „смењени" посланик. Посланик тако може да се врати на функцију, а ако изгуби изборе, на посланичко место ступа победник допунских избора. Тако бирачи могу петицијом да изнуде допунске изборе на којима посланик у кампањи може да брани своје поступке (Tonge, 2019: 146).

Процедура је од 2015. примењена неколико пута. Четири пута је дошло до опозива посланика, и то тако што у три случаја опозвани посланик није ни учествовао на допунским изборима, а један посланик је изгубио допунске изборе. Неколико пута је поступак покретан, а да није дошло ни до потписивања петиције јер су посланици подносили оставке (Johnston, Kelly, 2006: 11–12).

4.6. Гласање о распуштању/опозиву парламента у Лихтенштајну и Летонији

Устав Лихтенштајна из 1921. године нуди стар и специфичан пример могућности за народно гласање о разрешењу парламента. У овој микро-држави, 1500 бирача [6] или четири комуне могу тражити

[6] Иницијално је било потребно 600 потписа, што је касније повећано на 900, па на данашњих 1500, како због повећања популације Лихтенштајна, тако и због увођења права гласа жена, чиме је повећан број грађана који имају право на народну иницијативу (Giba, Bujňák, 2021: 50–51)

одржавање референдума за распуштање парламента. Законском регулативом је предвиђено да се овај институт примењује искључиво на цео парламент, а не на појединачне посланике. Поред тога, законом је предвиђен и текст питања који се налази на гласачком листићу: „Да ли желите да државни парламент буде распуштен". У случају да већина грађана тако гласа, парламенту престаје мандат и одржавају се нови парламентарни избори, за нови четворогодишњи мандат парламента. Међутим, ова процедура није никада примењена (Giba, Bujňák, 2021: 51; Marxer, n.d: 6, 12).

У случају Летоније постоје две институционалне могућности за опозив целог парламента, Сејма, и то као посредни и као непосредни опозив. Прво, председник Републике може предложити распуштање Сејма, о чему се грађани изјашњавају на референдуму. Овај институт постоји у Уставу Летоније још од 1922. године. На тај начин грађани решавају сукоб између ових двеју институција: могу да подрже идеју председника државе да Сејм буде распуштен, али „ако се тој одлуци супротстави више од половине изашлих бирача, сматраће се да је шеф државе опозван" (Микић, 2022: 810). У том случају Сејм бира новог председника државе који обавља ту функцију за време које одговара остатку мандата уклоњеног председника (KŌrkli"a, 2013: 1221). Овај механизам је примењен 2011. године, када су грађани подржали шефа државе Валдиса Залтерса и изгласали да се Сејм рапсусти.

Друга могућност која постоји у летонском праву је новијег датума и уведена је уставним променама из 2009. године (након пролонгираног незадовољства радом парламента које је трајало од 2007. године). Једна десетина бирача иницира одржавање референдума о опозиву, тако да се ради о класичном непосредном опозиву. Да би опозив био успешан, потребно је да за опозив гласа већина бирача, као и да гласа најмање две трећине од броја бирача који су учествовали на претходним парламентарним изборима (KŌrkli"a, 2013: 1222). Но, за разлику од организовања гласања о распуштању парламента на предлог шефа државе, овде су постављена вишеструка временска ограничења, која представљају „неки вид стабилизирајућих или заштитних клаузула" (Giba, Bujňák, 2021: 49). Тако, грађани немају право да поднесу овакву иницијативу у првој и последњој години парламентарне легислатуре, затим током последњих шест месеци мандата председника Републике, као ни шест месеци након претходног референдума о опозиву Сејма. Од 2013. до 2020. године је овај поступак покретан три пута, али никада није прикупљен довољан број потписа за подношење иницијативе (Ratto Trabucco, 2020: 767–768).

4.7. Локални опозив – примери Немачке и Јапана

У Немачкој не постоји опозив федералних или покрајинских (земаљских) институција, већ само опозив градоначелника на локалном нивоу.[7] Након пада Берлинског зида, демократске реформе система локалне самоуправе су довеле до увођења непосредног избора градоначелника у свим немачким покрајинама. (Wollmann, 2003: 94). Потом је у 11 од 16 федералних јединица уследило увођење гласања о опозиву локалних градоначелника. У шест федералних јединица постоји само посредни опозив (Хесен, Доња Саксонија, Макленбург-Западна Померанија, Рајна-Палатинат, Сарланд, Саксонија-Анхалт), а у пет федералних јединица истовремено постоји и непосредни опозив (Саксонија, Бранденбург, Шлезвиг-Холштајн, Северна Рајна-Вестфалија, Тирингија).[8] Институционални режим опозива се разликује од покрајине до покрајине. Тако се за покретање поступка код посредног опозива данас свуда тражи или двотрећинска или трочетвртинска већина у локалном парламенту. Код непосредног опозива се тражи различит број потписа бирача, од 15% (Бранденбург) до 35% (Тирингија), при чему у неким федералним јединицама проценти варирају и зависно од величине града/општине. Такође, разликује се и број гласова који је потребан да би опозив био успешан (Geißel, Jung, 2020: 117–119). Највећа употреба опозива, 44 пута (од увођења опозива 1993. године до 2018. године), је забележена у Бранденбургу, при чему је опозив претежно био иницран од стране грађана. Неко време је свега 10% бирача могло да иницира опозив градоначелника, али је опозив успешно коришћен и након што је тај праг повећан (Geissel, Jung, 2018: 1370–1371). Запажени случај опозива се десио 2012. године у Дуизбургу (покрајина Северна Рајна-Вестфалија). У том граду је 2010. године током једног догађаја дошло до стампеда који је резултирао смрћу 21 људи и повређивањем око 500 људи. Револт грађана је био усмерен ка градоначелнику, али је он одбио да се сам повуче. То је фактички довело до измене земаљског устава и увођења непосредног опозива, што су грађани Дуизбурга одмах искористили и опозвали градоначелника (Serdült, Welp, 2017: 146–147).

[7] Изузетак представља могућност опозива покрајинског парламента – Представничког дома (*Abgeordnethaus*) у Уставу Берлина (Qvortrup, 2011: 166).

[8] У две покрајине је ова могућност уведена релативно скоро: у Северној Рајни-Вестфалији 2011. године, а у Тирингији 2016. године.

У јапанском систему локалне самоуправе, по Закону о локалној аутономији из 1947. године, постоје три врсте опозива: гласање о опозиву (разрешењу) локалне скупштине, опозив појединачних чланова локалне скупштине и опозив градоначелника. или гувернера. [9] Све три врсте опозива су непосредне, али број потписа зависи од величине локалне самоуправе, што може бити проблем у великим градовима, где минималан број потребних потписа може износити и више стотина хиљада. Опозвани функционери имају право да се поново боре за функцију, а опозив није могуће покренути у периоду од годину дана од избора на функцију или претходног гласања о опозиву (Okamoto, Serdült, 2020: 99–100). Поступак опозива у све три варијанте је вођен више стотина пута. Један од последњих истакнутих случајева се десио 2011. у Нагоји. Тада је локални парламент опструирао градоначелникове покушаје смањења пореза, што је био део његовог предизборног програма којим је победио на изборима. Сукоб између ових двеју грана локалне власти је довео до прикупљања око 465.000 гласова за иницијативу за опозив локалне скупштине, што се и десило на народном гласању (Okamoto, Serdült, 2020: 104–105).

5. Закључна разматрања

Опозив јавних функционера је институт који у последње време привлачи пажњу стручне јавности. Иако се ради о глобално најмање раширеном и најмање примењиваном институту непосредне демократије, реч је о једном важном механизму који грађанима даје моћ да одузму мандат онима који су изневерили њихово поверење. То разликује опозив од референдума и плебисцита, иако сви ови институти подразумевају изјашњавање грађана са „да“ или „не“. Код референдума и плебисцита се поставља питање о спровођењу неке јавне политике, док је код опозива питање усмерено на једну конкретну политичку фигуру – носиоца функције и судбину његовог мандата. Посебно је значајна могућност опозива управо оних званичника које су грађани директно изабрали на изборима, као што су шеф државе или непосредно изабрани регионални или локални функционери. На регионалном и локалном нивоу овај институт добија додатно на важности јер су представници на овим нивоима власти

[9] Постоји могућност и да грађани иницирају разрешење значајних јавних службеника, али то је само иницијатива, а о разрешењу одлучује локална скупштина (Okamoto, Serdült, 2020: 100), тако да овај пример не сматрамо опозивом.

много ближи грађанима, који у локалној средини имају јаснији увид у резултате њиховог рада.

Имајући све ово у виду, треба размислити о увођењу опозива у корпус механизама директне демократије у нашем уставном систему, макар на нивоу локалне самоуправе (за шта је предуслов враћање на модел непосредног избора градоначелника и председника општина). Овај инструмент може да буде прозор за ново доба политичке одговорности јавних функционера код нас. Стога овај користан мехамизам треба да буде „спреман“ за употребу и не треба га уклањати из правног поретка ако се неко време не користи. Опозив треба да постоји као институционална могућност, у нади да ће бити активиран ретко, тек у ситуацијама озбиљног губитка поверења грађана.

Литература

Annunziata, R. (2017). Recall, Political Representation and Citizen Participation: Reflections Based on the Latin American Experience. In: Ruth, S., Welp, Y., Whitehead, L. (eds). *Let the People Rule? Direct Democracy in the Twenty–First Century*. Colchester: ECPR Press. 121–136.

Beramendi, V., Ellis, A., Kaufmann, B., Kornblith, M., LeDuc, L., McGuire, P., Shiller, T., Svensson, P. (2008). *Direct Democracy: The International IDEA Handbook*. Stockholm: International Institute for Democracy and Electoral Assistance. Преузето 13.03.2026. https://www.idea.int/publications/catalogue/direct-democracy-international-idea-handbook.

Bowler, S. (2004). Recall and Representation: Arnold Schwarzenegger Meets Edmund Burke. *Representation*. *40*(3). 200–212. DOI: https://doi.org/10.1080/00344890408523266.

Campodonico, F. (2016). Revisiting Historical Justifications of the Recall Procedures of Elected Representatives. *Hungarian Journal of Legal Studies*. 57(3). 348–372. DOI: https://doi.org/10.1556/2052.2016.57.3.7.

De Vergotini, Đ. (2015). *Uporedno ustavno pravo*. Beograd: Službeni glasnik.

Deloy, C. (n.d.). *The future of Romania, the focus on the referendum on the impeachment of the President of the Republic Traian Baescu*. Fondation Robert Schuman. Преузето 02.05.2026. https://old.robert-schuman.eu//en/doc/oee/oee-1380c-en.pdf.

European Commission for Democracy through Law (Venice Commission). (2019). *Report on the recall of mayors and local elected*

representatives (Opinion No. 910 / 2017, CDL-AD(2019)011rev). Council of Europe. Преузето 19.04.2026. https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD(2019)011rev-e.

Garrett, E. (2004). Democracy in the wake of the California recall. *University of Pennsylvania Law Review.* 153(1). 239–284. DOI: https://doi.org/10.2307/4150625.

Geissel, B., Jung, S. (2018). Recall in Germany: explaining the use of a local democratic innovation. *Democratization*. 25(8). 1358–1378. DOI: https://doi.org/10.1080/13510347.2017.1398735.

Geißel, B., Jung, S. (2020). Explaining Institutional Change Towards Recall in Germany. In: Welp, Y., Whitehead, L. (eds). *The Politics of Recall Elections*. Cham: Palgrave Macmillan. 117–141. DOI: https://doi.org/10.1007/978-3-030-37610-9_7.

Giba, M., Bujňák, V. (2021). Referendum on early elections: The case of Slovakia in the European context. *European studies – The Review of European Law, Economics and Politics*. 8(1). 39–66. DOI: https://doi.org/10.2478/eustu-2022-0064.

Johnston, N., Kelly, R. (2026). *Recall elections*. London: The House of Commons Library. Преузето 18.04.2026. https://commonslibrary.parliament.uk/research-briefings/sn05089/.

Karakamisheva Jovanovska, T. (2019). Why fear of recall for elected officials?. *Iustinianus Primus Law Review*. 10(1). 1–17.

KŌrkli"a, A. (2013). Dissolution of Parliament in Latvia: Legal Regulation and Practice. *Jurisprudencija*. 20(3). 1213–1229. DOI: https://doi.org/10.13165/JUR-13-20-3-18.

Katz, R. S. (2022). If the Cure for the Ills of Democracy Is More Democracy, Might the Cure Be Worse than the Disease?. *Scandinavian Political Studies*. 45(1). 68–85. DOI: https://doi.org/10.1111/1467-9477.12218.

Kornblith, M. (2005). The Referendum in Venezuela: Elections versus Democracy. *Journal of Democracy*. 16(1). 124–137. DOI: https://dx.doi.org/10.1353/jod.2005.0011.

Kousser, T. (2004). The California Governor's Recall. In: Chi, K. S. (ed). *The Book of the Sates – 2004 edition, volume 36*. Lexington: The Council of State Governments. 307–315.

Magleby, D. B., Light, P. C., Nemacheck, C. L. (2022). *Government by the People: Structure, Action, and Impact. 2020 Presidential Election Edition*. 27th edition. New York: Pearson.

Marxer, W. (n.d.). *Direct Democracy in Liechtenstein*. Преузето: 03.05.2026. https://liechtenstein-institut.li/application/files/2115/7435/0264/Marxer_Direct_Democracy_Buenos_Aires.pdf.

McCoy, J. L. (2006). The 2004 Venezuelan Recall Referendum. *Taiwan Journal of Democracy*. 2(1). 61–80.

Moeckli, D. (2025). Beyond the Reach of the People? Admissibility Requirements and Procedures for Citizens' Initiatives in Comparative Perspective. *European Constitutional Law Review*. 21(2). 230–273. DOI: https://doi.org/10.1017/S1574019625000100.

Okamoto, M., Serdült, U. (2020). Recall in Japan as a Measure of Vertical Accountability. In: Welp, Y., Whitehead, L. (eds). *The Politics of Recall Elections*. Cham: Palgrave Macmillan. 95–116. DOI: https://doi.org/10.1007/978-3-030-37610-9_6.

Persily, N. A. (1997). The Peculiar Geography of Direct Democracy: Why the Initiative, Referendum and Recall Developed in the American West. *Michigan Law and Policy Review*. 2. 11–42.

Qvortrup, M. (2011). Hasta la vista: a comparative institutionalist analysis of the recall. *Representation*. *47*(2). 161–170. DOI: https://doi.org/10.1080/00344893.2011.581067.

Qvortrup, M. (2020). The Political Theory of the Recall. A Study in the History of Ideas. In: Welp, Y., Whitehead, L. (eds). *The Politics of Recall Elections*. Cham: Palgrave Macmillan. 29–48. DOI: https://doi.org/10.1007/978-3-030-37610-9_3.

Ratto Trabucco, F. (2020). The Latvian direct democracy tools in a comparative European context. *Oñati Socio-Legal Series*. 10(4). 744–788. DOI: https://doi.org/10.35295/osls.iisl/0000-0000-0000-1075.

Serdült, U. (2015). The history of a dormant institution: legal norms and the practice of recall in Switzerland. *Representation*. *51*(2). 161–172. DOI: https://doi.org/10.1080/00344893.2015.1056219.

Serdült, U., Welp, Y. (2017). The Levelling Up of a Political Institution: Perspectives on the Recall Referendum. In: Ruth, S., Welp, Y., Whitehead, L. (eds). *Let the People Rule? Direct Democracy in the Twenty–First Century*. Colchester: ECPR Press. 137–154.

Spivak, J. (2020). Recall Elections in the US: Its Long Past and Uncertain Future. In: Welp, Y., Whitehead, L. (eds). *The Politics of Recall Elections*. Cham: Palgrave Macmillan. 73–93. DOI: https://doi.org/10.1007/978-3-030-37610-9_5.

Tonge, J. (2019), Petitions, Polling Stations and Paisley: the First Outworking of the Recall of MPs Act 2015. *The Political Quarterly*. 90(1). 143–147. DOI: https://doi.org/10.1111/1467-923X.12640.

Vandamme, E-P. (2020). Can the Recall Improve Electoral Representation?. *Frontiers in Political Science*. 2(6). 1–13. DOI: http://dx.doi.org/10.3389/fpos.2020.00006.

Welp, Y. (2018). Recall referendum around the world: origins, institutional designs and current debates. In: Morel, L., Qvortrup, M. (eds). *The Routhledge Handbook to Referendums and Direct Democracy*. London, New York: Routhledge. 451–463.

Welp, Y., Milanese, J. P. (2018). Playing by the rules of the game: partisan use of recall referendums in Colombia. *Democratization*. 25(8). 1379–1396. DOI: https://doi.org/10.1080/13510347.2017.1421176.

Welp, Y., Whitehead, L. (2020). Recall: Democratic Advance, Safety Valve or Risky Adventure?. In: Welp, Y., Whitehead, L. (eds) *The Politics of Recall Elections*. Cham: Palgrave Macmillan. 9–27. DOI: https://doi.org/10.1007/978-3-030-37610-9_2.

Wollmann, H. (2003). German local government under the double impact of democratic and administrative reforms. In: Kersting, N., Vetter, A. (eds). *Reforming Local Government in Europe. Urban and Research International, vol 4*. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften. 85–112. DOI: https://doi.org/10.1007/978-3-663-11258-7_5.

Микић, В. (2022). *Појмовник европске уставности*. Београд: Службени гласник.

Радојевић, М. (2023). Локална демократија и облици директног учешћа грађана у власти (пример – Србија). *Српска политичка мисао*. 81(3). 121–143. DOI: https://doi.org/10.5937/spm81-45784.

Радојевић, М. (2024). Иницијатива у савременом праву и правном систему Републике Србије. У: Раичевић, Н., Миладиновић-Стефановић, Д. (ур). *Међународна научна конференција: Правни принципи у савременом праву – Зборник радова.* Ниш: Правни факултет Универзитета у Нишу. 139–166. DOI: https://doi.org/10.5281/zenodo.14514149.

Aleksa M. Damnjanović,
Teaching Associate,
Faculty of Law, University in Niš,
Republic of Serbia

The Institute of Recall of Public Officials as an Instrument of Direct Democracy

Summary

Recall is an instrument of direct democracy that allows citizens to revoke the political mandate of directly elected public officials through direct voting. The institute of recall is an expression of political responsibility and an instrument for early termination of the term of office of public officials. Recall can be direct if the procedure is initiated by citizens who collect a requisite number of signatures, and directly vote on the termination of the official's office. In this case, direct recall is the so-called bottom-up instrument of civic participation. On the other hand, indirect recall is a top-down instrument, when it is initiated by a competent constitutional institution and followed by direct voting of citizens. Direct recall combines popular initiative and referendum, while indirect recall resembles voting by electorate only. Both direct and indirect recall can be employed at the national, regional or local level. This institute is based on the idea that citizens should make the final decision on whether the officials they previously elected should remain in office. This is an exception to the principle of representative democracy which means that voters perform their role by voting in direct and periodic elections. By applying the normative, comparative and historical interpretation, the author presents the theoretical concept, normative framework and practice of recall of public officials in comparative constitutional law and highlights the importance and possibilities for the application of this institute in modern democratic systems.

Keywords: *direct democracy, political responsibility, civic participation, referendum, initiative, constitutional law.*

Рајко Раонић, Мастер правник, [*]
Докторанд Правног факултета
Универзитета у Крагујевцу,
Агенција за мирно рјешавње радних спорова
Црне Горе, Подгорица
Олгица Раонић, Мастер правник, [**]
Докторанд Правног факултета
Универзитета у Крагујевцу,
Управни суд Црне Горе, Подгорица,
Република Црна Гора

UDK: 35"20"
342.51:004
35.077.3:004.738.5
004.8:35
342.9

DOI: 10.5281/zenodo.23100440

ИЗАЗОВИ САВРЕМЕНЕ ЈАВНЕ УПРАВЕ У XXI ВИЈЕКУ

„Модерна управа значи уједно и крај дилетантизма у управљању. Она више није као некада, посао образовних аматера; по својим методама управа је у свјетским размјерама посао специјализираних стручњака"

Еуген Пусић

Апстракт: Аутори у раду баве се изазовима пред којима се налази савремена јавна управа у XXI вијеку, са посебним фокусом на вишеслојну и убрзану трансформацију која произилази из технолошких, друштвених, политичких и економских промјена глобалних размијера. Анализирају технолошку трансформацију (дигитализација и вјештачка интелигенција-АИ) као нужне појаве које су глобалног карактера, које нису заобишле ни јавну управу која је незаобилазан фактор у креирању јавног мњења, и самим тим један од индикатора квалитета живота грађана. Све снажнији захтјеви за транспарентношћу и етичким управљањем као и промјењени обрасци интеракције између државе и грађана, поставили су јавну управу пред изазов редефинисања својих функција, улога и институционалних капаци-

[*] rajkoraonic@gmail.com
[**] olgica.perunicic@gmail.com

[1] Овако је још 1996. године дефинисао обрисе модерне управе "отац" науке о управи на овим просторима. Е. Пусић, Наука о управи, Школска књига Загреб, 1996., 3

тета. У таквом контексту, традиционални бирократски модели, засновани на хијерархији, формализму и ригидним процедурама, показују ограничену способност да одговоре на захтјеве савременог друштва које карактеришу динамичност, неизвјесност и висок степен међузависности. Примарни циљ истраживања јесте да идентификује и систематизује кључне изазове пред којима се јавна управа налази у XXI вијеку, те да се понуди концептуални оквир који ће њиховим обједињавањем послужити као основа за унапређење институционалне дјелотворности, ефикасности и легитимности. Аутори закључују да способност јавне управе да обезбједи дјелотворно, инклузивно и легитимно управљање и дјеловање више није само административно питање, већ постаје кључни фактор друштвене стабилности, економског развоја, демократске консолидације, а у коначници и мјера квалитета живота грађана.

Кључне ријечи: јавна управа, изазови савремене јавне управе, дигитална управа, вјештачка интелигенција, право на добру управу.

1. Увод

Савремена јавна управа у XXI вијеку налази се у епицентру дубоких и вишеслојних промјена, које истовремено произилазе из унутрашњих институционалних динамика и спољашњих друштвено-политичких, економских и технолошких процеса. Глобализација, убрзана дигитална трансформација, промјенљиве безбједносне околности, растући друштвени захтјеви за транспарентношћу и одговорношћу као и промјена парадигми јавног менаџмента, доприносе већој комплексности управних система. (Baimenov, Liverakos, 2025; Silva, Macedo, Thompson, 2023:73; Farrell, Hatcher, Diamond, 2022:116-128; Carrol, 2021: 1-19; Binns, 2022: 482-482; Hwang, Hollerer, 2020: 294-300; Ongaro, Masico, Natalini, 2022: 89-109) У таквом контексту, јавна управа више не може бити посматрана као статичан бирократски апарат, већ као адаптивни, отворени и вишедимензионални систем који мора истовремено да балансира између ефикасности, легитимности и отпорности. (Thomas, Knüpling, Chebenova, 2026). У складу са тим, примарни циљ овог рада јесте да идентификује, систематизује и критички анализира кључне изазове савремене јавне управе, те да понуди кохерентни концептуални оквир за њихово разумијевање. Посебан нагласак стављен је на дигиталну трансформацију

и вјештачку интелигенцију као покретачке силе институционалних промјена, управљање људским ресурсима у контексту растућих стручних захтјева, транспарентност и интегритет као темеље легитимности, управљање подацима и *cyber* безбједност као нови слој управне одговорности, те институционалну отпорност и партиципативне процесе као детерминанте савременог јавног управљања.

Методолошки приступ рада заснива се на квалитативној анализи релевантне научне литературе, савремених концепата управне науке и компаративних пракси различитих управних система. Комбинују се теоријски модели традиционалне бирократије, новог јавног менаџмента, доброг управљања, умреженог управљања и дигиталне управе, чиме се омогућава вишеперспективни аналитички оквир. У развијеним државама, као и у државама у транзицији — јавне управе суочавају се са сличним структуралним изазовима, али различитим институционалним капацитетима за њихов одговор. (Ongaro, 2022: 3-26; Kickert, Ongaro, 2019: 1261–1264; Shyrokykh, Trondal, 2026). Дигитализација административних процедура, аутоматизација процеса, развој вјештачке интелигенције, повећана транспарентност рада институција, као и промјењива очекивања грађана у погледу доступности и квалитета услуга, стварају универзалне притиске на управу, али их поједина друштва доживљавају и рјешавају на различите начине. У контексту наведеног, овај рад настоји да допуни постојећу научну литературу, тако што ће понудити концептуално интегрисану перспективу развоја јавне управе у савременом добу, што отвара простор не само за академску расправу, већ и за практичне препоруке усмјерене ка изградњи ефикаснијих, транспарентнијих и инклузивнијих институција.

2. Јавна управа у XXI вијеку: изазови и њене особености

Полазећи од истраживачког оквира успостављеног у уводу, у којем је афирмисано да савремена јавна управа функционише у условима убрзаних технолошких, друштвених и политичких промјена, неопходно је прецизније размотрити основне особености управе XXI вијека. Ово поглавље представља теоријско-методолошки мост између опште поставке проблема и анализе конкретних изазова, с циљем да се дефинишу темељне карактеристике савремених управних система које утичу на њихову ефикасност, легитимност и адаптивни капацитет. Савремена јавна управа развија се у сложеном окружењу у којем се преплићу глобални трендови дигитализације, друш-

твена очекивања у погледу транспарентности, захтјеви за професионализацијом кадрова, растућа потреба институционалне отпорности и све комплексније мреже односа између управе, грађана и других друштвених актера. У теоријском смислу, XXI вијек означава период напуштања доминације *Weberove* хијерархијске бирократије као примарног модела, те развој управе која се одликује адаптивношћу, умреженошћу, технолошком софистицираношћу и нормативним стандардима доброг управљања. (Manzoor, 2014; Hameduddin, Vivona, 2023: 457-484; Carelli, Peters, 2024: 683-703; Nagel, 2024: 154-181; Kaun, 2025: 418-434; Burrell, Singh, Davison, 2024; Dencik, Kaun, 2020)

Једна од најизраженијих особености савремене управе јесте дигитална трансформација, која представља покретачку силу већине институционалних промјена. Иако дигитализација административних процедура обећава повећање ефикасности, доступности и транспарентности јавних услуга, њена примјена често наилази на препреке које се огледају у недостатку техничких капацитета, фрагментацији информационих система и отпору према промјенама унутар администрације. (Federickson, 2010) Увођење напредних информационо-комуникационих технологија мијења начин функционисања административних процеса, модификује организационе структуре и редефинише односе између институција и грађана. Умјесто традиционалних бирократских процедура, јавне управе све више усвајају дигиталне платформе и аутоматизоване процесе, што омогућава брже управљање подацима, рационализацију ресурса и повећану транспарентност (Esko, Koulu, 2023; Katzenbach, Ulbricht, 2019: 1–18; Koulu, 2021: 81–100; Brownsword, 2019; Floridi, 2018: 1–8; Konrad, Böhle, 2021: 101–107; Agata, 2024; Церовић, 2017: 35-55) Дигитална трансформација захтијева не само технолошку инфраструктуру, већ и промјену управљачке културе, редефинисање радних процеса и развој нових компетенција јавних службеника. (Bußjäger,2026) Дигитализација не представља искључиво техничку иновацију, већ дубоку промјену управног менталитета: од администрације засноване на папирној документацији ка управи усмјереној на податке, интероперабилност система и иновативне начине пружања јавних услуга. Ова трансформација уводи и нова питања везана за етичку употребу технологије, заштиту приватности, регулацију алгоритама и “*sayber*” безбједност, што додатно наглашава комплексност управе у дигиталном добу. (Јекнић, Грбовић, 2026: 115-129) Неуспјех у интеграцији дигиталних рјешења може довести до површне модернизације, при чему се традиционалне бирократске праксе преносе у дигитално окружење без

суштинског унапређења квалитета управљања. Повезан са дигитализацијом јесте изазов управљања подацима и осигурања безбједности. Савремена јавна управа располаже огромним количинама података чија обрада и заштита постају кључни аспекти институционалне одговорности. Истовремено, растући ризици од *cayber* напада, злоупотребе података и нарушавања приватности захтијевају развој софистицираних механизама заштите, регулаторних оквира и етичких стандарда. (Ristvej, Tonhauser, Chovanec, 2025) Овај изазов додатно се компликује у условима ограничених ресурса и недовољне координације између различитих нивоа власти, чиме се угрожава повјерење грађана у способност институција да одговорно управљају дигиталним процесима. (Aguilar, Alayón, Torres, 2026)

Нормативне особености јавне управе у XXI вијеку представљају други значајан елемент промјена. Они се манифестују кроз интензивирање захтјева за транспарентношћу, одговорношћу, отвореношћу и интегритетом јавних институција. За разлику од бирократског модела у којем легитимност произилази из формалне хијерархије, савремена легитимност све више почива на повјерењу јавности, доступности информација и партиципативним механизмима укључивања грађана. (Cohen, 2022: 405-423; Krook, Winter, Downer, 2025: 4069–4090) Транспарентност постаје кључни стандард којим се мјери квалитативни ниво управљања, а одговорност се више не схвата само као правно-политичка категорија, већ као мултидимензионалан однос према резултатима рада, етичким нормама и јавним очекивањима. (Clark, Barsky, 2024*;* Van der Waldt, 2024: 259-280; Yamaya, 2024) Интегритет институција и борба против корупције тиме постају неизоставни елементи савременог управног развоја, посебно у државама у транзицији гдје је повјерење грађана у институције често нарушено.

Трећи веома важан сегмент особености управе XXI вијека односи се на трансформацију организационих модела. Концепти новог јавног менаџмента, умреженог управљања, доброг управљања и дигиталног управљања постају доминантне парадигме савремених административних наука. Модерни управни системи више не функционишу као ауторитарне, затворене структуре, већ као комплексне мреже у којима различити актери – јавни, приватни, цивилни и међународни – учествују у формулисању и имплементацији јавних политика. (Sou, Qiao, Gu, 2026: 5945–5971) Умрежено управљање посебно је важно у контексту глобалних изазова као што су: климатске промјене, миграције, енергетска безбједност или пандемије, који превазилазе институци-

оналне и државне границе и захтијевају заједничко дјеловање више друштвених актера.

Управљање људским ресурсима представља четврту кључну особеност савремене управе. (Mwita, Kitole, 2025) Повећани захтјеви за дигиталним компетенцијама, мултидисциплинарним знањима, иновативношћу и способношћу адаптације доводе до дубоких промјена у регрутацији, развоју и задржавању кадрова. (Nishimura, 2024) Традиционални концепт државне службе заснован на стабилним каријерама, формалним квалификацијама и ригидним процедурама све више уступа мјесто компетенцијски оријентисаним, пројектно структурираним и професионализованим моделима. Овај процес нарочито долази до изражаја у контексту дигитализације, гдје нове технологије захтијевају континуирано учење, флексибилност и спремност на иновације. Савремена јавна управа стога више није само регулаторни или административни апарат, већ организација знања која мора привући специјализоване стручњаке како би одговорила на сложене захтјеве друштва и тржишта.[2]

Институционална отпорност представља пету особеност управе XXI вијека и одваја савремене управне системе од оних карактеристичних за претходна стољећа. У свијету обиљеженом глобалним кризама – економским, здравственим, безбједносним и еколошким – управа мора бити способна да апсорбује шокове, прилагоди процесе и настави да пружа кључне услуге. Отпорност се огледа у способности да се кризне ситуације не доживљавају само као ванредни догађаји, већ као структурални елементи савременог друштва. (Looks, Fangmann, Thomaschewski, 2024: 283–311; Grbović, Jeknić, 2026, 137-149) Таква отпорност захтијева стратешко управљање ризицима, међуинституционалну координацију, употребу дигиталних алата у кризном управљању и развој протокола који осигуравају континуитет рада управе. (Okamoto,2024) Ова особеност постаје кључна аналитичка категорија, јер се квалитет управе више не мјери само ефикасношћу у стабилним условима, већ и њеном способношћу да функционише у условима поремећаја. (Sienkiewicz-Małyjurek, Zyzak, 2025: 1051)

Улога грађана се такође радикално мијења у савременим административним системима. Партиципација грађана више није факултативни или симболички елемент јавног управљања, већ централна

[2] У прилог овоме иде и цитат Еугена Пусића са почетка рада.

компонента демократизације управе.[3] (Jäntti, Paananen, Kork, Kurkela, 2023: 1529; Yanagi, 2024; Simić, 2026: 131-151; Ковачевић-Куштримовић, 1983:184) Дигиталне платформе, партиципативни буџети, јавне консултације, делиберативни форуми и отворени подаци омогућавају грађанима да активно учествују у формулисању политика, евалуацији резултата и контроли институција. Ова партиципативна трансформација представља одговор на растуће очекивање грађана да учествују у доношењу одлука које утичу на њихов живот, али и на потребу управе да обезбиједи легитимност у условима растуће друштвене комплексности. Управа XXI вијека, функционише у окружењу у којем грађани истовремено представљају кориснике услуга, партнере у доношењу одлука и надзорне актере који прате квалитет рада институција.

Све наведене особености не дјелују изоловано, већ су међусобно дубоко повезане и одређују укупни карактер савремене јавне управе. Дигитализација подстиче трансформацију организационих модела; нови нормативни захтјеви повећавају важност интегритета и транспарентности; институционална отпорност захтијева мрежну координацију, (Van Duijn, Bannink, Ybema, 2021: 660-689) партиципација грађана унапређује легитимност, али истовремено повећава захтјеве за одговорношћу и квалитетом услуга. (Plasil, Tøndel, Gjefsen, Mjøen, 2026) Тиме се јавна управа XXI вијека конституише као сложен систем у којем се технологија, етика, организациони модели, људски ресурси и друштвене вриједности преплићу у јединствену структуру савременог управљања. Методолошки, разумијевање ових изазова и особености представља кључну претпоставку за анализу појава од којих је управа у будућности угрожена.

2.1. Вјештачка интелигенција и њен утицај на јавну управу

Технолошки развој представља један од најзначајнијих покретача трансформације савремених друштава, а његови ефекти посебно су видљиви у области јавног сектора и јавне управе. (Bojic, Seychell, Cabarkapa, 2026: 883) У оквиру четврте индустријске револуције, коју карактеришу дигитализација, аутоматизација, интернет ствари,

[3] Поред тога, јачање и остваривање субјективних јавних права је критеријум истинске демократије у социјализму. Она и даље могу служити, заједно са субјективним приватним правима, заштити грађана и радних људи од екцеса државног апсолутизма или тоталитаризма док држава постоји и док постоји могућност да се и тако манифестује. (Ковачевић-Куштримовић, 1983: 184)

велики подаци (Big Data) и вјештачка интелигенција (Artificial Intelligence – AI), јавна управа се суочава са потребом дубоке институционалне, организационе и функционалне адаптације.[4] (Mezzoudj, Khelifa, Saadna, 2025; Enes, 2026; Figueredo, Silva, 2026) Док су претходне фазе модернизације јавне управе биле усмјерене на рационализацију административних процедура и унапређење организационе ефикасности, савремени процеси дигиталне трансформације захтијевају суштинско преиспитивање начина на који институције функционишу, доносе одлуке и остварују интеракцију са грађанима. (Madan, Ashok, 2025: 889-923)

У том контексту, вјештачка интелигенција представља један од најзначајнијих феномена који обликује будућност јавне управе. (Aikins, Dimitrijevska-Markoski, 2026: 4567–4581) Њена примјена превазилази оквире техничке иновације и постаје важан фактор институционалних промјена, утичући на процесе управљања, пружања јавних услуга, креирања јавних политика и доношења одлука.[5] (Bentley, Evans, 2026: 2863–2876) Вјештачка интелигенција може се дефинисати као способност рачунарских система да симулирају одређене аспекте људске интелигенције, укључујући учење, закључивање, препознавање образаца, обраду природног језика и доношење одлука на основу расположивих података. За разлику од традиционалних информационих система који функционишу на основу унапријед дефинисаних правила, АИ системи имају способност прилагођавања и континуираног унапређивања својих перформанси путем анализе великих количина података. (Sætra, Rogerson, 2026: 4755-4756)

Значај вјештачке интелигенције за јавну управу произилази из чињенице да савремене институције дјелују у условима растуће комплексности јавних проблема, ограничених ресурса и све већих очекивања грађана а на што смо се осврнули претходно Савремено друштво карактеришу динамичне промјене, глобална међузависност, убрзани токови информација и потреба за брзим и ефикасним институционалним одговорима. У таквим околностима традиционални бирократски модели управљања, засновани на строгој хијерархији,

[4] У 2018. години, количина података у свијету износила је 33 зетабајта. Очекује се да ће 2025. године достићи 175 зетабајта. Ова експлозија података храни процват економије података чак и ако је она сложена и постоје различите методе за процену њене вриједности. Бројке су импресивне. У 2019. години, вриједност података процијењена је на преко 400 милијарди евра

[5] Уградња транспарентности и објашњивости у ову интеграцију је кључна, што значи да вјештачка интелигенција треба да буде разумљива крајњим корисницима

формализованим процедурама и спорим административним процесима, све теже одговарају на захтјеве окружења. Управо због тога вјештачка интелигенција постаје један од кључних инструмената модернизације јавне управе и јачања њене способности да обезбиједи ефикасно, транспарентно и грађанима оријентисано управљање. (Langer, 2024: 59) Једна од најзначајнијих области примјене вјештачке интелигенције у јавној управи јесте аутоматизација административних процеса. Велики број процедура у јавном сектору заснива се на обради података, провјери документације, комуникацији са корисницима и извршавању рутинских задатака који одузимају значајне временске и људске ресурсе. Увођењем интелигентних система могуће је аутоматизовати велики дио ових активности, што доводи до смањења административних трошкова, повећања продуктивности и убрзања процеса пружања услуга. Истовремено, смањује се могућност људских грешака и повећава конзистентност у примјени административних процедура, што позитивно утиче на правну сигурност и повјерење грађана у институције. (Zowghi, Bano, 2026: 2741–2748; Zanotti, 2026: 3401–3412)

Посебан значај вјештачка интелигенција има у области анализе података и доношења одлука заснованих на доказима (evidence-based policymaking). Савремене институције располажу огромним количинама података који се прикупљају путем различитих административних евиденција, статистичких система, дигиталних платформи и комуникационих канала. Традиционалне методе анализе често нису довољне за ефикасно коришћење таквих података, док АИ системи омогућавају идентификовање сложених образаца, трендова и корелација које људски аналитичари тешко могу уочити. На тај начин институције добијају могућност прецизнијег планирања јавних политика, предвиђања будућих друштвених кретања и благовременог реаговања на потенцијалне ризике.

У процесу креирања јавних политика, вјештачка интелигенција може допринијети унапређењу квалитета стратешког планирања и управљања јавним ресурсима. (Nisioi, Roja, Hintea, 2025: 102-121) Анализом демографских, економских, социјалних и еколошких података могуће је симулирати различите сценарије развоја и процијенити потенцијалне ефекте појединих политичких одлука. (Bojić, 2022: 1033) Такви аналитички капацитети омогућавају доносиоцима одлука да развијају информисаније и ефикасније јавне политике, засноване на објективним подацима, а не искључиво на политичким процјенама или ограниченим искуственим сазнањима. Поред тога,

примјена вјештачке интелигенције значајно мијења начин на који јавна управа комуницира са грађанима. Развој дигиталних платформи и интелигентних виртуелних асистената омогућава институцијама да обезбиједе доступност услуга двадесет четири часа дневно, седам дана у седмици. Грађани могу брже добити информације, поднијети захтјеве, пратити статус предмета или приступити одређеним административним услугама без непосредног контакта са службеницима. На тај начин долази до повећања доступности јавних услуга, смањења административних баријера и јачања корисничке оријентације јавне управе.

Употреба вјештачке интелигенције такође има значајан потенцијал у области транспарентности и одговорности јавне управе. Савремени информациони системи омогућавају праћење административних процедура у реалном времену, евидентирање свих активности и лакше откривање неправилности или злоупотреба. Аналитички алати засновани на вјештачкој интелигенцији могу помоћи у откривању коруптивних ризика, идентификовању сумњивих трансакција и праћењу поштовања законских процедура. На тај начин технологија постаје инструмент јачања интегритета институција и повећања повјерења јавности у рад државних органа. Међутим, иако вјештачка интелигенција нуди значајне могућности за модернизацију јавне управе, њена примјена истовремено отвара бројна етичка, правна и друштвена питања.[6] (Woods, 2026: 3143) Један од најзначајнијих изазова односи се на проблем алгоритамске пристрасности. (Olatoye, Aminaho, 2026: 4303-4314) Системи вјештачке интелигенције функционишу на основу података на којима су обучени, а уколико ти подаци садрже постојеће друштвене неједнакости или дискриминационе обрасце, постоји ризик да ће их алгоритми репродуковати, или чак додатно појачати. У јавном сектору, гдје се одлуке често односе на остваривање основних права грађана, такви ризици могу имати озбиљне посљедице по принципе једнакости, правичности и недискриминације. (Panarese, Grasso, Solinas, 2026: 2803–2825; Taylor, Murphy, Hoston, 2025: 3653–3662)

Додатни изазов представља питање транспарентности алгоритамског одлучивања. За разлику од класичних административних

[6] “Етички изазов није машинска свест или аутономија, већ верност нашим циљевима. Вештачка интелигенција ће механизовати све контрадикције које кодирамо - попут приватности наспрам безбедности или слободе наспрам безбедности - у великим размерама и са ефикасношћу, чинећи филозофску јасноћу о нашим сопственим вредностима још хитнијом.“

процедура, чија су правила јасно прописана и доступна јавности, многи системи вјештачке интелигенције функционишу као такозване „црне кутије“, унутар којих је тешко утврдити на који начин је донешена одређена одлука. Овај проблем посебно је значајан у контексту јавне управе, јер демократски принципи захтијевају да институционалне одлуке буду образложене, провјерљиве и подложне правној контроли. Уколико грађани не могу разумијети критеријуме на основу којих су донешене одлуке које се тичу њихових права и обавеза, долази до нарушавања принципа правне сигурности и легитимности институционалног дјеловања. (Iunes Monteiro, 2025)

Питање заштите приватности и безбједности података представља још један важан аспект примјене вјештачке интелигенције у јавном сектору. (Zoghbi-Manrique-de-Lara, 2026: 4495–4500; Richter, 2026: 3260) Савремени АИ системи захтијевају приступ великим количинама података како би могли функционисати ефикасно. Међутим, значајан дио тих података односи се на личне информације грађана, што отвара питања њихове заштите од злоупотреба, неовлашћеног приступа и нарушавања приватности. С обзиром на то да повјерење грађана представља темељ успјешног функционисања јавне управе, институције морају обезбиједити висок ниво информационе безбједности и јасне механизме контроле управљања подацима.

Поред правних и етичких дилема, вјештачка интелигенција намеће и значајне организационе изазове. Ефикасна примјена ових технологија захтијева развој нових институционалних капацитета, унапређење дигиталних компетенција запослених и прилагођавање организационе културе захтјевима дигиталног доба. Традиционални модели рада, који су деценијама били засновани на бирократским принципима, морају се трансформисати у правцу веће флексибилности, иновативности и интердисциплинарне сарадње. У супротном, постоји ризик да технолошке иновације остану ограничене на технички ниво, без значајнијег утицаја на стварну ефикасност институција.Посебан изазов представља и такозвани дигитални јаз, односно неједнак приступ дигиталним технологијама међу различитим друштвеним групама. Уколико се јавне услуге у потпуности ослоне на дигиталне платформе и системе вјештачке интелигенције, постоји могућност искључивања дијела становништва који нема довољан ниво дигиталне писмености или приступ одговарајућој технолошкој инфраструктури. Из тог разлога, дигитална трансформација јавне управе мора бити праћена политикама дигиталне инклузије које ће

осигурати равноправан приступ услугама за све грађане.Сагледано из перспективе савремених теорија јавног управљања, вјештачка интелигенција представља један од кључних инструмената преласка са традиционалног бирократског модела ка моделима дигиталног управљања и паметне јавне управе. Њена улога није ограничена само на повећање ефикасности административних процедура, већ обухвата и унапређење квалитета јавних политика, јачање институционалне отпорности, развој иновативних облика сарадње са грађанима и повећање способности државе да одговори на сложене изазове савременог друштва.[7] (Szafran, Bach, 2026: 4441–4458; Jeknić, et al. 2025: 86-101; Ibanescu, et al. 2025: 69-85)

У том смислу, успјех дигиталне трансформације јавне управе не зависи искључиво од доступности технологије, већ првенствено од способности институција да успоставе адекватан нормативни, организациони и етички оквир за њену примјену. Само уколико се развој вјештачке интелигенције усклади са принципима доброг управљања, владавине права, транспарентности, одговорности и заштите људских права, она може постати средство за изградњу модерне, ефикасне и легитимне јавне управе у супротном тежи да потире исте вриједности.(Farayola, Tal, Saber,2026: 2783-2801) Стога, може се закључити да вјештачка интелигенција представља један од најзначајнијих изазова, али истовремено и једну од највећих развојних могућности савремене јавне управе. Њена способност да трансформише начин функционисања институција, унаприједи квалитет јавних услуга и ојача капацитете за рјешавање комплексних друштвених проблема чини је незаобилазним фактором будућег развоја јавног сектора. Истовремено, управо од начина на који ће институције одговорити на етичке, правне и организационе изазове повезане са њеном примјеном зависиће степен успјешности дигиталне трансформације и способност јавне управе да очува своју друштвену легитимност у условима све динамичнијег и технолошки напреднијег окружења. (Ben-Shahar, Carmeli, Sulganik, 2026: 4349–4364; Kondratenko, Kamberov, 2026: 4391–4400)

[7] “Од 2000-их, термин паметни град се користи за описивање градова који користе податке и технологију за неговање ефикасности, еколошке одрживости и квалитета живота грађана. Иако се рекламира као обећавајући пут ка дигиталној будућности заснованој на подацима, бројни примери последњих година показују да рјешења заснована на технологији могу имати нежељене нуспојаве, нпр. искључивање одређених група људи из приступа ресурсима.”

3. Глобални и регионални трендови у развоју јавне управе

Развој савремене јавне управе у XXI вијеку не може се разумјети изван ширег глобалног и регионалног контекста у којем се одвијају дубоке друштвене, политичке, економске и технолошке трансформације. Јавна управа данас функционише у простору интензивне међузависности држава, међународних организација и транснационалних актера, што доводи до конвергенције одређених управних пракси, али истовремено и до изражених разлика у њиховој имплементацији. Глобални трендови у развоју јавне управе обликују опште правце институционалне модернизације, док регионални контексти одређују динамику, интензитет и специфичности реформских процеса. Ова међузависност глобалног и регионалног нивоа представља једну од кључних карактеристика савременог управног развоја. Један од доминантних глобалних трендова у развоју јавне управе јесте процес дигитализације и трансформације ка дигитално управљаним административним системима. Развој информационо-комуникационих технологија, ширење интернета и све већа доступност дигиталних алата довели су до промјене начина на који јавне институције комуницирају са грађанима, пружају јавне услуге и управљају информацијама. Дигитална управа постаје глобални стандард модернизације, промовисан кроз стратегије међународних организација и интегрисан у националне реформе широм свијета. (Van de Walle, 2025) Међутим, иако дигитализација представља универзални тренд, њена реализација варира у зависности од институционалних капацитета, степена економског развоја и политичке воље. У развијеним државама, дигитална трансформација све више подразумијева примјену напредних технологија, попут вјештачке интелигенције и аналитике великих података, док се у многим земљама у развоју и транзицији дигитализација и даље фокусира на основну електронску доступност административних процедура. (Plantinga, 2022:332)

Поред дигитализације, глобални тренд у развоју јавне управе огледа се у ширењу нормативних принципа доброг управљања, који обухватају транспарентност, одговорност, ефикасност, партиципацију и владавину права. Ови принципи постали су саставни дио међународних стандарда и препорука, те су инкорпорирани у реформске агенде бројних држава. У том контексту, јавна управа се све мање посматра као технички апарат власти, а све више као кључни инструмент остваривања демократских вриједности и заштите јавног интереса. Глобална промоција доброг управљања нарочито је изра-

жена кроз процесе европских интеграција, развојне политике међународних финансијских институција и иницијативе усмјерене ка борби против корупције. Ипак, примјена ових принципа у пракси често наилази на препреке које произлазе из дубоко укоријењених административних традиција, политичких притисака и слабих институционалних капацитета. Још један значајан глобални тренд односи се на трансформацију организационих модела јавне управе. (Bovaird, 2025: 43-61) Савремени управни системи све више напуштају строго хијерархијске и централизоване структуре у корист флексибилнијих, децентрализованих и мрежно организованих модела управљања. Овај тренд резултат је растуће сложености јавних политика и потребе за координацијом између различитих нивоа власти и сектора. Умрежено управљање омогућава укључивање приватног сектора, цивилног друштва и међународних актера у рјешавање јавних проблема, чиме се проширује база знања и ресурса доступних управи. Међутим, овакав приступ истовремено намеће изазове у погледу одговорности, координације и контроле, јер се традиционални механизми хијерархијског надзора тешко прилагођавају мрежним структурама одлучивања. Глобални трендови такође указују на растући значај управљања људским ресурсима у јавној управи. Све већи нагласак ставља се на професионализацију, мериторност и развој компетенција јавних службеника. У многим државама спроводе се реформе усмјерене ка јачању капацитета јавне службе, унапређењу система обуке и увођењу савремених метода управљања учинком. (Jovanović, 2018: 34; Ongaro, Komarica, 2025: 9-48; De Mattos Donadelli, Scott, 2025: 1641) Овај тренд произлази из сазнања да институционалне реформе не могу бити успјешне без адекватних људских ресурса. Ипак, глобална конкуренција за високо квалификоване стручњаке, нарочито у области информационих технологија и аналитике, представља озбиљан изазов за јавни сектор, који се често суочава са ограничењима у погледу плата, флексибилности и могућности професионалног напредовања. Посебно важан глобални тренд у развоју јавне управе односи се на јачање институционалне отпорности и способности управљања кризама. Савремени свијет обиљежен је честим и интензивним кризама које прелазе националне границе и захтијевају координисане одговоре. Пандемије, климатске промјене, енергетске кризе и безбједносне пријетње разоткриле су слабости многих управних система и указале на потребу јачања њихових адаптивних капацитета. Као одговор на ове изазове, јавне управе широм свијета све више развијају стратегије управљања ризицима, кризне планове и механизме међу-

институционалне сарадње. Овај тренд наглашава потребу за флексибилним и проактивним управним системима који су способни да антиципирају промјене и брзо реагују на ванредне околности. На регионалном нивоу, трендови у развоју јавне управе попримају специфичне облике у зависности од историјских, политичких и социоекономских околности. У европском контексту, развој јавне управе снажно је условљен процесима европских интеграција и изградњом европског административног простора. Европска унија промовише стандарде професионалне, деполитизоване и ефикасне јавне управе, наглашавајући принципе владавине права, транспарентности и одговорности. Ови стандарди имају снажан утицај на реформске процесе у државама чланицама, али и у државама кандидатима и потенцијалним кандидатима. (Rapajić, 2026: 77; Rusch, 2014: 189-228)

У том смислу, европски интеграциони процеси представљају снажан механизам нормативне и институционалне конвергенције. У земљама Централне и Источне Европе, као и на Западном Балкану, развој јавне управе одвија се у контексту транзиције из социјалистичких, или ауторитарних система ка демократским и тржишно оријентисаним друштвима. Регионални трендови у овим земљама обиљежени су истовременим спровођењем више реформских процеса, укључујући деполитизацију управе, јачање владавине права, борбу против корупције и модернизацију административних капацитета. (Chun, Sandoval, Arens, 2011: 189-196) Иако су постигнути значајни помаци, ове земље се и даље суочавају с бројним изазовима, као што су недовољна професионализација јавне службе, слаба институционална координација и ограничени ресурси. (Freibert, 2008) Регионални контекст транзиције због тога значајно утиче на динамику и резултате управних реформи. У државама у развоју, регионални трендови у развоју јавне управе често су повезани са процесима изградње основних институционалних капацитета и унапређења пружања јавних услуга. У овим контекстима, јавна управа игра кључну улогу у остваривању развојних циљева, смањењу сиромаштва и јачању друштвене кохезије. Међународне организације и развојни партнери често имају значајан утицај на реформске агенде, промовишући стандарде доброг управљања и институционалне отпорности. (Akimovska Maletić, 2014: 229-252) Међутим, зависност од спољашње подршке и ограничена локална власништва над реформама могу умањити њихову одрживост. Важан регионални тренд односи се и на децентрализацију и јачање локалне самоуправе. (Rapajić, 2023: 300; Deng, Sun, 2024: 1-21; Wollmann, 2002: 695-715) У многим државама, преноси

надлежности на локални ниво сматрају се начином приближавања управе грађанима и унапређења квалитета јавних услуга. Ипак, децентрализација често наилази на препреке у виду недовољних финансијских и кадровских капацитета локалних власти, што може довести до неједнакости у пружању услуга и слабљења институционалне кохерентности. (Mukhtar-Landgren, 2021: 1485-1511) Регионалне разлике у степену развијености локалне самоуправе додатно компликују овај тренд.

Све наведено указује на то да се развој јавне управе у XXI вијеку одвија у оквиру сложеног сплета глобалних и регионалних утицаја. Глобални трендови постављају опште стандарде и правце развоја, док регионални контексти одређују њихове конкретне манифестације и резултате. Ова интеракција глобалног и регионалног нивоа захтијева од јавне управе способност прилагођавања и селективног преузимања реформских модела у складу с локалним условима. Универзална рјешења не постоје, а успјех реформи зависи од способности институција да препознају властите капацитете и ограничења. Закључно, анализа глобалних и регионалних трендова у развоју јавне управе показује да савремени управни системи функционишу у окружењу сталних промјена и растућих очекивања. Ови трендови стварају притисак на јавну управу да се континуирано модернизује, професионализује и прилагођава, али истовремено отварају простор за иновације и унапређење управних пракси.

4. Концептуални модел унапређења функционисања јавне управе

Разматрање савремене јавне управе кроз призму њених особености, глобалних и регионалних трендова, те кључних изазова ствара аналитичку основу за изградњу концептуалног модела унапређења њеног функционисања.[8] (Ongaro, 2026) Потреба за оваквим моделом произлази из сазнања да фрагментисане и парцијалне реформске интервенције не могу одговорити на комплексност савремених управних система. Јавна управа у XXI вијеку дјелује у окружењу обиљеженом

[8] “Дакле, „Стара јавна „управа“ и „Нова јавна управа“ се у овој перспективи посматрају као скупови административних доктрина, као што су „Колаборативно управљање“ и „Нова јавна управа“ „Неовеберијанска држава“ „Нова јавна управа“ „Нова јавна служба“ „Управљање дигиталног доба“ „Управљање и менаџмент јавних вредности“ – да поменемо неке од најистакнутијих скупова административних доктрина на илустративан, али далеко од исцрпног.”

брзим промјенама, вишеслојним кризама и растућим очекивањима грађана, што захтијева системски, интегрисан и дугорочно одржив приступ њеној модернизацији. (Takala, Papaiiannou, 2026) Концептуални модел унапређења функционисања јавне управе се заснива на синтези теоријских увида и практичних искустава, с циљем успостављања кохерентног оквира за разумијевање и спровођење управних реформи. Полазна претпоставка концептуалног модела јесте схватање јавне управе као комплексног адаптивног система који се не може ефикасно реформисати искључиво нормативним или техничким мјерама. Умјесто тога, унапређење функционисања јавне управе захтијева истовремено дјеловање на више међусобно повезаних димензија, укључујући *институционални оквир, организациону структуру, људске ресурсе, технолошку инфраструктуру, управљачку културу, однос према грађанима*, *институционалну отпорност и стратешко управљање реформама*. (Bekkers, 2009: 60-68) Овај холистички приступ омогућава сагледавање јавне управе као динамичног система у којем промјене у једној компоненти нужно утичу на остале, стварајући или синергијске ефекте или нове дисфункционалности, уколико нису адекватно координисане. Централно мјесто у концептуалном моделу заузима *институционални оквир*, који обухвата правне, организационе и нормативне претпоставке функционисања јавне управе. Стабилан, јасан и кохерентан институционални оквир представља основу за ефикасно управно дјеловање, јер дефинише надлежности, процедуре и одговорности управних органа. Унапређење институционалног оквира подразумијева не само доношење савремених прописа, већ и њихову досљедну примјену, као и развој институционалних капацитета за надзор и евалуацију. Посебно је важно осигурати усклађеност нормативног оквира с принципима доброг управљања, укључујући транспарентност, одговорност и владавину права, чиме се јача легитимност јавне управе и повјерење грађана. (Ciborra, 2009: 90-110) Другу кључну димензију концептуалног модела чини *организациона трансформација јавне управе*. Савремени управни системи суочавају се са потребом напуштања ригидних, хијерархијских структура које ограничавају флексибилност и иновативност. Концептуални модел заговара постепену трансформацију ка функционално оријентисаним, процесно организованим и међусобно повезаним административним структурама. Такав приступ омогућава ефикаснију координацију између различитих организационих јединица, смањење административних баријера и брже прилагођавање промјенама у окружењу. Организационе реформе, међутим, не смију

бити вођене искључиво принципима ефикасности, већ морају узети у обзир и захтјеве правне сигурности, једнакости и јавног интереса. *Управљање људским ресурсима* представља трећи, изузетно значајан елемент концептуалног модела унапређења функционисања јавне управе. Људски ресурси нису само извршиоци управних задатака, већ кључни носиоци институционалних промјена и иновација.

Концептуални модел полази од потребе за професионализацијом јавне службе, заснованом на принципима мериторности, стручности и етичности. Унапређење система запошљавања, напредовања и евалуације рада јавних службеника има за циљ стварање компетентне, мотивисане и одговорне администрације. Посебан нагласак ставља се на континуирано стручно усавршавање и развој нових компетенција, нарочито у областима дигиталних вјештина, стратешког планирања и управљања јавним политикама. Без адекватних људских ресурса, чак и најквалитетније институционалне и технолошке реформе остају без стварног ефекта. (Andersson, Ekelund, 2021: 1089-1116) *Технолошка димензија* концептуалног модела обухвата дигиталну трансформацију јавне управе, која се у овом раду посматра као средство, а не циљ сам по себи. Дигиталне технологије имају потенцијал да унаприједе ефикасност, доступност и транспарентност јавних услуга, али само уколико су интегрисане у шири институционални и организациони контекст. Концептуални модел наглашава потребу за стратешким приступом дигитализацији, који подразумијева интероперабилност информационих система, заштиту података и развој дигиталне писмености, како међу службеницима, тако и међу грађанима. Дигитална трансформација мора бити праћена промјенама у радним процесима и управљачкој култури, како би се избјегла репродукција традиционалних бирократских образаца у дигиталном окружењу. Нормативно-вриједносна димензија представља још један кључни стуб концептуалног модела. Савремена јавна управа мора бити утемељена на јасним етичким принципима и култури одговорности. Борба против корупције, јачање интегритета и промоција транспарентности не могу се свести на формалне механизме контроле, већ захтијевају изградњу организационе културе која подстиче одговорно понашање и јавни интерес. Концептуални модел стога интегрише етичке стандарде у све аспекте управног дјеловања, од стратешког планирања до свакодневног рада службеника. Ова димензија има кључну улогу у јачању повјерења грађана и дугорочне легитимности јавне управе. Посебну пажњу концептуални модел посвећује *односу између јавне управе и грађана*. Савремени управни

системи све више прелазе са модела једностраног административног дјеловања на модел партнерског односа са грађанима. У том контексту, унапређење функционисања јавне управе подразумијева развој механизама партиципације, консултација и заједничког обликовања јавних политика. Концептуални модел наглашава да партиципација грађана мора бити институционално утемељена и методолошки структурирана, како би допринијела квалитету одлучивања, а не само формалном испуњавању демократских захтјева. (Bennet, 2021: 605-628)

Дигитални алати нуде нове могућности за укључивање грађана, али истовремено захтијевају пажљиво управљање како би се избјегле неједнакости и искљученост одређених друштвених група. Један од иновативних елемената концептуалног модела јесте *интеграција институционалне отпорности* као трајне карактеристике јавне управе. Унапређење функционисања управе не може се свести само на побољшање перформанси у стабилним условима, већ мора обухватити и способност реаговања на кризе и непредвиђене догађаје. (Moser-Plautz, 2023: 402) Концептуални модел стога укључује развој механизама антиципације ризика, кризног управљања и институционалног учења. Отпорност се посматра као резултат комбинације флексибилних организационих структура, компетентних људских ресурса, поузданих информационих система и ефикасне међуинституционалне сарадње. (Lee, Wang, Wang, 2025: 115) Овакав приступ омогућава јавној управи да очува континуитет дјеловања и повјерење грађана чак и у условима озбиљних поремећаја. Важан аспект концептуалног модела односи се на потребу за *стратешким управљањем реформама*. Унапређење функционисања јавне управе захтијева јасно дефинисане циљеве, приоритете и индикаторе успјешности. Концептуални модел заговара успостављање цикличног процеса планирања, имплементације, праћења и евалуације реформских мјера. Овај процес омогућава прилагођавање реформи у складу са промјенама у окружењу и стеченим искуствима. Посебно је важно осигурати политичку подршку и институционалну стабилност како би реформски процеси имали дугорочан карактер и избјегли дисконтинуитете изазване промјенама власти. Интегративни карактер концептуалног модела огледа се у његовој способности да повеже различите димензије управног дјеловања у јединствену цјелину. Модел не нуди универзално рјешење примјењиво у свим контекстима, већ пружа аналитички оквир који се може прилагодити специфичностима појединих административних система. Његова вриједност лежи у

наглашавању међузависности реформских области и потреби за координисаним дјеловањем. Стога, унапређење функционисања јавне управе се не посматра као једнократан пројекат, већ као континуирани процес институционалног развоја. Концептуални модел унапређења функционисања јавне управе представљен у овом раду нуди свеобухватан и теоријски утемељен оквир за разумијевање и спровођење савремених управних реформи. Модел полази од реалних изазова са којима се јавна управа суочава и интегрише кључне димензије њеног дјеловања у кохерентну аналитичку структуру. Његова примјена може допринијети јачању ефикасности, легитимности и отпорности јавне управе, чиме се стварају претпоставке за квалитетније управљање и одрживи друштвени развој у XXI вијеку и самим тим напуштања ригидног бирократског апарата. (Nikiforova, Rodrigez Muller, Tangi, Martin-Bosch, 2026: 395-413)

5. Изазови савремене јавне управе и њихов утицај на добру управу

Развој савремене јавне управе у XXI вијеку не може се у потпуности разумјети без разматрања концепта права на добру управу, које представља једну од кључних нормативних и вриједносних основа модерног управног система. (Azelmad, Nfissi, 2018: 24-34) Ово право се афирмише као одговор на трансформацију односа између јавне власти и појединца, при чему грађанин престаје бити пасивни субјект административног поступања и постаје носилац субјективних права у интеракцији с јавном управом. (Ingrams, 2019: 319) У том смислу, право на добру управу представља нормативни израз савремених тежњи ка хуманизацији, демократизацији и рационализацији управног дјеловања, те се непосредно надовезује на претходно разматране особености, трендове и изазове савремене јавне управе. (Roiseland, 2021: 1493) Право на добру управу развија се у оквиру ширег концепта доброг управљања, али се од њега разликује по својој правној природи и нормативној снази. Док се добро управљање често посматра као скуп принципа и стандарда управног дјеловања, право на добру управу афирмише се као субјективно право појединца, које обавезује јавну управу да поступа законито, непристрасно, ефикасно и у разумном року. (Moseley, Connolly, 2020, 270-286) Овај концепт нарочито добија на значају у савременим друштвима у којима се управа све више бави сложеним регулаторним, социјалним и економским питањима, а њене одлуке имају директан и дубок утицај на права, обавезе

и животне околности грађана. У XXI вијеку, право на добру управу постаје саставни дио савремених уставних и наднационалних правних поредака, посебно у европском контексту. (Omejec, 2016: 99) Његова афирмација одражава помак од формално-легалистичког схватања управног права ка материјалном поимању правде, у којем се нагласак ставља на квалитет управног поступања и заштиту људских права. (Syzdykov, Iskakova, Karazhan, 2025: 836-850) Право на добру управу подразумијева да јавна управа не смије дјеловати произвољно, неефикасно или нетранспарентно, већ мора своје активности ускладити са легитимним очекивањима грађана и општим интересом друштва. Овај захтјев је у савременом контексту додатно појачан процесима дигитализације, глобализације и растуће сложености јавних политика. (Mišić, Van Est, Kool, 2025: 4875-4889) Логичка повезаност права на добру управу са концептуалним моделом унапређења функционисања јавне управе огледа се у чињеници да ово право представља нормативни критеријум за евалуацију успјешности управних реформи. Дигитална трансформација, професионализација јавне службе, јачање институционалне отпорности и развој партиципативних механизама имају смисла само уколико доприносе остваривању права грађана на добру управу. (Gordieiev, Melenko, Orlovskyi, Krainii, 2025) У супротном, реформски процеси ризикују да се сведу на техничке или организационе промјене без стварног унапређења квалитета управног дјеловања. Право на добру управу, стога, функционише као мост између нормативних захтјева и практичног функционисања савремене јавне управе. Једна од основних димензија права на добру управу односи се на законитост и правну сигурност у управном дјеловању. (Lilić, 2011: 116) Грађани имају право да јавна управа поступа у складу са законом, на основу јасно дефинисаних и предвидивих правила. У савременим управним системима, који су обиљежени честим нормативним промјенама и регулаторном комплексношћу, очување правне сигурности представља посебан изазов. Право на добру управу захтијева од институција да осигурају кохерентност правног поретка, јасноћу управних процедура и досљедност у примјени прописа. (Димитријевић, Лончар, 2024: 51-53) Тиме се јача повјерење грађана у јавну управу и смањује простор за арбитрарност и злоупотребе. (Subías-Beltrán, Unceta, de Lecuona, 2026: 1149-1173) Друга кључна димензија права на добру управу јесте право на непристрасно и правично поступање. Савремена јавна управа мора осигурати једнак третман свих грађана, без дискриминације и неоснованих привилегија. Овај захтјев посебно долази до изражаја у

контексту управних поступака који се односе на додјелу јавних ресурса, запошљавање у јавном сектору или остваривање социјалних права. Непристрасност управе не подразумијева само одсуство корупције, већ и институционалне механизме који спрјечавају сукоб интереса и политички притисак. У том смислу, право на добру управу непосредно је повезано са раније анализираним изазовима професионализације и деполитизације јавне службе. Ефикасност и разумност рока представљају трећу важну компоненту права на добру управу. (Koprić, 2014: 16) Грађани имају право да њихове управне ствари буду рјешаване без непотребног одуговлачења, уз оптимално коришћење јавних ресурса. У савременом друштву, спорост и неефикасност управе не представљају само административни проблем, већ озбиљно ограничавају остваривање других права и слобода. Дигитализација и реорганизација управних процеса, разматране у претходним цјелинама, управо имају за циљ унапређење ефикасности и скраћивање рокова поступања. Међутим, право на добру управу захтијева да се ефикасност не постиже на рачун квалитета одлучивања и заштите права странака. Транспарентност и право на приступ информацијама чине неодвојиви дио права на добру управу у XXI вијеку. (Drewes, 2026: 315-327) Савремена јавна управа мора дјеловати отворено и омогућити грађанима увид у свој рад, одлуке и разлоге који су до њих довели. Овај аспект права на добру управу посебно је значајан у контексту дигиталне управе, гдје се информације могу учинити доступним брже и ширем кругу корисника. Истовремено, дигитална транспарентност намеће нова питања заштите података и приватности, што захтијева пажљиво балансирање између отворености и сигурности. Право на добру управу подразумијева да грађани буду информисани, али и заштићени од злоупотребе својих личних података. Посебан значај права на добру управу огледа се у праву на учешће и саслушање у управном поступку. Савремена управа не може доносити одлуке које утичу на права и интересе грађана без њихове могућности да изнесу своје ставове и аргументе. Ова димензија права на добру управу директно се надовезује на раније разматране трендове партиципативног управљања и укључивања грађана у процесе одлучивања. (Sahamies, Haveri, Anttiroiko, 2022: 1710-1735) Право на саслушање доприноси квалитету управних одлука, јер омогућава управи да узме у обзир релевантне чињенице и перспективе, али и јача осјећај праведности и легитимности управног поступања. (Xiao, Gong, Tu, 2024: 602-627) Право на образложену одлуку представља још један кључни елемент права на добру управу. Јавна управа је дужна

да своје одлуке јасно и разумљиво образложи, наводећи правне и чињеничне разлоге на којима се заснивају. Образложење одлуке омогућава грађанима да разумију поступање управе, али и да ефикасно користе правна средства у случају неслагања. У савременом управном контексту, гдје се одлуке често доносе на основу комплексних процедура и аутоматизованих система, захтјев за образложењем добија додатну важност. Аутоматизација и алгоритамско одлучивање не смију довести до „нетранспарентне управе", већ морају бити подложни правној и демократској контроли. Право на добру управу има и снажну везу са институционалном одговорношћу и механизмима правне заштите. Грађани морају имати на располагању ефикасна правна средства против незаконитог или неправилног поступања управе. Судска и вансудска контрола управних аката представљају кључни инструмент заштите права на добру управу и коректив институционалних слабости. (Norkus, 2025; Kaleda, 2024: 249-258) У савременим системима, све већи значај добијају и алтернативни механизми, попут институције омбудсмана, који дјелују као посредници између грађана и управе. (Vogiatyis, 2025: 129-147; Davinić, 2022: 23) Ови механизми доприносе јачању одговорности и институционалног учења, што је у складу са концептуалним моделом унапређења функционисања јавне управе. У ширем методолошком смислу, право на добру управу представља нормативни оквир који повезује управно право, управне науке и теорију јавног управљања. Оно омогућава интердисциплинарно сагледавање јавне управе као правног, организационог и друштвеног феномена. У том смислу, право на добру управу не представља само скуп процедуралних права, већ и вриједносни концепт који усмјерава развој савремене јавне управе. Његова афирмација доприноси трансформацији управе из инструмента власти у сервис грађана, што представља једну од централних идеја савремених управних реформи. Закључно, право на добру управу у XXI вијеку представља кључну нормативну и концептуалну основу савременог управног система. (Lozina, Klarić, 2012: 150-154) Оно је дубоко повезано са процесима модернизације, дигитализације и демократизације јавне управе, те функционише као мјерило успјешности управних реформи. Право на добру управу обједињује захтјеве законитости, ефикасности, транспарентности, партиципације и одговорности у јединствен нормативни оквир који штити интересе грађана и јача институционалну легитимност. У том смислу, оно не представља само право појединца, већ и стратешки циљ развоја савремене јавне управе, чија реализација захтијева континуирано унапре-

ђење институционалних капацитета, управљачке културе и односа између државе и друштва.

6. Закључак

Анализа савремене јавне управе у XXI вијеку, спроведена у овом раду, указује на дубоке, структурне и суштинске промјене које редефинишу њену улогу, функције и организационе обрасце. Полазећи од теоријско-методолошких поставки изложених у уводном дијелу, преко разматрања основних особина савремене јавне управе и идентификације кључних изазова, до изградње интегрисаног концептуалног модела унапређења њеног функционисања, рад је настојао да понуди кохерентно и систематско разумијевање управне трансформације у савременом друштвеном контексту. Овакав приступ омогућио је сагледавање јавне управе не као изолованог административног апарата, већ као динамичног, адаптивног и вишедимензионалног система који се налази у сталној интеракцији са друштвом, технологијом и глобалним процесима. Један од кључних закључака рада јесте да се савремена јавна управа налази у стању перманентне транзиције, у којој традиционални бирократски модели губе своју доминантну позицију, док се нови управљачки обрасци тек консолидују. *Weberovsk*i модел хијерархијске бирократије, иако и даље представља важан институционални темељ, показује ограничену способност да одговори на захтјеве савременог управљања које карактеришу брзина, комплексност и неизвјесност. Умјесто тога, савремена управа све више поприма обиљежја мрежног, партиципативног и дигитално посредованог система, у којем се управљање заснива на координацији, сарадњи и размјени информација између различитих актера. Ова трансформација не подразумијева потпуно напуштање бирократских принципа, већ њихову адаптацију и интеграцију у шири институционални оквир. Посебно значајан налаз односи се на централну улогу дигиталне трансформације у обликовању савремене јавне управе. Дигитализација се у раду не посматра као технички или оперативни процес, већ као структурна промјена која утиче на све димензије управног дјеловања. Она мијења начин пружања јавних услуга, редефинише организационе процесе, трансформише однос између управе и грађана и уводи нове облике одговорности и надзора. У савременим друштвима, легитимност јавне управе више не произлази искључиво из формално-правног ауторитета државе, већ из способности институција да дјелују отворено, одговорно и у складу

са јавним интересом. Недовољна транспарентност, слаби механизми одговорности и раширена перцепција корупције, представљају озбиљне препреке изградњи повјерења грађана и ефективном функционисању управе. Закључци рада указују да нормативне реформе морају бити праћене промјенама у институционалној пракси и организационој култури, како би принципи доброг управљања постали саставни дио свакодневног управног дјеловања, а не само формално прокламовани циљеви. Такође, иако су разматрани глобални и транзициони контексти, специфичности појединачних административних система захтијевају детаљније, компаративне студије. У раду се указује да будућност јавне управе зависи од њене способности да интегрише технолошке иновације, нормативне стандарде, професионалне капацитете и партиципативне механизме у јединствен и кохерентан систем управљања. Таква управа не представља само инструмент државне власти, већ кључни стуб демократског поретка, друштвене стабилности и одрживог развоја у савременом свијету.

Литература

Akimovska Maletić, I. (2014). Human Rights and Public Services: Towards a More Effective Approach, *Hrvatska i komparativna javna uprava*, 14(1)

Aikins, S., Dimitrijevska-Markoski, T. (2026). Determinants of government AI adoption for e-government. *AI & Soc* **41**, 4567–4581. https://doi.org/10.1007/s00146-025-02849-y

Azelmad S., Nfissi A., (2018). e-Government whole-of-government approach for good governance: Initiatives from Morocco: Research. *African Journal of Governance and Development*, 7, 24–34.

Aguilar, R.M., Alayón, S., Torres, J.M. *et al.* (2026). Data-centric AI governance for responsible organizational value: evidence from a European public administration. *AI & Soc*. https://doi.org/10.1007/s00146-026-02978-y

Agata, K. (2024). The Digital Transformation (DX) of the Japanese Government. In: Agata, K., Inatsugu, H., Shiroyama, H. (eds) Public Administration in Japan. Governance and Public Management. Palgrave Macmillan, Cham. https://doi.org/10.1007/978-3-031-58610-1_16

Andersson S., Ekelund H., (2021). Promoting Ethics Management Strategies in the Public Sector: Rules, Values, and Inclusion in

Sweden. *Administration & Society*, *54*(6), 1089-1116. https://doi.org/10.1177/00953997211050306 .

Bußjäger, P. (2026). Problems of Digitalization and Transparency in Public Administration in Austria. In: Champagne, E., Gomes, S., Knüpling, F., Lecours, A., Thomas, J.M., Chebenova, D. (eds) The Forum of Federations Handbook on Digitalization in Public Administration of Federal Countries. Palgrave Macmillan, Cham. https://doi.org/10.1007/978-3-032-03880-7_2

Baimenov, A., Liverakos, P. (2025). Public Administration in the New Reality: Challenges, Implications, and Prospects. In: Baimenov, A., Liverakos, P. (eds) Public Administration in the New Reality. Palgrave Macmillan, Singapore. https://doi.org/10.1007/978-981-96-3845-1_1;

Bentley, S., Evans, D. (2026). Seeing is believing: societal differences in AI awareness and the link to AI-related beliefs. *AI & Soc* 41, 2863–2876. https://doi.org/10.1007/s00146-025-02554-w

Bojic, Lj., Seychell, D. & Cabarkapa, M. (2026). Towards a societal AI alignment benchmark for evaluating human–machine value convergence. *Humanit Soc Sci Commun* 13. https://doi.org/10.1057/s41599-026-07255-3

Бојић, Љ., (2022). Алгоритми за препоруке као извор моћи у савременом друштву, *Социолошки преглед*.

Bekkers, V., (2009). Flexible information infrastructures in Dutch E-Government collaboration arrangements: Experiences and policy implications. *Government Information Quarterly*, 26(1), 60–68.

Ben-Shahar, D., Carmeli, A., Sulganik, E. *et al.* (2026). Artificial intelligence transforms board decision-making processes: an extension of the information-processing model of board decision synergy. *AI & Soc* 41, 4349–4364. https://doi.org/10.1007/s00146-025-02773-1

Brownsword R., (2019). Law, Technology & Society. Reimagining the Regulatory Environment. New York: Routledge.

Burrell J., Singh R., Davison P., (2024). *Keywords of the datafied state*. SSRN Available at: https://dx.doi.org/10.2139/ssrn.4734250.

Bovaird T., (2005). E-government and e-governance: Organizational implications, options, and dilemmas. In Khosrow-Pour M. (Ed.), *Practicing e-government: A global perspective*, IGI Global, 43-61.

Bennett, H., Escobar O., Hill O'Connor C., Plotnikova E., Steiner, A. (2021). Participation Requests: A Democratic Innovation to Unlock the Door of Public Services? *Administration & Society*, *54*(4), 605-628.

https://doi.org/10.1177/00953997211037597

Binns, C., Low W.Y. (2022). Peace, war, and public health. *Asia Pacific Journal of Public Health* 34(5): 481–482.

Van de Walle S., Crompvoets J., Balbach T., Becker J., Brandt T., Clever L., Räckers M., Villena-Tagle C., Juuse E., Lember V., (2025). Translating Between Public Administration and the Digital. A Study on the Motivation and Career Choices of Digital Governance Students. *Information Polity*, *0*(0).

https://doi.org/10.1177/15701255251401362

Van der Waldt G. (2024). Global and transnational governance: Implications for public administration teaching. *Teaching Public Administration*, *43*(3), 259-280.

https://doi.org/10.1177/01447394241229173.

Vogiatzis, N. (2025). The European Ombudsman and EU Ethics: From a Horizontal to a Vertical Contribution. In: Alemanno, A. (eds) The Law and Governance of the EU Public Ethics System. Palgrave Studies in European Union Politics. Palgrave Macmillan, Cham. https://doi.org/10.1007/978-3-031-80372-7_7

Takala, V., Papaioannou, T. Towards an entrepreneurial welfare state? A conceptual perspective. *Rev Evol Polit Econ* **7**, 8 (2026). https://doi.org/10.1007/s43253-026-00175-7

Van Duijn S., Bannin D., Ybema S., (2021). Working Toward Network Governance: Local Actors' Strategies for Navigating Tensions in Localized Health Care Governance. *Administration & Society*, *54*(4), 660-689

https://doi.org/10.1177/00953997211033818.

Gordieiev, V., Melenko, O., Orlovskyi, O., Krainii, P. (2025). Legal Foundations of the Digital Transformation of Administrative Proceedings. In: Săraru, CS., Popa Tache, C.E. (eds) AI, Sustainability and Solidarity in Advancing European Values in a Globalized Age. European Union and its Neighbours in a Globalized World, vol 28. Springer, Cham. https://doi.org/10.1007/978-3-032-06508-7_11

Grbović, S., Jeknić, I. (2026). Risk Assessment and Crisis Management in Wildfire Protection: The Case of Montenegro and the Role of the Union Civil Protection Mechanism. In: Keković, Z., Kentera, S., Dabetić, M., Grbović, S. (eds) Critical Infrastructure: Risk and Crisis Management in the New Reality. https://doi.org/10.1007/978-3-032-20948-1_8

Dencik L., Kaun A., (2020). Datafication and the welfare state. *Global Perspectives* 1(1): 12912.

Davinić, M. (2022). The Role of the European Ombudsman in Strengthening Gender Equality Within the EU. In: Davinić, M., Kostić, S. (eds) Gender Competent Public Law and Policies. Gender Perspectives in Law, vol 2. Springer, Cham, 2022. https://doi.org/10.1007/978-3-031-14706-7_2

Drewes, O. (2026). Transparency in the European Union: Legal Framework, Lobbying Regulation, and Recent Developments. In: Fürichт-Fiegl, G., Kreyler-Valsky, J., Burka, A. (eds) Handbook on EU Law-making. Professional Practice in Governance and Public Organizations. Springer, Cham. https://doi.org/10.1007/978-3-032-16559-6_24

Deng, Y., Sun, Y., (2024). How Does the Usage of Artificial Intelligence Affect Felt Administrative Accountability of Street-Level Bureaucrats? The Mediating Effect of Perceived Discretion, *PublicManagement Review*, 1–21. https://doi.org/10.1080/14719037.2024.2370982(2025)

De Mattos Donadelli, F. M., Scott, J. R., (2025). Dynamics of Public Administration Reform Processes: Contrasting Top-Down Purity and Meso-Level Managerial Bricolage Reform in New Zealand, *Public Administration Review*. https://doi.org/10.1111/puar.13948

Dimitrijević P., Lončar Z., (2024). *Upravno pravo I*, Pravni fakultet u Novom Sadu.

Esko T., Koulu R., (2023). Imaginaries of better administration: Renegotiating the relationship between citizens and digital public power. *Big Data & Society*, *10*(1). https://doi.org/10.1177/20539517231164113.

Enes, G. (2026). The Common European Data Space(s). A Governance Model “the European Way”. In: Enes, G., Neves, I., Morais Rocha, T. (eds) A Digital Europe for Citizens. DigEUCit 2023. Springer, Cham. https://doi.org/10.1007/978-3-032-02500-5_4

Ingrams A., (2019). Administrative Reform and the Quest for Openness: A Popperian Review of Open Government. *Administration & Society*, *52*(2), 319-340.

https://doi.org/10.1177/0095399719875460.

Iunes Monteiro, J. (2025). The Need for Responsible Use of AI by Public Administration: Algorithmic Impact Assessments (AIAs) as Instruments for Accountability and Social Control. In: Goossens, J., Keymolen, E., Stanojević, A. (eds) Public Governance and Emerging Technologies. Springer, Cham. https://doi.org/10.1007/978-3-031-84748-6

Ibanescu, B, C. et al. (2025). Bridging Urban Digital Divide: Digital Helpers and the Governance of Smart Cities. Transylvanian Review of Administrative Sciences, [S.l.], 69-85, doi: http://dx.doi.org/10.24193/tras.SI2025.4.

Jeknić, I. et al. (2025). Preparing for Smart Cities in Montenegro – The State of Digital Inclusion, Transylvanian Review of Administrative Sciences, [S.l.], 86-101, doi:http://dx.doi.org/10.24193/tras.SI2025.5.

Jeknić, I., Grbović, S. (2026). Critical Information Infrastructure Protection in Montenegro: Aligning National Regulations with EU Standards. In: Kentera, S., Keković, Z., Čaleta, D. (eds) Building Resilience in a Dynamic Critical Infrastructure Landscape. NATOARW 2025. NATO Science for Peace and Security Series C: Environmental Security. Springer, Cham. https://doi.org/10.1007/978-3-032-04383-2_9

Jäntti A., Paananen H., Kork A.-A., Kurkela K., (2023). Towards Interactive Governance: Embedding Citizen Participation in Local Government. *Administration & Society*, *55*(8), 1529-1554. https://doi.org/10.1177/00953997231177220.

Jovanović, Z., (2018). Aktuelni reformski procesi u javnoj upravi i globalizacija, *Administracija i javne politike*, God. IV br. 3/2018.

Kaun A., (2025). Temporalities of welfare automation: On timing, belatedness, and perpetual emergence. *Time & Society*, *34*(3), 418-434

https://doi.org/10.1177/0961463X251313572.

Kickert W., Ongaro E., (2019). Influence of EU (and IMF) on domestic consolidation and reform: Introduction. *Public Management Review* 21(9): 1261–1264.

Katzenbach C., Ulbricht L., (2019). Algorithmic governance. *Internet Policy Review* 8(4): 1–18.

Koulu R., (2021). Crafting digital transparency. Implementing legal values into algorithmic design. Critical Analysis of Law, 8(1): 81–100.

Konrad K., Böhle K., (2021). Socio-technical futures and the governance of innovation processes—an introduction to the special issue. Futures, 109: 101–107.

Koprić I., Musa A., Novak L. G., (2012). *Europski upravni prostor*, Institut za javnu upravu.

Krook, J., Winter, P., Downer, J. *et al. (2025)*. A systematic literature review of artificial intelligence (AI) transparency laws in the European Union (EU) and United Kingdom (UK): a socio-legal approach to AI

transparency governance. *AI Ethics* **5**, 4069–4090. https://doi.org/10.1007/s43681-025-00674-z

Koprić I., (2014). Prilagodbe Hrvatske javne uprave europskim standardima, *Godišnjak Akademije pravnih znanosti Hrvatske*, Vol. V No. 1.

Kalļda, S.L. The role of European Union Courts in shaping the legal framework of accession to the European Union. *ERA Forum* **25**, 2024, 249–258.https://doi.org/10.1007/s12027-024-00803-x

Ковачевић-Куштримовић, Р. (1983). Подела субјективних права и њен значај, *Зборник радова Правног факултета Универзитета у Нишу,* 23, 1983.

Lilic S., (2011). *Evropsko upravno pravo – sa osvrtom na upravno pravo Srbije u kontekstu evropskih integracija*, Pravni fakultet u Beogradu.

Lozina D., Klarić M., (2012). „Dobra Uprava" kao upravna doktrina u Europskoj uniji, *Pravni vjesnik 2/2012*.

Looks, H., Fangmann, J., Thomaschewski, J. *et al.* (2024). Towards improving agility in public administration. *Software Qual J* 32, 283–311. https://doi.org/10.1007/s11219-023-09657-x

Langer, C. (2024). Decision-making power and responsibility in an automated administration. *Discov Artif Intell* 4, 59. https://doi.org/10.1007/s44163-024-00152-1

Lee, CH., Wang, Z., Wang, D. *et al.* (2025). Artificial-intelligence-driven governance: addressing emerging risks with a comprehensive risk-prevention-centred model for public health crisis management. *Health Res Policy Sys* 23. https://doi.org/10.1186/s12961-025-01390-0

Mezzoudj, S., Khelifa, M., Saadna, Y. (2025). Data lakes versus data warehouses: choosing the right approach for big data analytics. *Journal of Electrical Systems and Inf Technol* 12, 89 https://doi.org/10.1186/s43067-025-00275-0

Moseley A., Connolly J., (2020). The use of inquiry-based learning in public administration education: Challenges and opportunities in the context of internationalization. *Teaching Public Administration*, *39*(3), 270-286

https://doi.org/10.1177/0144739420935971.

Moser-Plautz B., (2023). Barriers to digital government and the COVID-19 crisis – A comparative study of federal government entities in the United States and Austria. *International Review of Administrative Sciences*, *90*(2), 402-418

https://doi.org/10.1177/00208523231183566 .

Mwita, K.M., Kitole, F.A. (2025). Potential benefits and challenges of artificial intelligence in human resource management in public institutions. *Discov glob soc* **3**, 35. https://doi.org/10.1007/s44282-025-00175-8

Manzoor A., (2014). A Look at Efficiency in Public Administration: Past and Future: Past and Future. *Sage Open*, *4*(4). https://doi.org/10.1177/2158244014564936

Madan, R., Ashok, M. (2025). Making Sense of AI Benefits: A Mixed-method Study in Canadian Public Administration. *Inf Syst Front* **27**, 889–923. https://doi.org/10.1007/s10796-024-10475-0

Mukhtar-Landgren D., (2021). Local Autonomy in Temporary Organizations: The Case of Smart City Pilots. *Administration & Society*, *53*(10), 1485-1511.

https://doi.org/10.1177/00953997211009884

Mišić, J., van Est, R. & Kool, L. (2025). Good governance of public sector AI: a combined value framework for good order and a good society. *AI Ethics* **5**, 4875–4889. https://doi.org/10.1007/s43681-025-00751-3

Nisioi, I., Roja, A., & Hinţea, C. (2025). Strategic Preparedness for AI Adoption in Romanian Public Institutions. *Transylvanian Review Of Administrative Sciences, 0*, 102-121. doi:http://dx.doi.org/10.24193/tras.SI2025.6

Nagel M. L. (2024). The Challenge of Balancing Innovation and Tradition in the Public Sector: The Role of Street-Level Bureaucrats in Digital Transformation. *Administration & Society*, *57*(1), 154-181. https://doi.org/10.1177/00953997241296100

Nishimura, M. (2024). The Management of Human Resources in Japan's Public Service. In: Agata, K., Inatsugu, H., Shiroyama, H. (eds) Public Administration in Japan. Governance and Public Management. Palgrave Macmillan, Cham. https://doi.org/10.1007/978-3-031-58610-1_17

Nikiforova, A., Rodriguez Müller, A.P., Tangi, L., Martin-Bosch, J. (2026). Proactive Public Services in the Age of Artificial Intelligence: Towards Post-Bureaucratic Governance. In: Lindgren, I., *et al.* Electronic Government. EGOV 2025. Lecture Notes in Computer Science, vol 15944. Springer, Cham. https://doi.org/10.1007/978-3-032-01589-1_25

Norkus, R. (2025). Judicial Review of Administrative Decisions by the Court of Justice of the European Union and by Lithuanian Courts. In:

Isokaitļ-Valu■ļ, I., ąink[1]nas, H. (eds) The European Union 2004–2024. T.M.C. Asser Press, The Hague. https://doi.org/10.1007/978-94-6265-718-2_14

Ongaro E., Mascio D. F., Natalini A., (2022). How the European Union responded to populism and its implications for public sector reforms. *Global Public Policy and Governance* 2:1, 89-109.

Ongaro E., (2022). The long and winding road towards the EU policy of support to Member States public administration reform: History (2000–2021) and prospects. *Public Policy and Administration*, *39*(1), 3-26. https://doi.org/10.1177/09520767221117689

Ongaro, E. (2026). Aligning Philosophical Perspectives and Public Administration: Ideational Public Governance Configurations. In: Connecting Philosophy and Public Administration. Foundations of Government and Public Administration, vol 1. Palgrave Macmillan, Cham. https://doi.org/10.1007/978-3-032-01769-7_4

Ongaro, E., Komarica, L.,(2025) Administrative Reforms in Bosnia and Herzegovina in Comparative Perspective: A Distinctive Case of Context in Motion, *HKJU-CCPA*, 25(1), 9–48.

Olatoye, O., Aminaho, E. (2026). Evaluating AI competency in project management: benefits and challenges. *AI & Soc* 41, 4303–4314. https://doi.org/10.1007/s00146-025-02730-y

Okamoto, M. (2024). Crisis Management. In: Agata, K., Inatsugu, H., Shiroyama, H. (eds) Public Administration in Japan. Governance and Public Management. Palgrave Macmillan, Cham. https://doi.org/10.1007/978-3-031-58610-1_19

Omejec, J., (2016). Hrvatska uprava – od socijalističkog do europskog koncepta zakonitosti, u: Hrvatsko-francuski upravnopravni dani: hrestomatija, ur. Marc Gjidara, Damir Aviani i Bosiljka Britvić Vetma (Split/Pariz: Pravni fakultet Sveučilišta u Splitu, Sveučilište Pantheon Assas, Državni savjet Republike Francuske.

Plantinga P., (2022). Digital discretion and public administration in Africa: Implications for the use of artificial intelligence. *Information Development*, *40*(2), 332-352.

https://doi.org/10.1177/02666669221117526

Plasil T., Tøndel G., Gjefsen M. D., Mjøen O. M. (2026). Drilling down' and 'breaking glass' – Evolving notions of public service 'quality' in the Norwegian health data space, *Big Data & Society*, *13*(1). https://doi.org/10.1177/20539517251406095

Pusić E., (1996). *Nauka o upravi*, Školska knjiga Zagreb, 1996.

Panarese, P., Grasso, M.M. & Solinas, C. (2026). Algorithmic bias, fairness, and inclusivity: a multilevel framework for justice-oriented AI. *AI & Soc* 41, 2803–2825. https://doi.org/10.1007/s00146-025-02451-2

Røiseland A., (2021). Co-creating Democratic Legitimacy: Potentials and Pitfalls, *Administration & Society*, *54*(8), 1493-1515.

https://doi.org/10.1177/00953997211061740

Richter, F. (2026). The ethical acceptability of personalization via intelligent systems in education. *AI & Soc* 41, 3259–3273. https://doi.org/10.1007/s00146-025-02690-3

Ristvej, J., Tonhauser, M., Chovanec, D. *et al. (2025).* Cyber resilience conceptual model for European Union NIS2 standards implementation in Slovakia. *Sci Rep* 15, 26902 https://doi.org/10.1038/s41598-025-12829-3

Rapajić, M., (2026).Vladavina prava i evropski upravni prostor– pojam i načela, Zbornik radova "*Vladavina prava u vreme institucionalnih promena*", Kragujevac.

Rapajić, M., (2023). Ljudski potencijali i upravljanje njima u lokalnoj samoupravi, Zbornik radova „XXI vek – vek usluga i Uslužnog prava“, Kragujevac.

Rusch, W. (2014). Citizens First: Modernisation of the System of Administrative Procedures in South-Eastern Europe, *Hrvatska i komparativna javna uprava*, 14(1).

Simić, I. (2026). Smart Participation for Smarter Cities: Smart Citizens' Capacity Framework. In: Stanković, J.J., Luè, A., van der Laag, C. (eds) Regional and Urban Challenges and Opportunities for Data-Policy Interactions. The Urban Book Series. Springer, Cham. https://doi.org/10.1007/978-3-032-08592-4_7

Silva L. C., Macedo I. M., Thompson M. (2023). Revisiting the debate on institutions, the state and institutional change: The relevance of institutional theory to public administration teaching, *Teaching Public Administration*, *42*(1), 73 94.

https://doi.org/10.1177/01447394231159985

Syzdykov, A., Iskakova, Z., Karazhan, B. *et al.*(2025). The Role of National Human Rights Institutions in the Protection of Human Rights. *J. Hum. Rights Soc. Work* 10, 836–850. https://doi.org/10.1007/s41134-025-00403-w

Sahamies K., Haveri A., Anttiroiko A.V. (2022). Local Governance Platforms: Roles and Relations of City Governments, Citizens, and Businesses. *Administration & Society*, *54*(9), 1710-1735.

Sætra, H.S., Rogerson, E. (2026). Four visions on the future of global governance, AI, and climate change. *AI & Soc* 41. https://doi.org/10.1007/s00146-026-02850-z

Sienkiewicz-Małyjurek K., Zyzak B., (2025). Digital Technologies in Public Administration Networks: Systematic Literature Review and Research Avenues, *Administration & Society*, *57*(8-9), 1051-1087. https://doi.org/10.1177/00953997251369090

Shyrokykh K., Trondal J., (2026). Stable roles and agile structures: Temporal robustness in public administration networks. *Public Policy and Administration*, *0*(0).

https://doi.org/10.1177/09520767251410845

Subías-Beltrán, P., Unceta, I., de Lecuona, I. *et al.* (2026). Asking the right questions: a governance approach to uphold human autonomy in artificial intelligence. *AI & Soc* 41, 1149–1173 https://doi.org/10.1007/s00146-025-02611-4

Sou, K., Qiao, C., Gu, M. *et al.* (2026). Chronicle Analysis of New Public Management and Performance-Based Budgeting: Delusion and Existence. *J Knowl Econ* 17, 2026, 5945–5971 https://doi.org/10.1007/s13132-025-02739-0

Szafran, D., Bach, R. (2026). Unfamiliar but desired: citizens' attitudes toward smart city applications. *AI & Soc* 41, 4441–4458. https://doi.org/10.1007/s00146-025-02815-8

Taylor, R.R., Murphy, J.W., Hoston, W.T. *et al.* (2025). Democratizing AI in public administration: improving equity through maximum feasible participation. *AI & Soc* 40, 3653–3662. https://doi.org/10.1007/s00146-024-02120-w

Thomas, J.M., Knüpling, F., Chebenova, D. (2026). Doing Digital Differently? Comparative Reflections and Directions for Future Research on Digital Public Administration and Federalism. In: Champagne, E., Gomes, S., Knüpling, F., Lecours, A., Thomas, J.M., Chebenova, D. (eds) The Forum of Federations Handbook on Digitalization in Public Administration of Federal Countries. Palgrave Macmillan, Cham. https://doi.org/10.1007/978-3-032-03880-7_11

Cohen N., (2022). Public administration reform and political will in cases of political instability: Insights from the Israeli experience. *Public*

Policy and Administration, *38*(4), 405-423. https://doi.org/10.1177/09520767221076059

Chun S. A., Sandoval R., Arens Y., (2011). Public engagement and government collaboration: Theories, strategies and case studies, *Information Polity*, *16*(3), 189-196. https://doi.org/10.3233/IP-2011-0261

Ciborra C. U., (2009). Interpreting E-government and development: Efficiency, transparency or governance at a distance? In Avgerou C., Lanzara G. F., Willcocks L. P. (Eds.), *Bricolage, care and information: Claudio Ciborra's legacy in information systems research*, 90–110.

Carelli D., Peters B. G., (2024). Autonomy by Decree: How Administrative Law Shapes Bureaucratic Autonomy in Four Administrative Traditions. *Administration & Society*, *56*(5), 683-703. https://doi.org/10.1177/00953997241244500

Carrol J.J., (2021). Everything old is old. *Teaching Public Administration*: 1–19.

Clark, A. D., & Barsky, C. S. (2024). Public administration's role in building resilient election administration in the United States, *Teaching Public Administration*.

Церовић Д., (2017). Правни аспекти дигитализације културне баштине у Црној Гори, Ed. D. Prlja, in: Правни аспекти дигитализације културне баштине, 2017.

Cerović D., Gasmi G., Prlja D. (2018). The thorny road to public administration reform in montenegro. *Transylvanian Review Of Administrative Sciences, 14*(SI),27-43. doi:http://dx.doi.org/10.24193/tras.SI2018.2

Hwang H, Hollerer M.A., (2020). The COVID-19 crisis and its consequences: ruptures and transformations in the global institutional fabric. *Journal of Applied Behavioral Science* 56(3): 294–300.

Xiao H., Gong T., Tu W., (2024). Why Trust Weighs More? Investigating the Endogenous Relationship Between Trust and Perceived Institutional Effectiveness. *Administration & Society*, *56*(5), 602-627. https://doi.org/10.1177/00953997241239000

Hameduddin T., Vivona R., (2023). Sector-Switching, Bureaucratic Reputation, and Citizen Evaluation of Performance: Evidence From a Large-Scale Experiment in India. *Administration & Society*, *55*(3), 457-484. https://doi.org/10.1177/00953997221147231

Zoghbi-Manrique-de-Lara, P. (2026). Beyond productivity: the relational ethics of cyberloafing in digitally mediated work. *AI & Soc* 41, 4495–4500. https://doi.org/10.1007/s00146-025-02820-x

Zanotti, G. (2026). AI systems should be trustworthy, not trusted. *AI & Soc* 41, 3401–3412. https://doi.org/10.1007/s00146-025-02728-6.

Zowghi, D., Bano, M. (2026). Emerging roles and trends of equity, diversity, and inclusion in artificial intelligence. *AI & Soc* 41, 2741–2748. https://doi.org/10.1007/s00146-026-02969-z

Floridi L., (2018). Soft ethics and the governance of the digital, *Philosophy & Technology*, 31(1): 1–8.

Frederickson H. G., (2010). *Social equity and public administration; origins, developments, and applications,* Retrieved from.

Figueredo, E., Silva, L.C.S. (2026). Challenges of Digital Services in Public Administration in the Era of Digital Transformation: A Systematic Literature Review. *J Knowl Econ*. https://doi.org/10.1007/s13132-026-03277-z

Farayola, M.M., Tal, I., Saber, T. *et al.* (2026). A fairness-focused approach to recidivism prediction: implications for accuracy, trust, and equity. *AI & Soc* 41, 2783–2801. https://doi.org/10.1007/s00146-025-02452-1

Freibert, A. (2008). Problemi i izazovi na putu profesionalizacije i depolitizacije državne službe u zemljama zapadnog Balkana, *Hrvatska i komparativna javna uprava*, 8(1).

Yanagi, I. (2024). Participatory Administration and Co-production. In: Agata, K., Inatsugu, H., Shiroyama, H. (eds) Public Administration in Japan. Governance and Public Management. Palgrave Macmillan, Cham. https://doi.org/10.1007/978-3-031-58610-1_15

Yamaya, K. (2024). Control and Evaluation. In: Agata, K., Inatsugu, H., Shiroyama, H. (eds) Public Administration in Japan. Governance and Public Management. Palgrave Macmillan, Cham. https://doi.org/10.1007/978-3-031-58610-1_18

Woods, D. (2026). Prompt, negate, repeat: a Hegelian meditation on AI. *AI & Soc* **41**, 3143–3157. https://doi.org/10.1007/s00146-025-02802-z

Wollmann, H. (2002). Suvremene upravne reforme u Njemačkoj, *Hrvatska i komparativna javna uprava*, 4(3-4).

http://books.google.com/books?id=d0Q7sfY8IHgC&;lpg=PR15&ots=GmDoalQErj&dq=equity%20in%20efficiency%20public%20administration&pg=PR4#v=onepage&q=equity%20in%20efficiency%20public%20administration&f=false

Rajko Raonić, LL.M.,
PhD Candidate, Faculty of Law, University of Kragujevac,
Agency for Peaceful Resolution of
Labor Disputes of Montenegro, Podgorica
Olgica Raonić, LL.M.,
PhD Candidate, Faculty of Law, University of Kragujevac,
Administrative Court of Montenegro, Podgorica,
Republic of Montenegro

Challenges of Modern Public Administration in the XXI Century

"Modern menagement also means the end of dilettantisam in menagement. It is no longer as it used to be, the work of educational amaterus, according to its `methods, administration is the work of specialized experts on a global scale"

Eugen Pusić

Abstract

The authors addresses the challenges facing contemporary public administration in the 21st century, with specific reference to the multi-layered and accelerated transformation resulting from technological, social, political and economic changes of global proportions. The authors analyze technological transformation, including digitalization and artificial intelligence (AI) as necessary global phenomena which have not bypassed public administration, which is an indispensable factor in creating public opinion and therefore one of the indicators of the citizens' quality of life. Due to the increasingly strong demands for transparency and ethical governance, as well as changed patterns of interaction between the state and citizens, public administration has encountered the challenge of redefining its functions, roles and institutional capacities. In such a context, traditional bureaucratic models, based on hierarchy, formalism and rigid procedures, show limited ability to respond to the demands of modern society, which is characterized by dynamism, uncertainty and a high degree of interdependence. The primary goal of the research is to identify and systematize the key challenges facing public administration in the 21st century, and to offer a conceptual framework that will serve as a basis for improving institutional effectiveness, efficiency, and legitimacy. The

authors conclude that the ability of public administration to ensure effective, inclusive, and legitimate governance and action is no longer just an administrative issue. It is becoming a key factor of social stability, economic development, democratic consolidation, and ultimately a measure of the citizens' quality of life.

Keywords: *public administration, challenges of modern public administration, digital administration, artificial intelligence, right to good administration.*

СЕСИЈА ЗА ГРАЂАНСКО, СТВАРНО, ГРАЂАНСКО-ПРОЦЕСНО, ПОРОДИЧНО, НАСЛЕДНО, И ОБЛИГАЦИОНО ПРАВО

SESSION ON CIVIL LAW, PROPERTY LAW, CIVIL PROCEDURE LAW, FAMILY LAW, SUCCESSION LAW, AND LAW OF OBLIGATION

Др Гордана Станковић,[*]
Редовни професор (у пензији),
Правни факултет, Универзитет у Нишу,
Република Србија

UDK: 347.952(497.11)
364:347.615(497.11)

DOI: 10.5281/zenodo.22959520

СОЦИЈАЛИЗАЦИЈА ПОСТУПКА ИЗВРШЕЊА

Апстракт: Савремени поступак принудног извршења, регулисан одредбама Закона о извршењу и обезбеђењу (2015), у коме се примењује принуда у циљу намирења потраживања извршног повериоца одређеног решењем о извршењу донетог на основу извршне или веродостојне исправе, после процеса дигитализације и дејудицијализације, захватио је нови талас социјализације под утицајем друштвених потреба и нових правнополитичких циљева.

Социјализација поступка извршења као процес трансформације правних норми извршне процедуре испољава се у виду уношења социјалних и хуманих вредности у поступак индивидуалне принудне егзекуције како би се сачувало и заштитило достојанство извршног дужника, његова егзистенција и егзистенција његове породице. За разлику од ранијих законских текстова који су имали за циљ да осигурају и заштите искључиво егзистенцијални минимум физичких лица, нове законодавне интервенције карактерише интензивно уношење социјалних и хуманих компоненти у поступак извршења с обзиром на то да се мењају правозаштитни циљеви у домену поступка извршења.

У раду се указује на класичну операционализацију принципа социјалног поступања и на нова законска решења којима је новелиран изворни законски текст којима је процес социјализације интензивиран остваривањем нових правозаштитних циљева који нису до сада били иманантни извршној процедури. Поступак извршења је у новом таласу социјализације добио нову димензију на плану заштите извршног повериоца и извршног дужника. Новим законским решењима уведен је, с једне стране,

[*] gordanastankovic10@gmail.com

посебан поступак извршења ради остваривања права извршног повериоца на привремено издржавање из Алиментационог фонда. С друге стране, у поступку ради намирења новчаног потраживања извршењем на непокретности промењена је у одређеној мери улога извршног суда јер је омогућена заштита права на дом и права на породични живот, као основних људских права и у поступку принудног извршења.

Кључне речи: начело социјалног поступања, социјализација поступка извршења, заштита интереса странака у поступку извршења, намирење права на привремено издржавање, непокретност као предмет извршења.

1. Увод

Савремени поступак принудног извршења, регулисан одредбама Закона о извршењу и обезбеђењу (2015),[2] у коме се примењује принуда у циљу намирења потраживања извршног повериоца одређеног решењем о извршењу донетог на основу извршне или веродостојне исправе, после процеса дејудицијализације и приватизације судске функције, професионализације и комерцијализације поступка извршења и дигитализације,[3] захватио је нови талас социјализације[4] под утицајем друштвених потреба и нових правнополитичких циљева.

Социјализација поступка извршења, као вид социјализације права,[5] представља начин трансформације правних норми извршне

[2] Закон о извршењу и обезбеђењу, „*Службени гласник РС*", бр. 106/15, 106/16 - Аутентично тумачење, 113/17 - Аутентично тумачење, 54/19, 9/20 - Аутентично тумачење, 10/23 - др. закон, 91/25; у даљем тексту ЗИО (2015).

[3] Коришћење дигиталне технологије у поступку извршења које је започело увођењем електронских огласних табли наставило се увођењем електронске комуникације јавних извршитеља и појединих државних и парадржавних органа, електронским подношењем поднесака и електронском јавном продајом.

[4] Социјализација права, као процес хуманизације права уношењем социјалних елемената, разликује се од социјализације у праву. која представља процес у којем појединци поштују правне норме и усвајају понашање према правним нормама које важе у конкретном друштву.

[5] Термин „социјализација права" у домаћој литератури први је употребио проф. Михајло Константиновић у раду „Забрана злоупотребе права и социјализација права" који је објављен у „*Архиву за правне и друштвене науке*," из 1925. (репринт *Анали*, 3-4/1982, 261) у којем је, у историјској правној ретроспективи и кроз схватања правних писаца, идеју о злоупотреби права приказао као уношење вредносних етичких

процедуре који се у процесу законодавног нормирања испољава уношењем социјалних и хуманих вредности у поступак индивидуалне принудне егзекуције како би се, пре свега, сачувало и заштитило достојанство извршног дужника, његова егзистенција и егзистенција његове породице.

Социјализација поступка извршења представља израз општег интереса друштва у односу на индивидуални интерес извршног повериоца који има право на принудно извршење и чија се права штите у поступку извршења. Јавља се у новије време као процес у којем право извршења престаје да буде искључиво скуп строгих когентних правила која регулишу процесне радње суда, странака и јавног извршитеља и које имају за циљ принудно намирење потраживања извршног повериоца. У поступак индивидуалне егзекуције уносе се све више нове правне вредности засноване на социјалној правди и социјалној правичности и наглашава друштвени интерес у односу на индивидуални интерес извршног повериоца. Због тога се нормирају нови правозаштитини циљеви у складу са потребама времена и, истовремено, уносе у извршну процедуру нови когниционi елементи.

Социјализација поступка извршења јавила се у домаћој извршној процедури као нови облик нормативне операционализације принципа социјалне заштите извршног дужника и хуманог поступања[6] и као вид корекције и делимичног напуштања транзицијског концепта извршења који је фаворизовао заштиту извршних повериоца, који су у односу на извршног дужника најчешће припадали кругу финансијски јаких субјеката,[7] да би се, у време економске кризе иза-

елемената у право. Ауторство термину социјализација права припада Леону Дигију (*socialisation du droit*) с тим што је термин касније универзало прихваћен у радовима Роскоа Паунда.

[6] О овом начелу: Гордана Станковић, Владимир Боранијашевић, *Грађанско процесно право,* Службени гласник, Београд, 2023, 714; Гордана Станковић, *Лексикон грађанског процесног права,* Службени гласник, Београд, 2018, 190.

[7] На законска решења настала у време економске кризе изазване приватизацијом у транзиционом периоду из претходног Закона о извршењу и обезбеђењу („*Службени гласник РС*“, бр. 31/11, 99/11 – др. закон, 109/13 - УС и 55/14; у даљем тексту ЗИО - 2011) која су преузета у ЗИО (2015) доминантан утицај су имале: банке, Електропривреда, јавна комунална предузећа, кабловски оператери, пружаоци услуга мобилне телефоније и интернета, Америчка привредна комора, страни инвеститори, стране развојне агенције USAID и GIZ и њихови пројекти за унапређење привреде и рада правосуђа, као и приватни извршитељи уведени одредбама ЗИО (2011), тако да важећи ЗИО (2015) у доброј мери одражава њихов интерес нормативно уобличен у виду легитимне и ефикасне заштите интереса извршног повериоца у извршном

зване приватизацијом и незапосленошћу и законских решења која су у то време штитила извршног дужника и омогућавала злоупотребу процесних овлашћења, решио проблем ненаплативости потраживања[8] и неефикасности извршних судова оптерећених великим бројем нерешених извршних предмета.[9] То је на нормативном плану решено кроз нормативно фаворизовање принципа делотворности и ефикасности поступка извршења прописивањем кратких законских рокова, правилима да изјављивање правних лекова не одлаже извршење, професионализацију[10] и комерцијализацију поступка извршења,[11] као последицу дејудицијализације и приватизације извршне судске функције.[12]

За разлику од ранијих законских текстова којима је регулисана извршна процедура и који су имали за правнополитички циљ да

поступку и настојања да се спречи да извршни дужник не одуговлачи поступак и злоупотребљава своја процесна овлашћења.

[8] Проблем уговорне недисциплине и наплативости потраживања држава је морала да решава и под притиском међународних институција (ММФ и Светске банке) да би ефикасном наплатом потраживања. побољшала свој рејтинг и остварила општу ликвидности пословања привреде.

[9] Детаљно о томе: Гордана Станковић, „Овлашћења приватних извршитеља," Зборник радова *Актуелности привредне легислативе као детерминанте развоја економија држава у региону, Правнички дани „Проф. др Славко Царић*," Правни факултет за привреду и правосуђе Универзитета Привредна академија у Новом Саду, Нови Сад, 2013, 84.

[10] Јавни извршитељи су, као предузетници, посебно мотивисани да се поступак извршења ефикасно спроведе и да се не одуговлачи да би могли коначно да наплате накнаду на име трошкова награду, која се увећава због ефикасности.

[11] У домаћој литератури, као и у медијима, критикован је систем извршења који је конципиран на максималној заштити интереса извршног повериоца али и због комерцијализације поступка извршења која је знатно повећала трошкове поступка извршења услед ангажовања јавних извршитеља на које је, као предузетнике, пренесена судска извршна функција а које дефинитивно сноси извршни дужник. Критике су се јављале и због незаконитог поступања појединих јавних извршитеља, откривених злоупотреба у поступку извршења, злоупотреба у погледу примене јавноизвршитељске тарифе и, посебно, због наглог богаћења појединих јавних извршитеља, тако да се повремено јављају захтеви за укидање ове правосудне професије иако се на нормативном плану, по правилу, све више шире њихова стварна надлежност и процесна овлашћења.

[12] О томе: Гордана Станковић, „Приватизација судске функције у поступку извршења," *Правна ријеч*, Бања Лука, 2012, 355; Гордана Станковић, „Посебан извршни поступак за намирење потраживања по основу комуналних услуга," Зборник „*Право и услуге*", Правни факултет, Крагујевац, 2012, 789.

осигурају и заштите искључиво егзистенцијални минимум физичких лица, нове законодавне интервенције карактерише интензивно уношење социјалних и хуманих компоненти у поступак извршења с обзиром на то да се мењају правозаштитни циљеви под утицајем праксе Европског суда за људска права. Због уочених проблема који су се јављали у пракси као последица примене стриктних правних норми, које су у фокусу превасходно имале у виду ефикасно и делотворно намирење потраживања извршног повериоца и заштиту његових интереса, нови реформски захвати имају за циљ да заштите у нешто већој мери и извршног дужника као странку у поступку извршења.

2. Операционализација принципа социјалне заштите у ЗИО (2015)

У одредбама ЗИО (2015), као и у одредбама претходног ЗИО (2011), није изричито предвиђено начело заштите извршног дужника[13] за разлику од ранијих закона којима је нормирана извршна процедура у праву југословенске државе или који су касније донети у Републици Србији.[14] Суштина начела заштите извршног дужника, као основног начела била је у томе да поступак извршења, иако има као примарни циљ законито и ефикасно спровођење извршења у циљу намирења потраживања извршног повериоца утврђеног на несумњив и ауторитативан начин, треба ипак да буде правичан и у одређеној мери хуман и да буде спроведен тако да не изазове разорне последице по егзистенцију извршног дужника.[15] Законодавац је настојао да се одређено извршење спроведе тако да оно не доведе до

[13] У југословенској процесној литератури сматрало се да начело заштите извршног дужника представља корективно начело цивилног извршног права које се не испољава само у социјалности јер потреба да се извршни дужник заштити има и своју економску и политичку димензију. О томе: Siniša Triva, Velimir Belajec, Mihajlo Dika, *Sudsko izvršno pravo, Opći deo,* drugo izmenjeno i dopunjeno izdanje, Informator, Zagreb, 1984, 46.

[14] Савремени ЗИО (2015) је трећи по реду закон којим је уређена извршна процедура у Републици Србији у њеној новијој државности. После Закона о извршном поступку СРЈ из 2000, који је важио и примењивао се као републички закон, донет је први Закон о извршном поступку РС (2024) који је важио до доношења ЗИО (2011). О томе детаљно: Гордана Станковић, Предговор, *Закон о извршењу и обезбеђењу*, девето издање, Службени гласник, 2026, 9.

[15] О томе: Боривоје Старовић, *Коментар Закона о извршном поступку*, друго прерађено и допуњено издање, Право доо, Нови Сад, 1991, 21; Небојша Шаркић, Младен

социјалне пропасти извршног дужника јер је он субјект поступка извршења, а не његов објект, као што је то некада, током правне историје, био случај. Начело заштите извршног дужника критиковано је у транзиционом периоду и третирано је као реликт ранијег, социјалистичког правног система. Због тога се и настојало да се на легислативном плану нормативно смањи обим заштите извршног дужника да би се постигло ефикасно и делотворно намирење извршног повериоца[16] који је, пошто је изостало добровољно намирење у парицином року, принуђен да у поступку принудног извршења намирује егзистентно потраживање утврђено извршном или веродостојном исправом.

Начело заштите дужника предвиђено ранијим законима у изворном тексту ЗИО (2015) замењено је принципом сразмере[17] и начелом социјалног поступања приликом спровођења извршења. Да би се успоставио баланс између права и дужности странака, у поступку спровођења извршења предвиђена је дужност јавног извршитеља да приликом избора средства и предмета извршења, ако је одређено извршење на целокупној имовини извршног дужника, води рачуна о сразмери између висине обавезе извршног дужника и средства и вредности предмета извршења под условом да се тим средством извршења[18] може остварити намирење повериоца.[19] Осим тога, одредбама ЗИО (2015) у интересу заштите извршног дужника прописано је изузимање од извршења одређених покретних ствари које представљају предмете домаћинства, личних ствари или ствари које имају афекци-

Николић, „Начела извршног поступка," Зборник радова *„Примена новог Закона о извршењу и обезбеђењу"*, Глосаријум, Београд, 2013, 5.

[16] Право на правну заштиту не престаје доношењем пресуде као извршне исправе. Ефикасна заштита извршног повериоца и успостављање законитости налажу да извршна судска одлука буде ефикасно извршена јер кашњење или опструкција извршења обесмишљавају целокупан судски поступак с обзиром на то да поступак извршења представља наставак поступка правне заштите из кога потиче извршна исправа према пресуди Европског суда *Хорнсби против Грчке* из 1997. Овом одлуком Европског суда за људска права постављен основни правни стандард по коме је извршење судске одлуке саставни део права на правично суђење из одредбе члана 6. Европске конвенције о људским правима.

[17] Одредба члана 56. ЗИО (2015).

[18] Законодавац је одступио од правила из ранијих законских текстова која су предвиђала редослед у погледу предмета извршења који је извршни поверилац био дужан да поштује.

[19] На пример, ако се новчано потраживање не може намирити из средстава на рачуну извршног дужника неће се одредити извршење продајом непокртености.

ону вредност[20] и изузимање од извршења пољопривредног земљишта земљорадника површине до 10 ари[21] (осим кад се намирује новчано потраживање обезбеђено уговорном хипотеком или заложном изјавом).[22] У истом циљу предвиђено је и ограничење у погледу обима пописа покретних ствари[23] или у погледу обима извршења на плати, пензији, накнади зараде и другим примањима извршног дужника.[24] Исто тако, у циљу заштите имовине извршног дужника, предвиђена је и могућност замене предмета извршења и прописана најнижа прихватљива понуда у поступку јавне продаје непокретности да би се спречила њена продаја у бесцење.

Правилима о хуманом поступању приликом спровођења извршења операционализовано је уставно право на достојанство[25] као основно људско право[26] и примарна уставна и правна вредност.[27] То је остварено прописивањем: правила о поштовању достојанства извршног дужника и чланова његове породице,[28] правилима о достојанственом прегледу одеће извршног дужника и његових личних ствари,[29] правилима у погледу времена кад може да се спроводи извршење,[30] правилима о понашању јавног извршитеља приликом пописа покретних ствари, правилима о заштити интереса деце у поступку спровођења извршења решења о извршењу донетог на основу извршне исправе која потиче из парнице у којој су решавани породични

[20] Одредба члана 218. ЗИО (2015).

[21] 0дредба члана 164. ЗИО (2015)

[22] Детаљно о томе: Гордана Станковић, Душица Палачковић, Александра Трешњев, *Коментар закона о извршењу и обезбеђењу,* треће измењено и допуњено издање, Службени гласник, Београд, 2022, 721.

[23] Одредба члана 222. ЗИО (2015).

[24] Одредба члана 258. ЗИО (2015).

[25] Одредба члана 117. Устава РС, „*Службени гласник РС*", бр. 98/06, 115/21 (Амандмани I-XXI22X) и 16/22.

[26] Видети: Слободан Перовић, „Право и достојанство," Зборник радова Копаоничке школе природног права „ *Право и достојанство*," Правни живот, 2013.

[27] О достојанству као правној вредности: Радомир Лукић, *Систем филозофије права*, Савремена администрација, Београд, 1992, 199; Милош Марјановић, Људско достојанство као друштвена и правна вредност, *Зборник радова Правног факултета у Новом Саду*, 3/2013, 95.

[28] Одредба члана 142. ЗИО (2015).

[29] Одредба члана 142. став. 1. ЗИО (2015).

[30] Одредба члана 141 ЗИО (2015).

спорови, правилима о учешћу и асистенцији органа старатељства у извршним стварима у којима је предаја детета предмет извршења.

3. Социјализација поступка извршења према Новелама ЗИО (2019)

У току трогодишње примене ЗИО (2015) променили су се поједини правнополитички циљеви[31] и они су били повод за новелирање извршне процедуре у току 2019. Том приликом, осим инсистирања законодавца на даљем ширењу процеса дејудицијализације прописивањем нове стварне надлежности и нових овлашћења за јавне извршитеље, избили су у први план друштвена осетљивост и новопронађени интерес за заштиту егзистенцијалних интереса и достојанства извршног дужника. То је остварено првенствено кроз редефинисање принципа сразмере, под утицајем праксе Европског суда за људска права, и његовом новом операционализацијом у низу законских одредаба. Предвиђена су правила о промени предмета извршења ако постоји очигледна несразмера између висине потраживања извршног повериоца и вредности непокретности коју је извршни поверилац предложио у предлогу за извршење, а друга непокретност или друго средство и предмет извршења довољни су за намирење новчаног потраживања извршног повериоца. Прописана је и дужност јавног извршитеља да извршење спроводи оним средством извршења и на оном предмету извршења који су за извршног дужника најмање неповољни уз одређене изузетке.

Заштита извршног дужника остварена је прописивањем забране да се уновче ствари извршног дужника веће вредности ради намирења потраживања извршног повериоца које је изузетно или несразмерно мањег износа или продаја једине непокретности физичког лица ради намирења потраживања из комуналних и сродних услуга чија главница не прелази износ од 5.000 евра у динарској противвредности по средњем курсу Народне банке Србије на дан подношења предлога за извршење.[32] У случају извршења ради намирења потраживања из комуналних и сродних делатности јавни извршитељ има могућност

[31] Детаљно: Гордана Станковић, Предговор, *Закон о извршењу и обезбеђењу*, осмо измењено и допуњено издање, Службени гласник, Београд, 2023, 29.

[32] Законодавац је приликом нормирања ових одредаба имао у виду познати случај *Васкрсић против Словеније*, из праксе Европског суда за људска права, када је за багателни износ комуналног дуга за воду продата на другој јавној продаји кућа извршног дужника (иако је он у међувремену дуг исплатио), а истовремено је против

да одреди извршење на целокупној имовини извршног дужника. Законодавац је у том погледу био инспирисан праксом Европског суда за људска права и начином на који је овај суд интерпретирао принцип сразмере у својим одлукама.

Новелама су предвиђена и измењена и правила о изузимању од извршења и ограничењима извршења тако што су значајно увећани прагови зарада, плата или пензија, као и износи који су заштићени од могућности извршења, да би се спречило да извршење угрози егзистенцију и основне животне потребе извршног дужника. Заштита интереса извршног дужника остварена је и прописивањем нових правила о забрани тзв. цепања потраживања која се намирују у поступку извршења[33] и корекцијом правила о сношењу трошкова поступка извршења.[34]

Хуманизација поступка извршења и заштита достојанства извршног дужника остварена је у поступку спровођења извршења ради испражњења и предаје непокретности. Уколико се осим извршног дужника из непокретности исељавају малолетна лица или лица којима је неопходно обезбеђење нужног смештаја[35] јавни извршитељ је

његa спроведено извршење ради намирења другог новчаног потраживања на његовом текућем рачуну.

[33] Ново законско решење предвиђало је, да би се спречила злоупотреба права на намирење, дужност извршног повериоца, кад му исти извршни дужник дугује намирење више потраживања по различитим основама која испуњавају услове да се истовремено намире, да све захтеве за извршење кумулира у једном предлогу за извршење и у једном поступку извршења а не покретањем више поступака извршења.

[34] Значајна новина која је била предвиђена у интересу извршног дужника односила се на смањење трошкова поступка извршења који га погађају. Да би се заштитио извршни дужник од мултипликовања трошкова у поступку извршења, извршни поверилац је у касније покренутим поступцима извршења изгубио право на накнаду трошкова поступка уколико је сукцесивно, посебним предлозима за извршење, одвојено захтевао извршење ради намирења више потраживања по различитим основама која испуњавају услове да се истовремено намире или потраживања по основу главнице, камате и трошкова поступка Извршни поверилац нема право да наплати трошкове поступка кад право на намирење остварује у више поступака извршења јер тада има право на накнаду трошкова који су настали само поводом једног поступка с тим што се о томе одлучује на захтев извршног дужника, а не по службеној дужности.

[35] Центар за социјални рад, као орган старатељства, дужан је да обезбеди нужни смештај у поступцима принудног исељења кад се исељење спроводи из стамбеног објекта у којем живе деца, лица под старатељством, лица са инвалидитетом или стара и немоћна лица која немају други смештај да би се спречило бескућништво. Орган старатељства је дужан не само да обезбеди нужни смештај, већ и да пружи неопходну

дужан да о томе обавести орган стратељства најкасније осам дана пре приступања извршењу.

4. Социјализација поступка извршења према одредбама Закона о допуни Закона о извршењу и обезбеђењу (2025)

Одредбама Закона о допуни Закона о извршењу и обезбеђењу (2025)[36] унета су у савремену извршну процедуру нова законска решења која су била резултат нових правнополитичких циљева у домену индивидуалне принудне егзекуције која до сада нису била именентна извршној процедури.[37] Нова законска решења, којима је изричито регулисано да се и у поступку извршења одлучује о праву на дом и праву на породични живот, била су, с једне стране, последица усаглашавања изворног текста ЗИО (2015) са ратификованом Европском конвенцијом за заштиту људских права и основних слобода[38] без обзира на то што се она, према одредбама Устава (2006), непосредно примењује, и са праксом Уставног суда у погледу заштите основних људских права. С друге стране, нова законска решења била су резултат процеса социјализације извршне процедуре као нове тенденције на плану принудне егзекуције којом се штите права и интереси извршног дужника као субјекта поступка извршења.

Реформски законодавни потез на плану извршне процедуре представљао је, пре свега, израз процеса хомогенизације домаћег права и побољшања комплетног законодавног оквира. Примена ратификоване Европска конвенција за заштиту људских права и основних слобода изазвала је у погледу заштите права на дом и права на породични живот промене у пракси Уставног суда[39] и судској пракси пар-

помоћ приликом спровођења извршења, као и да без одлагања предузме све неопходне социјалне мере из своје надлежности.

[36] Закон о допуни Закона о извршењу и обезбеђењу, „*Службени гласник РС,*" број 91/25.

[37] Концептуалне промене извршне процедуре приликом ранијих реформских захвата манифестовале су се увођењем извршења на основу веродостојне исправе уместо поступка за издавање платног налога и увођењем јавних извршитеља, те приватизацијом и професионализацијом поступка извршења.

[38] Европска конвенција за заштиту људских права и основних слобода, „*Службени лист СЦГ - Међународни уговори*, број 9/03.

[39] Уставни суд је донео низ одлука у којима је успоставио стандард заштите права на дом као аутономног права које је шире од права својине на непокретности у којој власник станује.

ничног суда[40] те је било неопходно да се, у интересу владавине права и правне извесности, и у поступку извршења, због његове улоге у праву и правне природе, изричито предвиди заштита ових основних људских права.[41]

У изворном тексту ЗИО (2015) није била предвиђена могућност да се изузме од извршења једина непокретност у којој станује извршни дужник и која служи за задовољење његових стамбених потреба и потреба његове породице, нити је то био и могао да буде разлог за одлагање извршења. У случају спровођења извршења на непокретности ради намирења новчаног потраживања нису биле предвиђене посебне специфичности[42] јер је основни циљ спровођења извршења био ефикасно намирење извршног повериоца и заштита његових интереса. Нови правнополитички разлози за допуну ЗИО (2015) били су, с једне стране, заштита права на дом[43] и права на породични

[40] О томе: Душица Палачковић, Санда Ћорац, „Право на поштовање дома и његова заштита (са посебним освртом на парнични поступак и праксу судова у Републици Србији", Зборник радова Копаоничке школе природног права – Слободан Перовић *„Судски поступак – правда и правичност",* том 3, Београд, 2022, 295.

[41] Треба приметити да је дошло до еволуције и у пракси Европског суда који је у једном периоду заузео став и сматрао да се заштита права на дом примарно остварује у општем парничном поступку јер извршни поступак, за разлику од других грађанских судских поступака, није предвиђен за заштиту спорних грађанских субјективних права нити садржи процесне инструменте за испитивање и расправљање сложених правних питања. У предмету *Бједов против Хрватске* (Предмет бр. 42150/09) Европски суд у пресуди наводи: „Поступак извршења – који је по својој природи неспорни и чија је примарна сврха обезбеђивање ефикасног извршења дуга по пресуди – за разлику од редовних грађанских поступака, није ни предвиђен нити правилно опремљен процедуралним алатима и гаранцијама за темељно и контрадикторно испитивање тако сложених правних питања."

[42] То је постигнуто ранијим законским интервенцијама увођењем електронске јавне продаје (одредба члана 171а ЗИО – 2015) и доношењем општег акта (Правилника о организаицји и поступку електронског јавног надметања из 2020) којим је она детаљно уређена да би се спречиле уочене малверзације у поступку јавне лицитације. О томе: Гордана Станковић, Душица Палачковић, Александра Трешњев, *op.cit*, 752; Гордана .Станковић, Предговор, *Закон о извршењу и обезбеђењу*, девето измењено и допуњено издање, Службени гласник, Београд, 2026, 37.

[43] Право на дом је једно од основних људских права које штити приватност, породични живот и достојанство човека. У пракси Европског суда за људска права дом представља физички ограђен простор у коме се одвија приватни и породични живот и са којим одређено лице има довољно јаку и трајну повезаност, без обзира на то да ли тај физички простор користи као власник непокретности или закупац и да ли у том простору борави законито или без правног основа. Право на дом се штити као непо-

живот[44] извршног дужника и чланова његове породице који живе са њим у породичној заједници[45] и реализација ефикасније заштите права на дом гарантованог одредбама ратификоване Европске конвенције за заштиту људских права и основних слобода у складу са праксом Европског суда за људска права и у поступку извршења. С друге стране, законодавац је настојао и да спречи евентуалну злоупотребу права на дом којом би се осујетило право извршног повериоца на намирење потраживања и да обезбеди пропорционалност између права извршног повериоца и права извршног дужника на мирно уживање имовине, гарантованог одредбама Устава (2006)[46] и ратификованог Првог протокола уз Европску конвенцију за заштиту људских права и основних слобода.[47] Законодавац је настојао да се и у поступку одређивања извршења у циљу намирења потраживања извршног повериоца поштују основна људска права, да се заштите социјално наугроженији појединци од губитка дома због дуга који је сразмерно мањи од вредности куће или стана, да се спрече тензије које иначе прате исељење из јединог дома због продаје непокретности, да се продајом непокретности у својини извршног дужника у којој он ста-

вредивост простора у којем особа живи. У пракси Европског суда као дом третирани су: камп кућица у којој подносиоци живе (*Бакли против Уједињеног Краљевства*), куће за одмор у којима су подносиоци редовно боравили током сваког лета (*Димадес против Турске*) или пословне просторије у којима су подносиоци радили, које су биле спојене са станом у којем је подносилац живео (*Нимиц против Немачке).* Видети: *Право на дом,* https://cref.pars.rs/docs/pdf-pravni-koncepti/Pravo-na-dom.pdf, приступ 15.2.2026.

[44] Право на породични живот подразумева да породица има право да остане на окупу. У пракси Европског суда појам породичног живота је широко тумачен с обзиром на то да породица не мора да буде заснована на браку и да може да буде и ванбрачна.

[45] Кад заплењена непокретност буде продата ради намирења новчаног потраживања извршног повериоца
купац, као нови власник непокретности, има право да захтева да се непосредни држалац непокретности исели из ње добровољно или на његво захтев уколико непосредни држалац закупац чији зговор о закупу не престаје продајом непокретности, закупац стана на неодређено време који је стекао право закупа по правилима о становању и титулар права плодоуживања чија је лична службеност уписана у катастар непокретности. Кад нови власник непокретности захтева исељење непосредног држаоца, јавни извршитељ је дужан да спроведе поступак за исељење према законским одредбама о извршењу ради испражњења и предаје непоктетности.

[46] Одредба члана 18. Устава (2006)

[47] Одредбе члана 40. Устава (2006) и члана 8. Европске конвенције за заштиту људских права и основних слобода.

нује спречи настајање бескућништва због губитка дома, да се спречи да услед спровођења извршења извршни дужник, као социјални случај, падне на терет друштва, као и да поступак принудног намирења буде предвидљив, хуман и прожет социјалном нотом.

Новим законски решењем допуњена је одредба члана 55. ЗИО (2015) тако што је изричито прописано да предмет извршења ради намирења новчаног потраживања не може бити једина непокретност у искључивој својини извршног дужника[48] која служи задовољењу његових стамбених потреба,[49] под условима који су предвиђени законом кад на тој непокретности (кући или стану) постоји право на дом као лично право да би се проширила заштита основних људских права извршног дужника и његове породице и у поступку принудног извршења.[50]

Новелираном одредбом регулисана је специфична ситуација до које може да дође једино у поступку спровођења извршења на непокретности на којој постоји право на дом извршног дужника. Одредбама Новеле (2019) је била предвиђена заштита извршног дужника од продаје непокретности ради намирења новчаног потраживања извршног повериоца релативно мале вредности које би могло да се намири из других предмета извршења а не продајом непокретности. Одредба по којој једина непокретност у својини извршног дужника који је физичко лице не може бити предмет извршења кад вредност потраживања које треба намирити не прелази износ од 5.000 евра и даље важи јер штити извршног дужника од губитка и принудног одузимања једине непокретности у својини из разлога пропорционалности и правичности у поступку намирења потраживања насталих из комуналних и сродних делатности.

[48] Из формулације одредбе члана 55. ЗИО (2015) јасно произлази да се право на изузимање од извршења односи на стан или кућу у својини извршног дужника а не на изузимање од извршења непокретности на којој постоји његово право коришћења као уже секторско право на непокретности

[49] Треба приметити да у новом ставу 4. одредбе члана 55. ЗИО (2015) правни стандард „стамбене потребе“ није дефинсан законом тако да ће суд бити дужан да у сваком конкретном случају утврђује садржину овог правног стандарда.

[50] Из дикције ове одредбе произлази да једина непокретност извршног дужника која му служи за становање по самом закону не може да буде предмет извршења под законом предвиђеним условима, и с обзиром на то да има императивни карактер, извршни поверилац не може да предлаже намирење новчаног потраживања на тој непокретности, а ако то предложи, суд ће одбити да одреди извршење.

Претходним и новим законским решењима којима се законом предвиђа изузимање од извршења одређених предмета извршења из социјалних разлога у поступак извршења уграђени су нови правозаштитни циљеви да би се из социјалних разлога заштитила основна људска права, без обзира на то што изузимање од извршења погађа извршног повериоца и његово право на намирење продајом непокретности.

У новој одредби члана 151б ЗИО (2015) прецизирани су услови под којима непокретност извршног дужника не може бити предмет извршења. Услови се односе на непокретност, висину потраживања које се намирује и на услове којима се спречава да извршни дужник својим располагањем евентуално злоупотреби право. Предмет извршења не може бити једина непокретност у искључивој својини извршног дужника,[51] у којој је он имао пребивалиште[52] најмање пет година пре покретања поступка извршења,[53] ако адреса пребивалишта није пасивизирана[54] и ако је површина непокретности до 60м^2.[55]

[51] У пракси Европског суда, постојање сусвојине на другом стану није представљало сметњу да се утврди да предметни стан представља дом подноситељке представке (*Брежец против Хрватске*, предмет бр. 7177/10).

[52] Извршни дужник је дужан да временски континуитет у погледу пребивалишта, по правилу, докаже јавном исправом коју му издаје Полицијска управа. Проблем може да настане ако је у току петогодишњег пребивалишта мењан назив улице у којој се налази непокретност. У том случају Полицијска управа издаје уверење у коме наводи да је наведено лице пријављено на одређеној адреси од одређеног датума, а у напомени или у загради наводе се, осим новог назива улице, и њен стари назив. За случај да у службеној евиденцији адреса пребивалишта није ажурирана, као доказ служи уверење о идентитету адресе које издаје Републички геодетски завод – Служба за катастар непокретности. Треба приметити да се критеријум у погледу пребивалишта односи искључиво на власника непокретности, а не и на чланове његове породице.

[53] Има мишљења да је овај законски услов претерано строг и да у превеликој мери ограничава могућност изузимања од извршења с обзиром на то да у пракси постоји повећана мобилност физичких лица која су принуђена да због посла бораве извесно време ван места пребивалишта, а не и чланови породице који станују у тој тако да су они практично незаштићени. У пракси Европског суда за људска права нема одлука у којој би право на дом зависило од броја година које треба провести у некој непокретности како би она била третирана као нечији дом.

[54] Адреса је пасивизирана када је полиција у поступку теренске провере утврдила да једно лице не станује на адреси на којој је пријавило пребивалиште. У том случају адреса пребивалишта тог лица означава се у службеној евиденцији као „пасивна."

[55] У пракси Европског суда за људска права право на дом се широко тумачи јер се домом сматрају различити објекти који могу да се користе за становање и он се није изричито изјашњавао о квадратури стамбеног простора као предуслову за заснивање

Услов који се односи на потраживање предвиђа да главница потраживања које се намирује не треба да прелази половину тржишне вредности непокретности[56] која је утврђена у складу са актом јединице локалне самоуправе.[57] Да би се спречила евентуална злоупотреба права на изузимање од извршења куће или стана извршног дужника и осујетило намирење извршног повериоца спровођењем извршења ради намирења новчаног потраживања услов је да извршни дужник није располагао предметом извршења: да у периоду од три године пре дана подношења предлога за извршење није продао[58] или поклонио другу непокретност или се одрекао права на наслеђивање непокретности или закључио уговор о доживотном издржавању.[59]

У новој одредби члана 151д прописани су услови под којима непокретност у својини извршног дужника, иако он у њој станује, може бити предмет извршења. Она може бити предмет извршења ако

дома јер је за Европски суд приликом одређивања садржине овог аутономног појма у одлукама као критеријум била битна довољна јака и трајна веза једног лица са неким физички простором који се користи за становање. Овај услов може да буде неправичан јер квадратура непокретности није одређена према броју чланова породице који станују у конкретној неепокретности.

[56] Тржишна вредност непокретности, као највреднији предмет извршења извршног дужника и као услов за изузимање непокретности од извршења према принципу сразмерности упоређује се са вредношћу дуга и ако је тржишна вредност непокретности драстично већа од висине главнице дуга који треба да се намири, принудна продаја те непокретности може се сматрати несразмерном мером која крши право на дом.

[57] Иако је законодавац оценио да је правично да постоји равнотежа између интереса извршног повериоца и извршног дужника ако главница потраживања које се намирује не прелази половину тржишне вредности (а не процењене вредности) непокретности, овај услов, међутим, може у пракси да буде неправичан јер нису у истој позицији власници који живе у различитим срединама с обзиром на то где се непокретност налази пошто се тржишне цене знатно разликују према месту становања не само у истом граду (централна градска зона или периферија), већ и зависно од тога да ли је у питању урбана или рурална средина. Због тога се може догодити да, иако извршни дужници који живе у различитим местима а дугују исти износ главнице, због разлике у локалној тржишној вредности, не буду подједнако заштићени према вредносном критеријуму.

[58] Продаја неодговарајуће непокретности да би се побољшали услови становања прибављањем једине непокретности која служи за становање, а самим тим и промена адресе пребивалишта, не би представљали разлоге за изузимање од извршења, тако да се поставља питање правичности ових услова.

[59] Ово законско решење погађа даваоца доживотног издржавања коме не мора да буде позната околност да је прималац доживотног издржавања дужник.

је извршни дужник у форми јавне или по закону оверене исправе дао сагласност[60] да се извршење спроведе на непокретности без обзира на то што он на њој има право на дом или ако је на тој непокретности у катастру непокретности уписана извршна вансудска хипотека.[61] Исто тако, предмет извршења може да буде и једина непокретност извршног дужника који у њој станује са породицом ако се у поступку извршења намирују привилеговања потраживања: потраживање настало извршењем кривичног дела, потраживање на име законског издржавања, потраживање на име накнаде штете због нарушења здравља, потраживање на име новчане новчане ренте због потпуне или делимичне неспособности за рад или потраживање на име новчане ренте за издржавање које је изгубљено услед смрти дужника издржавања.

Заштита права на дом и породични живот у поступку извршења на непокретности имала је за последицу нове одредбе 151б-151д ЗИО (2015) којима су, осим законског изузимања од извршења непокретности због заштите права на дом и права на породични живот, услова за њено изузимање од извршења, спречавања злоупотребе права, предвиђена и правила о овлашћењима странака и о поступању суда и јавног извршитеља[62] кад треба заштитити право на дом у поступку извршења.

У поступку извршења на непокретности право на дом штити се у фази одређивања и у фази спровођења извршења. У фази одређивања извршења испитује се постојање права на дом кад је у предлогу за извршење као предмет извршења извршни поверилац означио непокретност а не и кад је у питању извршење на целокупној имовини извршног дужника. Уколико је решењем о извршењу на предлог извршног повериоца одређено извршење на целокупној имовини извршног дужника, постојање права дом испитује се пошто је донето решење о извршењу.

---

[60] Сагласност извршног дужника да се намирење извршног повериоца може спровести и на непокретности у којој он станује може да буде садржана у судском поравнању као јавној исправи, заложној изјави или у солемнизованом уговору о хипотеци.

[61] Овај услов је природна последица правне природе извршне вансудске хипотеке као специфичне врсте обезбеђења потраживања која повериоцу омогућава да наплати своје потраживање продајом непокретности вансудским путем.

[62] Треба приметити да се у рубруму поткрала језичка грешка јер је уместо коректног предлога „приликом", који се користи да означи време, ситуацију у којој се нешто догађа или повод за предузимање неке радње, употребљен предлог „при" који означава место налажења, просторни однос или околности неког стања.

Суд је, приликом одређивања извршења, добио нове процесне дужности јер он више не испитује само формалну уредност предлога за извршење и основаност захтева за извршење. Поступак извршења на непокретностима у фази одређивања извршења добио је когниционе елементе јер је суд дужан да по службеној дужности утврди да ли постоје одређене чињенице које представљају услове под којима непокретност не може бити предмет извршења и да ли су, предлагањем средства и предмета извршења, повређени право на дом и право на породични живот извршног дужника. У поступак одређивања извршења на непокретности интерполира се прејудицијелни поступак у коме је суд дужан да утврђује чињенице на основу којих треба да закључи да ли су испуњени кумулативни законски услови због којих је непокретност изузета по самом закону од извршења[63] да не би било повређено прво на дом као услов од кога зависи основаност захтева за извршење. То представља нови правозаштитни циљ поступка извршења на непокретностима и одступање од традиционалног концепта извршне процедуре у овом поступку извршења. С обзиром на то да поступак извршења у фази одређивања извршења није предвиђен за заштиту спорних грађанских субјективних права, нити садржи процесне инструменте за испитивање и расправљање сложених правних питања, поступак извршења на непокретности је модификован јер суд по службеној дужности проверава постојање права на дом. Како поступак одређивања извршења није заснован на принципу обостраног изјашњавања странака јер се о основности предлога за извршење одлучује у нејавном поступку на основу поднеска и приложених исправа у коме доминира принцип формалног легалитета,[64] суд је дужан да утврди по службеној дужности постојање одређених чињеница на основу података добијених од надлежних органа који воде одређене службене евиденције и располажу тим подацима – од Републичког геодетског завода, Полицијске управе МУП и Пореске управе. Осим тога, суд има и овлашћење, према одредбама ЗИО (2015), да у случају потребе саслуша извршног повериоца изван рочишта ради разјашњења појединих питања или изјашњења извршног повериоца о предлогу за извршење.

[63] Суд може да изврши проверу у погледу постојања услова под којима може да призна постојање права на дом увидом у јавне регистре.

[64] Решење о извршењу извршном дужнику доставља јавни извршитељ тако да извршни дужник у фази одређивања извршења не може да укаже на повреду права на дом.

Против донетог решења којим је одбијен захтев за извршење због постојања права на дом, које се доставља само извршном повериоцу, он има право да изјави правни лек.

Право на дом штити се и у фази спровођења извршења. У овој фази поступка извршни дужник може да штити право на дом тек кад сазна да је одређено извршење на јединој непокретности у којој станује ради намирења новчаног потраживања извршног повериоца или кад му јавни извршитељ достави записник о попису непокретности у ванкњижној својини извршног дужника. Извршни дужник може да дође до сазнања о продаји његове непокретности на којој он има право на дом и у још неким процесним ситуацијама које могу да настану у фази спровођења извршења. То може да се догоди, на пример, кад је јавни извршитељ одредио извршење на непокретности уколико је извршни поверилац предложио извршење на целокупној имовини извршног дужника или кад је у току поступка спровођења извршења промењен предмет извршења[65] на предлог извршног повериоца или по службеној дужности.

Уколико је јавни извршитељ на основу достављеног решења о извршењу[66] у поступку спровођења извршења на непокретности донео закључак којим је одређено спровођење извршења на непокретности њеном продајом у циљу уновчења, извршни дужник има овлашћење да захтева[67] од извршног суда да се утврди да непокрет-

[65] Јавни извршитељ може на предлог извршног повериоца или по службеној дужности да промени предмет извршења који је већ одређен ако то није било могуће из одређених средстава и предмета или да одреди да се извршење настави другим средствима и предметима који су већ одређени. О томе детаљно: Гордана Станковић, Душица Палачковић, Александра Трешњев, *op. cit,* 349.

[66] Јавни извршитељ у поступку спровођења извршења започиње да спроводи извршење пре правноснажности решења о извршењу предузимањем прописаних извршних радњи.

[67] У одредби члана 151г ЗИО (2015) процесна радња коју у току спровођења извршења извршни дужник предузима у циљу изузимања од извршења једине непокретности која му служи за становање означена је термином „захтев да се утврди да непокретност не може бити предмет извршења" иако је у питању предлог који садржи, као један од елемената садржине, захтев да се утврди да непокретност не може бити предмет извршења и који представља предмет одлучивања. Очигледно је да су редактори били непрецизни јер нису водили рачуна о коректној употреби техничких термина и разлици која постоји између процесне радње и од једног од елемента њене садржине, с једне стране, а с друге, вероватно су били у недоумици који термин да употребе за означавање овог правног средства јер, због принципа двостепености, на одлуку која је донета поводом „захтева да се утврди да непокрет-

ност не може бити предмет принудног извршења ако су испуњени законски услови јер је непокретност због повреде права на дом законом изузета од извршења[68] с обзиром на то да на њој постоји његово право на дом.[69] У том случају јавни извршитељ који спроводи извршење дужан је да по службеној дужности[70] застане са извршењем[71] до правноснажности одлуке судије који је одредио извршење све док се не одлучи о основаности предлога за извршење.

Извршни дужник има право да против решења које је донео судија појединац којим није усвојен његов предлог да се утврди да на непокретности постоји његово право на дом изјави приговор у року од осам дана од дана достављања решење.

О поднетом приговору одлучује трочлано веће првостепеног суда који је одлучивао о предлогу из разлога ефикасности, целисход-

---

ност не може бити предмет извршења“ извршни дужник има право да изјави приговор.

[68] Предлог извршног дужника са захтевом да се утврди да непокретност не може бити предмет извршења представља специфично правно средство у поступку спровођења извршења јер против закључка јавног извршитеља нису, према одредби члана 24. став 5. ЗИО (2015) дозвољени ни приговор ни жалба. Ова процесна радња представља специфично правно средство које се разликује од „захтева за отклањање неправилности“ у поступку спровођења извршења. Основна разлика између ова два правна средства која стоје на располагању извршном дужнику је у томе што се предлог за отклањање неправилности у поступку спровођења извршења изјављује због процесних недостатака, неправилности и пропуста јавног извршитеља, док се предлогом којим се захтева утврђење да непокретност не може бити предмет извршења указује на повреду когентних норми које забрањују продају непокретности која је законом изузета од извршења у циљу заштите права на дом.

[69] Предлог са захтевом за изузимање од извршења извршни дужник је дужан да поднесе суду у року од осам дана од дана достављања закључка којим је одређено спровођење извршења на непокретности односно од достављања записника о попису непокретности. Предлог са захтевом за утврђење да непокретност не може бити предмет извршења и да се изузима од извршења извршни дужник подноси извршном суду преко јавног извршитеља који је у тој ситуацији дужан да застане са спровођењем извршења док извршни суд не одлучи о предлогу и о евентуално изјављеном правном леку на решење које буде донето по предлогу. О предлогу извршног дужника одлучује судија појединац који је донео решење о извршењу у року од осам дана од достављања предлога

[70] Ово законско решење предвиђено је у интересу извршног дужника који, према одредбама ЗИО (2015), не би имао право да захтева одлагање извршења јер у овој ситуацији нису кумулативно испуњени услови због којих би могло да се одложи извршење.

[71] Одредба члана 151г став 7. ЗИО (2015).

ности и у циљу поступања у разумном року. Веће првостепеног суда дужно је да донесе одлуку о изјављеном приговору у року од осам дана од дана кад је јавни извршитељ доставио приговор првостепеном извршном суду.

Првостепени суд је дужан да по службеној дужности, кад је повређено право на дом, одбије захтев за извршење уколико се извршни дужник није сагласио са продајом непокретност раније предузетим правним послом, ако својим ранијим располагањима није злоупотребио право и довео себе у ситуацију да има само непокретност која му служи за становање или ако продајом непокретности треба да буду намирена тзв. привилегована потраживања. У зависности од околности конкретног случаја, захтев за извршење може да буде и делимично одбијен у погледу непокретности као предмета извршења због постојања права на дом ако непокретност није била једини предложени предмет извршења.

У случају да су испуњени кумулативни законски услови за изузимање једине непокретности која служи за становање и захтев за извршење буде одбијен због заштите права на дом, а непокретност је била једини предмет на коме је могло да буде спроведено извршење, извршни поверилац неће моћи да намири своје потраживање осим ако је његово потраживање било привилеговано. На тај начин заштита права на дом извршног дужника пада на терет извршног повериоца који не може или само отежано може да намири своје потраживање.

У поступку извршења на непокретности у коме се одлучује о праву на дом законом је предвиђено да свака странка сноси своје трошкове.

6. Посебан поступак спровођења извршења за остваривања права на привремено издржавање из Алиментационог фонда

Нови талас социјализације извршне процедуре у току 2025. године добио је нову димензију доношењем Закона о остваривању права из Алиментационог фонда (2025)[72] којим је, за разлику од допуна ЗИО (2015), овог пута, у складу с принципом о заштити интереса деце, предвиђена, заштита малолетног извршног повериоца као примаоца законског издржавања регулисањем посебног поступка извршења ради остваривања права на привремено издржавање извршног повериоца из Алиментационог фонда.

[72] Закон о остваривању права из Алиментационог фонда, *„Службени гласник РС,"* бр. 51/25.

Одредбама Закона о остваривању права из Алиментационог фонда (2025) формиран је посебан буџетски фонд намењен за остваривање права за привремено издржавање деце,[73] предвиђено је право на привремено издржавање из Алиментационог фонда и право државе на регресирање исплаћеног износа на име привременог издржавања из Алиментационог фонда. Одредбама овог закона регулисан је и посебан поступак остваривања права на привремено издржавање деце[74] из Алиментационог фонда који, по својој правној природи, представља посебан поступак спровођења извршења предвиђен посебним законом. Овај посебан поступак спровођења извршења, представља израз социјализације поступка извршења у интересу деце као најрањивије популације.

Заштита права детета на издржавање које је, на основу правноснажне извршне исправе, одређено решењем о извршењу остварује се у посебном поступку за спровођење извршења ради остваривања права на привремено издржавање из Алиментационог фонда који покреће јавни извршитељ уколико је због неуспешног спровођења решења о извршењу угрожена егзистенција детета.

Јавни извршитељ може да покрене овај посебан поступак под одређеним условима: да је дете извршни поверилац, да је дете домаћи држављанин, да у току поступка спровођења извршења ради остваривања његовог права на законско издржавање принудним путем намирење у целини или делимично није могло успешно да се спроведе дуже од два месеца од дана достављања решења о извршењу извршном дужнику.

Поступак који јавни извршитељ који спроводи извршење може да покрене интерполира се у текући поступак спровођења извршења

[73] Право на привремено издржавање из Алиментационог фонда може да стекне дете које је поверилац издржавања у току неуспешног исхода поступка спровођења извршења у коме се принудним путем остварује право на законско издржавање ако је држављанин Републике Србије. Право на привремено издржавање омогућава да дете прима на име привременог издржавања из Алиментационог фонда износ до висине минималне суме доприноса за издржавање. Минимални износ висине доприноса за издржавање представља накнаду за храњенике коју периодично утврђује надлежно министарство.

[74] Треба приметити да у законима Републике Србије не постоји општеважећа дефиниција појма „дете“. У законским текстовима дететом се сматра не само малолетно лице одређеног узраста и пунолетно лице над којим је продужено родитељско право, већ и првостепени потомак једног лица. У Преднацрту Закона о правима детета и Заштитинику грађана из 2021, који није ушао у скупштинску процедуру, била је предвиђена дефиниција појма „дете“.

уколико он за то прибави сагласност извршног повериоца. Јавни извршитељ је дужан да затражи да се извршни поверилац у року од осам дана од пријема његовог акта изјасни да ли је сагласан да му се обезбеди привремено издржавање из средстава Алиментационог фонда.

Ако се извршни поверилац сагласи[75] да се привремено издржавање обезбеди из средстава Алиментационог фонда, јавни извршитељ је дужан да одмах по пријему сагласности, електронским путем, преко портала министарства надлежног за правосуђе, достави обавештење управљачу Алиментационог фонда о насталој потреби привременог алиментирања.[76]

Одредбом члана 8. Закона предвиђено је да је управљач Алиментационог фонда дужан да у року од 15 дана од дана пријема обавештења које је доставио јавни извршитељ донесе решење о исплати износа привременог издржавања из средстава Алиментационог фонда и да изврши пренос тих средстава на рачун извршног повериоца. Износ привременог издржавања исплаћује се за период после доношења решења о исплати. Управљач Алиментационог фонда дужан је да о преносу средстава извршном повериоцу обавести јавног извршитеља и извршног дужника.

Јавни извршитељ који спроводи поступак извршења који је покренуо ради остваривања права на привремено законско издржавање дужан је да сваког месеца проверава да ли је извршни дужник стекао имовину подобну за извршење.[77] У случају да је извршни дужник стекао средства из којих се може принудним путем намирити потраживање извршног повериоца и да је започео да спроводи принудно извршење ради намирења извршног повериоца према решењу о извршењу, јавни извршитељ је дужан да обавести о томе управљача Алиментационог фонда у циљу прекида исплате средстава за привремено издржавање.

---

[75] Сагласност за малолетног примаоца издржавања даје његов законски заступник, а пунолетни прималац издржавања који је на редовном школовању сам даје изјаву о сагласности.

[76] Обавештење управљачу Алиментационог фонда мора да садржи податке о извршном повериоцу, извршном дужнику, обиму у коме се намирује извршни поверилац и број његовог рачуна код пословне банке. Уз обавештење се достављају решење о извршењу и извршна исправа која је била основ за одређивање извршења.

[77] Наслов петог одељка закона погрешно је формулисан у правнотехничком смислу јер је употребљен погрешан термии „обавезе јавног извршитеља" уместо „дужности јавног извршитеља" будући да су у питању императивне законске процесне норме, а не правила облигационог права.

Јавни извршитељ је дужан да и по обустави поступка извршења врши проверу да ли је извршни дужник стекао имовину која је подобна за извршење због права државе да се регресира од извршног дужника у погледу извршених исплата на име привременог издржавања. Уколико каснијом провером установи да је дужник законског издржавања стекао имовину подобну за извршење, јавни извршитељ је дужан да о томе обавести Државно правобранилаштво ради покретања одговарајућег поступка.[78]

7. Закључно разматрање

Многобројни реформски захвати у домену извршне процедуре у прошлости, о чему сведочи број донетих закона и њихових измена и допуна, показује да су они били мотивисани различитим правнополитичким разлозима или да је било исхитрено доношење закона.

Савремени поступак принудног извршења карактеришу различити процеси на нормативном плану који су мотивисани новим правнополитичким циљевима. После процеса дејудицијализације, приватизације извршне судске функције, професионализације и комерцијализације у спровођењу извршења и процеса дигитализације, наступили су процеси социјализације и хуманизације поступка извршења који су имали за циљ да заштите основна људска права извршног дужника као субјекта поступка извршења и у поступку извршења.

Законодавац је новим законским решењима којима је допунио ЗИО (2015) остварио идеју социјализације уношењем нових правозаштитних циљева у поступак извршења којима је настојао да делимично модификује постојећи концепт извршења на непокретностима. Основни циљ допуна законског текста била је заштита основних људских права извршног дужника у поступку извршења, који се под утицајем праксе Европског суда за људска права третира као наставак парничног поступка. Социјализација поступка извршења остварена је на нормативном плану кроз принцип сразмере и доношењем одлуке о одбијању предлога за извршење кад је у предмет извршење ради намирења новчаног потраживања једина непокретност у својини извршног дужника која му служи за становање, под

[78] Пропуст јавног извршитеља представља тежу дисциплинску повреду уколико он пропусти да сваког месеца проверава имовински статус извршног дужника, пропусти да по чини после обустављања поступка извршења или пропусти да обавести Државно правобранилаштво да је пронађена имовина извршног дужника.

кумулативно предвиђеним условима, да би се извршни дужник, уколико се није сагласио са продајом непокретност предузетим правним послом, заштитио од њене продаје у циљу заштите његовог основног људског права на дом из социјално-економских разлога. На тај начин остварена је у одређеној мери социјална функција државе иако одлука о заштити права на дом погађа извршног повериоца и његово право на намирење на непокретности, посебно у ситуацији кад је непокретност која служи за становање једини предмет намирења новчаног потраживања.

Иако је на нормативном плану, према одредбама ЗИО (2015) фаворизована заштита извршног повериоца из одређених правнополитичких разлога, деца као примаоци законског издржавања у поступку спровођења извршења могу да дођу у ситуацију да њихова егзистенција буде угрожена јер у једном временском периоду јавни извршитељ не може да спроведе решење о извршењу. Због тога је у интересу деце као прималаца законског издржавања одредбама Закона о остваривању права из Алиментационог фонда (2025) предвиђено право на привремено издржавање из Алиментационог фонда и регулисан овим посебним законом посебан поступак за спровођење извршења у циљу остваривања права на привремено издржавање док се не стекну услови за спровођење решења о извршењу. Социјализацијом поступка извршења на нормативном плану регулисањем права на привремено издржавање и прописивањем посебног поступка спровођења извршења створени су услови за заштиту деце као извршних поверилаца.

Gordana Stanković, LL.D.,*
Full Professor (retired),
Faculty of Law, University of Niš,
Republic of Serbia

Socialization of the Enforcement Procedure

Summary

The contemporary enforcement procedure is regulated by the provisions of the Enforcement and Security Act (2015), which envisages that coercive enforcement is applied for the purpose of settling the claim of the enforcement creditor determined by the enforcement decision issued on the basis of an enforcement or authentic document. After the digitalization process, the enforcement procedure has been affected by a new wave of socialization under the influence of social needs and new legal and political goals. Socialization of the enforcement procedure, as a process of transformation of the legal norms of the enforcement procedure, is manifested in the form of introducing social and human values into the individual enforcement procedure in order to preserve and protect the dignity of the enforcement debtors, their existence and the existence of their families. Unlike previous legal texts that aimed to ensure and protect exclusively the existential minimum of individuals (natural persons), new legislative interventions are characterized by the intensive introduction of social and human components into the enforcement procedure because of the changing legal protection goals in the domain of the enforcement procedure. The paper refers to the classic operationalization of the principle of social treatment and points to new legal solutions that have amended the original legal text and intensified the socialization process for achieving new legal protection goals that have not been immanent to the enforcement procedure until now. In the new wave of socialization, the enforcement procedure has acquired a new dimension in terms of the protection of the enforcement creditor and the enforcement debtor. On the one hand, the new legal solutions have introduced a special enforcement procedure aimed at ensuring the exercise of the right of the enforcement creditor to obtain temporary support from the Alimony Fund. On the other hand, in the procedure for settlement of a monetary claim by enforcement on real estate, the role of the enforcement court has changed to a certain extent, as it enables the protection of the right

to one's home and the right to family life as fundamental human rights in the enforcement procedure.

Keywords: *principle of social action, socialization of enforcement procedure, protection of parties' interests in enforcement procedure, settlement of the right to temporary support, real estate as the subject of enforcement.*

Alexandra Löwy, LL.D., [*]
Full Professor,
Faculty of Law, Comenius University in Bratislava
Zuzana Mlkvá Illýová, LL.D., [**]
Associate Professor,
Faculty of Law, Comenius University in Bratislava,
Republic of Slovakia

UDK: 347.91/.95:004(437.6)
347.9:004.7
004.8:347.9
316.472:004.738.5]:347.9

DOI: 10.5281/zenodo.22959428

SLOVAK CIVIL JUSTICE IN THE DIGITAL AGE

Abstract: The article examines the principal normative challenges that digital transformation creates for Slovak civil justice. It focuses on three interconnected areas: the use of Artificial Intelligence (AI) in the preparation of procedural submissions, the presentation and assessment of AI-generated outputs as evidence, and the use of AI by courts; the broader digitalisation of civil proceedings, including electronic communication, digital evidence and remote procedural acts; and the influence of social media and digital platforms on the public dimension of adjudication. The article analyses the emerging Slovak and Czech case law concerning hallucinated legal authorities and AI-generated evidence, as well as professional rules adopted by the Slovak Bar Association and the institutional approach of the Supreme Administrative Court of the Slovak Republic. It argues that digitalisation may improve the speed, accessibility and efficiency of proceedings, but only where technological tools remain subject to effective human oversight, transparent verification, data protection safeguards and clear attribution of professional and judicial responsibility.

Keywords: civil justice, digitalisation, Artificial Intelligence, digital evidence, legal profession, videoconferencing, social media, judicial independence.

[*] alexandra.lowy@flaw.uniba.sk
[**] zillyova@gmail.com

1. Introduction

Slovak civil procedure law rests on the codification framework adopted in 2015, primarily Act No. 160/2015 Coll., the Code of Civil Contentious Procedure, and Act No. 161/2015 Coll., the Code of Civil Non-Contentious Procedure.[2]

Both codes were drafted at a time when certain foundations for the digitalisation of judicial activity and the administration of justice had already been established. Their scope and form, however, differed substantially from the present situation. Although the degree of electronisation and its adaptation within the Slovak judicial system may be regarded as relatively advanced in comparison with a number of other European states, electronic communication, generative AI and the rapid dissemination of information through digital platforms now raise a set of questions which must be addressed by procedural law.

Meanwhile, a new regulatory layer for AI has emerged at the European level. Its principal basis is Regulation (EU) 2024/1689 of the European Parliament and of the Council of 13 June 2024 laying down harmonised rules on artificial intelligence (the Artificial Intelligence Act).[3] For civil justice, however, the decisive issue is not only the regulation of technology but, above all, the manner in which its use affects procedural rights and duties, the taking and assessment of evidence, the work of lawyers and judicial decision-making.

The article is divided into three substantive parts. The first addresses the use of AI tools in civil proceedings, particularly in the preparation of procedural submissions, the presentation of AI outputs as evidence and the work of courts themselves. The second examines the broader digitalisation of civil procedure, including electronic proceedings, digital evidence and remote procedural acts. The third focuses on social media and the public dimension of justice, with particular attention to the pressure that the digital information environment may exert on judges and judicial decision-making.

[2] Act No. 160/2015 Coll., Code of Civil Contentious Procedure, as amended; Act No. 161/2015 Coll., Code of Civil Non-Contentious Procedure, as amended.

[3] Regulation (EU) 2024/1689 of the European Parliament and of the Council of 13 June 2024 laying down harmonised rules on artificial intelligence and amending Regulations (EC) No. 300/2008, (EU) No. 167/2013, (EU) No. 168/2013, (EU) 2018/858, (EU) 2018/1139 and (EU) 2019/2144 and Directives 2014/90/EU, (EU) 2016/797 and (EU) 2020/1828 (Artificial Intelligence Act), OJ L, 2024/1689, 12 July 2024.

The common denominator of these areas is the need to preserve fundamental procedural principles in a technologically altered environment. Digitalisation can increase the speed, accessibility and cost-effectiveness of proceedings, but it also raises the demands placed on the verification of information, data protection, transparency of procedures and intelligibility of judicial decisions. The extent and intensity of digitalisation must therefore remain limited and controlled by the human factor.

2. The Use of Artificial Intelligence Tools

One of the most significant challenges currently facing civil procedure, and the legal system more broadly, is the gradual expansion of Artificial Intelligence (AI) into procedural practice in several distinct forms. The initial debate concentrated mainly on AI as an auxiliary tool for judges, especially for legal research. In recent years, however, attention has shifted towards other procedural actors who, for different reasons, use AI systems when asserting and defending rights in civil proceedings.

2.1. AI-Assisted Submissions by Lawyers

The use of AI is gradually becoming a routine component of legal practice. Large law firms and smaller practices alike deploy AI tools to accelerate repetitive tasks, reduce costs and make more space for professional analysis and individualised client work (Couture, 2025). Allen & Overy, now A&O Shearman and also active in Slovakia, was among the first global law firms to integrate the Harvey AI assistant into its practice. Based on GPT-4, the system was made available to more than 3,500 lawyers working across multiple jurisdictions and languages for the generation and retrieval of legal content (A&O Shearman, 2023; Fagan, 2025: 35-36).

In legal practice, AI is used to prepare contracts, memoranda, opinions and procedural submissions. The degree of involvement may vary widely, from linguistic and stylistic revision to the generation of a substantial part of the legal argument. The use of the technology as such is not the decisive problem. What matters is whether the resulting text satisfies the requirements of professional accuracy, precision and responsible legal representation.

The first decisions from Slovak and Czech judicial practice show that courts must already respond to submissions containing errors typically associated with generative AI. In its order of 31 March 2026, file no.

4CdoNa/3/2026, by which an appeal on points of law was rejected, the Supreme Court of the Slovak Republic identified signs suggesting the use of AI. The Court nevertheless stressed that the persons or tools used to prepare the submission were immaterial: the person filing it assumed full responsibility for its content, including any hallucinatory AI-generated argument.[4]

A related problem was considered by the Czech Supreme Administrative Court in judgment file no. 3 As 34/2025-80 of 15 October 2025. The counsel for one of the parties relied on several judicial authorities in written submissions. Upon verification, the Court found that the cited passages did not appear in the identified decisions and that some of the decisions did not exist at all. The Court consequently refused to treat the related costs as reasonably incurred.[5]

A more forceful response appears in the order of the Czech Constitutional Court, file no. I. ÚS 3004/25 of 1 December 2025. For the first time, the Constitutional Court imposed a procedural fine on a lawyer for a submission prepared with the assistance of AI that contained non-existent or seriously distorted case law, including a reference to a non-existent decision of the European Court of Human Rights. The number and character of the defects ruled out the possibility that they were isolated typographical errors. The court also referred to Anglicisms, fragmentary and incomplete sentences, inconsistent citation practice and a failure to distinguish between different types of constitutional decisions. The lawyer was fined CZK 25,000 and was simultaneously invited to remedy the defects so that the client would not suffer procedural prejudice.[6]

An even more explicit judicial response can be found in the judgment of the Czech Supreme Administrative Court of 1 July 2026, No. 10 As 81/2026-27. The Court criticised the quality of a cassation appeal, a substantial part of which did not engage with the reasoning of the regional court and appeared to have been generated by AI without adequate professional review. The submission relied on numerous judicial decisions that were irrelevant, incorrectly dated or numbered, attributed to the wrong court, or entirely non-existent. It also contained an inadmissible

[4] The Supreme Court of the Slovak Republic, order of 31 March 2026, file no. 4CdoNa/3/2026.

[5] The Supreme Administrative Court of the Czech Republic, judgment of 15 October 2025, file no. 3 As 34/2025-80.

[6] The Constitutional Court of the Czech Republic, order of 1 December 2025, file no. I. ÚS 3004/25.

line of argument unrelated to the contested decision. The Court described the material as AI-generated "slop" and reminded the counsel that legal professionals bear full responsibility for their submissions, including any hallucinated AI-generated arguments. Referring to the (previously mentioned) order of the Czech Constitutional Court, file no. I. ÚS 3004/25 of 1 December 2025 in which a procedural fine had been imposed, the Court strongly urged the lawyer to avoid such careless conduct in the future[7].

Yet, these decisions do not establish that every text containing Anglicisms, short sentences or inconsistent citations was necessarily generated by AI. However, when combined with fictitious sources or manifestly incorrect legal assertions, such features may create a reasonable suspicion about how a submission was prepared and, more importantly, whether it was subjected to proper professional review.

Courts must respond to such submissions in accordance with the principle of legality and determine their procedural consequences. The current Slovak procedural codes do not contain a specific rule prescribing a uniform judicial response to AI-generated defects. Existing mechanisms concerning defective, abusive or manifestly unfounded submissions must therefore be applied in light of the circumstances of the individual case.

The risk derives from the operation of generative AI models themselves. They do not reach legal conclusions through an understanding of law and facts comparable to professional legal judgment. They generate text through probabilistic patterns and may therefore formulate false, inaccurate or invented propositions in a convincing manner. Fluency and an authoritative tone cannot be equated with correctness (Fagan, 2025: 35-36).

The Slovak Bar Association has also responded to these risks. By Resolution of its Presidium No. 12/4/2025 of 31 March 2025, later amended and supplemented by Resolution No. 21/14/2025 of 6 November 2025, it adopted rules governing the use of artificial intelligence in legal practice.[8] The rules seek to reconcile the use of AI with professional ethics, the protection of clients' rights and public confidence in the legal profession. Their basic premise is that AI must not compromise the lawyer's independence, professional secrecy, the protection of privileged information or the duty to avoid conflicts of interest.

[7] The Supreme Administrative Court of the Czech Republic, judgment of the of 1 July 2026, No. 10 As 81/2026-27, paras. 20–25.

[8] Resolution of the Presidium of the Slovak Bar Association No. 12/4/2025 of 31 March 2025, amended and supplemented by Resolution No. 21/14/2025 of 6 November 2025.

Particular emphasis is placed on information protected by professional secrecy and on personal data. Such information may be entered into an AI system only under defined conditions: where a local tool is used and the data remain within infrastructure under the lawyer's exclusive control; where the client has given express and informed consent; or where the AI provider acts as a processor under a contract compliant with Article 28 of the GDPR and is bound by confidentiality. The rules also require appropriate technical and organisational measures, including a prohibition on using entered data for model training, encryption, access control, transparency concerning further processors, and clear retention and deletion conditions.

For civil proceedings, the obligation of human verification is especially important. A lawyer may not rely on an AI output without professional review. Factual assertions, legislation, academic literature, case law and the resulting legal conclusions must be verified. AI literacy - the ability to understand the capabilities, limits and risks of the tool being used - is therefore becoming part of professional competence. Lawyers are also responsible for training trainee lawyers and employees and for adopting appropriate internal rules.

The use of AI in preparing a submission cannot lower the standard of professional care. A procedural submission remains the act of the lawyer regardless of the technical tools used in its preparation. Non-existent decisions, inaccurate citations and distorted factual assertions cannot be excused by their automated origin. From the court's perspective, the decisive criteria are the quality, truthfulness and procedural usability of the content submitted.

2.2. Artificial Intelligence Outputs as Evidence in Judicial Proceedings

Slovak and Czech courts have already considered whether answers generated by AI may be used as evidence. Relevant examples include the judgment of the Municipal Court in Prague of 9 November 2023, file no. 10 A 99/2023-73,[9] the judgment of the Regional Court in Trenčín of 21 November 2024, file no. 19CoPr/2/2024,[10] and the judgment of the Administrative Court in Bratislava of 6 March 2025, file no. 16Saz/12/2024.[11]

[9] The Municipal Court in Prague, judgment of 9 November 2023, file no. 10 A 99/2023-73.

[10] The Regional Court in Trenčín, judgment of 21 November 2024, file no. 19CoPr/2/2024.

[11] The Administrative Court in Bratislava, judgment of 6 March 2025, file no. 16Saz/12/2024.

These courts do not exclude AI outputs as a category of evidence a priori, but they approach them cautiously. They emphasise their limited evidential value and the need to corroborate them with other independently verifiable evidence. The principal difficulties are the lack of transparency in AI-generated responses, the restricted ability to verify the underlying sources and insufficient specificity. This case law consequently underscores the irreplaceable role of human judgment in assessing the relevance, credibility and probative value of such material (Pintérová, 2025: 1046-1053).

Two situations must be distinguished. In the first, a party submits an AI output as information from which the court is invited to draw a conclusion. In the second, AI is used to create or modify evidence that is outwardly presented as a record of an actual event. In the first situation, the core problem is the verifiability of the content and its sources. In the second, the central issues are authenticity, integrity and provenance.

A specific risk arises where texts are presented as expert opinions or professional assessments even though their content was generated by an AI tool without a transparent expert methodology. More serious still is the potential submission of synthetic photographs, audio recordings or audiovisual material. The Slovak public encountered this problem before the 2023 parliamentary election, when a fabricated deepfake audio recording purported to capture a conversation between the leader of Progressive Slovakia (Progresívne Slovensko) and a journalist of the daily newspaper Denník N Monika Tódová (Šnídl, 2023).

As synthetic content becomes increasingly sophisticated, courts will face greater difficulty in assessing the probative value of digital records. A mere assertion by the opposing party that material was generated by AI cannot automatically justify its rejection. It may, however, require closer scrutiny of the material's origin, technical properties, method of acquisition and consistency with the remaining evidence. Its probative value will depend on the particular circumstances and on the possibility of independent verification. Where artificial creation or manipulation is established and undermines authenticity or integrity, the court should exclude the material or accord it no evidential weight.

2.3. The Courts' Approach to the Use of Artificial Intelligence

Slovak courts do not yet apply a uniform methodology for the use of artificial intelligence. AI use remains largely individual and depends on the working practices of particular judges and other persons involved in

judicial administration. A more developed institutional position was published by the Supreme Administrative Court of the Slovak Republic on its website (Najvyšší správny súd SR, 2026).

The Supreme Administrative Court adopts an open but cautious approach, subject to effective human oversight. It accepts AI as a supportive and assistive tool, for example in searching case law, identifying inconsistencies in judicial practice, conducting linguistic and stylistic review or carrying out a preliminary check of procedural conditions. Final adjudication, legal assessment and the evaluation of evidence must nevertheless remain human activities. AI cannot be the autonomous author of a judicial decision or the bearer of responsibility for its content.

The Court also observes that AI enters judicial proceedings through submissions made by parties and their legal representatives. A text may appear persuasive and professionally drafted while containing fictitious authorities or other inaccuracies, thereby increasing the burden of verification on the court. The Supreme Administrative Court therefore favours the development of an internal system based on verified sources and designed around data protection, transparency, auditability, risk management and human oversight.

This position reflects the essential boundary of permissible AI use in the judiciary. Technology may support judicial work, but it cannot replace the exercise of judicial power. Responsibility for procedural conduct, the assessment of evidence, the legal conclusion and the reasons given for a decision must remain attributable to identifiable persons and must be open to subsequent review.

3. Digitalisation of Civil Proceedings

3.1. Electronisation of Civil Proceedings

The digitalisation of civil procedure cannot be reduced to the procedural codes alone. A central part of the technical and legal infrastructure is created by Act No. 305/2013 Coll. on the Electronic Form of the Exercise of Powers of Public Authorities (the e-Government Act).[12]

Civil proceedings in Slovakia are highly electronised. Courts communicate with parties and other procedural subjects through electronic mailboxes and maintain electronic court files. Under Section 105(1) of the

[12] Act No. 305/2013 Coll. on the Electronic Form of the Exercise of Powers of Public Authorities and on Amendments to Certain Acts (the e-Government Act), as amended.

Code of Civil Contentious Procedure, the court serves a document at a hearing or during another judicial act, without prejudice to its duty to serve documents in an electronic mailbox under special legislation. The relevant special legislation is the e-Government Act, Section 17(1) of which requires public authorities to exercise public power electronically unless the law provides an exception.[13]

The degree of electronisation distinguishes civil proceedings from criminal proceedings, in which electronic files and electronic service do not yet occupy the same position. The Criminal Procedure Code continues to rely primarily on service during a procedural act or through postal services, the police, a municipality or the own resources of the authority conducting the criminal proceedings or the court.[14]

3.2. Digital Evidence

Slovak civil procedural law is open to a broad range of evidentiary means and thus provides space for digital evidence. Email correspondence, metadata, system logs, digital photographs, audio and video recordings, website content and social media material are not excluded merely because they exist in digital form.

The principal issue is therefore not their formal admissibility but the applicable standard of verification. With digital evidence, particular importance is attached to authenticity, integrity, temporal identification, the method of acquisition and preservation, the continuity of data handling, and the opposing party's genuine opportunity to challenge the material. The Slovak procedural codes do not regulate these matters systematically and leave them to the general rules of evidence and the discretionary free evaluation of evidence.

This framework gives courts necessary flexibility, but it may also lead to divergent practices. As digital evidence becomes more important, the need will increase for clear and predictable criteria governing the assessment of provenance, integrity and probative value.

3.3. Hybrid and Remote Procedural Acts

Videoconferencing and other forms of remote participation in hearings or the taking of evidence can improve the economy and accessibility

[13] Section 105(1) of Act No. 160/2015 Coll., Code of Civil Contentious Procedure, as amended; Section 17(1) of Act No. 305/2013 Coll., the e-Government Act, as amended.

[14] Act No. 301/2005 Coll., Criminal Procedure Code, as amended, in particular Section 66.

of proceedings. Their use must nevertheless preserve immediacy, adversarial procedure and equality of arms. Each participant must have a genuine opportunity to follow the procedural act, respond to it and exercise procedural rights effectively.

Section 175(2) of the Code of Civil Contentious Procedure permits a court to allow a party to participate in a hearing by videoconference or other communication technology, including from the premises of the court that is most accessible to that party.[15] The provision expressly addresses the participation of a party and does not establish a comprehensive framework for fully remote hearings or for all forms of remote evidence-taking. In practice, broader use is also impeded by uneven technical infrastructure. Without reliable identity verification, secure transmission, a high-quality record and clear rules for resolving technical failures, a remote procedural act could weaken procedural guarantees rather than improve efficiency. However, the wording of the provision expressly regulates this procedure only in relation to a party's participation in the hearing and does not extend to the taking of evidence. Therefore, it does not provide an unequivocal legal basis for the remote examination of a witness or an expert by videoconference (Löwy, Fotopulosová, 2024: 163–171).

4. Social Media and the Public Dimension of Justice

Civil justice operates in a new information environment. Courts do not adjudicate in a vacuum. Disputes with political, economic or reputational significance, as well as cases with an emotionally charged social background, now unfold simultaneously in the procedural sphere and in the public sphere of digital platforms. Facts, procedural steps and interim judicial decisions may become the subject of intensive media coverage, public evaluation and simplified interpretative narratives before the proceedings have ended. One example is the public debate concerning interim measures relating to Slovak Minister of the Interior Matúš Šutaj Eštok, and the later debate surrounding a default judgment in a related case and its subsequent annulment by the appellate court (Benedikovičová, 2023; TASR, 2026).

This environment places considerable pressure on judges. A judge bears legal and professional responsibility for a decision while being exposed to continuous public scrutiny that may be based on incomplete, selectively presented or emotionally framed information. Social media,

[15] Section 175(2) of Act No. 160/2015 Coll., Code of Civil Contentious Procedure, as amended.

comments, media campaigns and coordinated dissemination of a particular narrative may create a strong expectation of a specific outcome before evidence has been taken and the case legally assessed.

Pressure may concern the speed of adjudication, the substance of the decision and the manner in which it is reasoned and communicated. Judges must anticipate that a decision may be removed from its procedural context, reduced to a headline or interpreted through a pre-existing public narrative. This increases the demands placed on the precision, persuasiveness and clarity of judicial reasoning. It cannot, however, be accepted that the intensity of media attention or the prevailing public mood becomes a criterion of adjudication.

The digital environment also increases the psychological and professional burden on judges. Public attacks, personal discrediting, disinformation and allegations concerning judicial integrity may affect individual resilience and simultaneously damage confidence in the independence and impartiality of the judiciary. Particularly serious are situations in which criticism moves beyond substantive disagreement with a legal view and takes the form of personal attacks or speculative allegations about a judge's motives.

Protecting judges from improper external pressure must not be confused with protecting them from legitimate criticism. Public scrutiny of the judiciary is indispensable, but it must respect the distinction between reasoned criticism of a decision and pressure directed at the outcome of pending proceedings. The judiciary must also communicate legal conclusions more actively and intelligibly so that the public sphere is not left solely to abbreviated or instrumental interpretations.

5. Conclusion

The digital age does not alter the fundamental purpose of civil justice: to provide effective and fair protection of rights in proceedings before an independent and impartial court. It does, however, change the environment in which this purpose is pursued and the tools used by parties, lawyers and courts. Technological development cannot therefore be understood merely as a question of convenience or speed. It directly affects the quality of procedural submissions, the reliability of evidence, the protection of sensitive information, the organisation of judicial work and public perceptions of adjudication.

In the field of Artificial Intelligence (AI), the principle of human responsibility is decisive. AI may support legal work, but it must not

replace professional assessment or reduce the standard of care. Lawyers remain responsible for submissions presented to the court, and courts remain responsible for the decisions they issue. Similarly, evidentiary assessment must be based not on the persuasive appearance of material but on the verifiability of its provenance, content and integrity.

The digitalisation of Slovak civil procedure has reached a significant level, particularly in electronic communication and file management. Less developed are uniform standards for evaluating digital evidence and the practical conditions for broader use of remote procedural acts. Future development must therefore connect legal regulation with functional technical infrastructure and procedural safeguards that protect equality of arms and enable effective review.

Finally, social media and digital platforms have expanded the public dimension of justice. They have strengthened access to information and public scrutiny, while simultaneously creating space for simplification, disinformation and pressure. The appropriate response is not to close the judiciary to the public but to provide persuasive reasons, communicate clearly and protect judicial independence consistently. The future resilience of civil justice will depend on whether it can use new technologies without weakening the fundamental principles on which judicial proceedings are based.

References

A&O Shearman (2023). A&O announces exclusive launch partnership with Harvey. Retrieved 24 July 2026, from https://www.aoshearman.com/en/news/ao-announces-exclusive-launch-partnership-with-harvey

Benedikovičová, M. (2023). Minister vnútra druhýkrát narazil na súd s čistkami. Prvý z čurillovcov sa má vrátiť do práce. Denník N. Retrieved 24 July 2026, from https://dennikn.sk/3681009/minister-vnutra-druhykrat-narazil-na-sud-s-cistkami-prvy-z-curillovcov-sa-ma-vratit-do-prace/

Couture, R. J. (2025). The Impact of Artificial Intelligence on Law Firms' Business Models. Harvard Law School Center on the Legal Profession. Retrieved 24 July 2026, from https://clp.law.harvard.edu/knowledge-hub/insights/the-impact-of-artificial-intelligence-on-law-law-firms-business-models/

Fagan, F. (2025). A View of How Language Models Will Transform Law. Tennessee Law Review, 92, 1-86.

Löwy, A., Fotopulosová, L. (2024). Výzvy a limity výsluchu svedka v digitálnej ére. In Košické dni súkromného práva 5 (pp. 163–171). Košice: Univerzita Pavla Jozefa Šafárika v Košiciach.

Najvyšší správny súd Slovenskej republiky (2026). Náš pohľad na využitie umelej inteligencie (AI) v informačnom prostredí inštitúcie. Retrieved 24 July 2026, from https://www.nssud.sk/nas-pohlad-na-vyuzitie-umelej-inteligencie-ai-v-informacnom-prostredi-institucie/

Pintérová, D. (2025). Odpoveď generatívnej umelej inteligencie ako dôkaz v súdnom konaní. Justičná revue, 77(10), 1046-1053.

Šnídl, V. (2023). Predvolebný „deepfake“ nebol kvalitný, proti proruským kanálom zakročil štát. Čoskoro to môže byť horšie. Denník N. Retrieved 24 July 2026, from https://dennikn.sk/3608268/predvolebny-deepfake-nebol-kvalitny-proti-proruskym-kanalom-zakrocil-stat-coskoro-to-moze-byt-horsie/

TASR. (2026). Krajský súd vyhovel odvolaniu Šutaja Eštoka v spore s čurillovcami. Retrieved 24 July 2026, from https://www.teraz.sk/spravy/krajsky-sud-vyhovel-odvolaniu-sutaja/970580-clanok.html

Dr Alexandra Löwy,
Redovni profesor,
Pravni fakultet, Komenius Univerzitet u Bratislavi
Dr Zuzana Mlkvá Illýová,
Vanredni professor,
Pravni fakultet, Komenius Univerzitet u Bratislavi,
Republika Slovačka

Slovačko građansko pravosuđe u digitalnom dobu

Rezime

Članak analizira glavne izazove sa kojima se slovačko građansko pravosuđe suočava u procesu digitalne transformacije. Posebna pažnja posvećena je upotrebi veštačke inteligencije (AI) pri izradi procesnih podnesaka, dokaznoj vrednosti sadržaja generisanog ili izmenjenog pomoću AI, i mogućnostima korišćenja AI u radu sudova. Razmatraju se i elektronska komunikacija, digitalni spisi, digitalni dokazi i procesne radnje u digitalnom prostoru. Autorke ukazuju da tehnološki razvoj može povećati brzinu, dostupnost i ekonomičnost građanskopravnog postupka, ali samo uz delotvoran ljudski nadzor, proverljivost izvora, zaštitu podataka, i jasno propisanu profesionalnu i sudsku odgovornost. Poseban deo rada bavi se uticajem društvenih mreža na javnu percepciju sudskih postupaka i pritiskom koji digitalni informacioni prostor može imati na odluke sudova. Zaključuje se da digitalizacija ne sme oslabiti nezavisnost sudstva, jednakost procesnih stranaka, kontradiktornost postupka i obrazloženost sudskih odluka.

Ključne reči: *građansko pravosuđe, digitalizacija, veštačka inteligencija (AI), digitalni dokazi, advokatura, videokonferencije, društvene mreže, nezavisnost sudstva.*

Claudiu F. A. Ignat, LL.D.,[*]
Associate Professor,
Faculty of Law and Public Administration in Craiova,
Spiru Haret University – Bucharest,
Republic of Romania

UDK: 347.965.42
347.918
341.6

DOI: 10.5281/zenodo.22959495

ALTERNATIVE METHODS OF PROTECTING INTELLECTUAL PROPERTY RIGHTS

Abstract: Intellectual property law is a social component of property law and an increasingly present paradigm in our daily lives. Intellectual property is one of the most coveted and violated rights in private law. Copyrights, trademarks, patents and industrial designs are often the subject matter of disputes regarding ownership and ownership rights, often calling for quick solutions to resolve disputes stemming from inobservance of intellectual property rights. In the European Union and in Romania, as an EU member state, these rights are protected by adopting rules for the protection of intellectual property rights but also by encouraging the injured persons to resort to alternative dispute resolution methods to protect these rights, such as mediation, arbitration, negotiation or conciliation, and by directly promoting these non-contentious procedures.

Keywords: Intellectual property law, alternative protection methods, copyrights, trademarks, patents, industrial design.

1. Introduction

Intellectual property rights are a social component of property rights and an increasingly present paradigm in our daily lives. Intellectual property is one of the most coveted and violated rights within private law. Copyrights, trademarks, patents and industrial designs are often the subject matter of disputes regarding ownership and ownership, often requiring quick solutions to resolve disputes arising from non-compliance with intellectual property. In European Union and in the Republic of Romania,

[*] claudiu@lexignat.ro

as an EU member state,[2] these rights are protected by adopting rules for the protection of intellectual property but also by encouraging the injured person to resort to alternative dispute resolution methods of protecting these rights, such as mediation, arbitration, negotiation or conciliation, and by directly promoting these rapid non-contentious procedures.

The first condition for the protection of industrial property rights is their registration with the national, European and international bodies and institutions in charge of establishing and recognizing intellectual property rights. These institutions are specifically created for the purpose of registering and protecting these rights, by providing the holder or owner of a right with proof of that status.

At the EU level, the role of the European Union Intellectual Property Office (EUIPO), formerly known as the OHIM/Office for Harmonization in the Internal Market), is to manage the rights associated with registered trademarks and designs, valid throughout the European Union. All these rights complement the existing national intellectual property (IP) rights and are primarily based on international intellectual property systems. Since 2012, the EUIPO has also hosted the European Observatory of Intellectual Property Rights Infringements, and manages the public online database on orphan works (EUIPO, 2026).[3]

At the national level, the State Office for Inventions and Trademarks (OSIM) is the only authority on the territory of Romania authorized to protect industrial property rights. Its mission of is to support innovation, competitiveness and profitability as factors of economic growth. The Office provides quality specialized services by granting industrial property rights, promotes industrial property by all means, and ensures Romania's cooperation in international relations, in accordance with the treaties, conven-

[2] The Treaty of Accession of Romania and Bulgaria to the European Union (or the 2005 Accession Treaty) is an agreement between the European Union and two countries (Bulgaria and Romania) regarding their accession to the EU. This document changed some provisions that were initially regulated by the Treaty of Nice. On 13 April 2005, the European Parliament approved the signing of the Treaty of Accession of Romania and the Republic of Bulgaria, thus enabling them to join the European Union. The Parliament voted with 497 votes in favor of Romania's accession, with 93 votes against and 71 abstentions. Bulgaria's accession was approved with 522 votes in favor, 70 against and 69 abstentions.

[3] The Orphan Works Database is a public online register of works where copyright still applies but the rightholder is unknown or cannot be identified. EUIPO (2026). Orphan Works DB, European Union Intellectual Property Office, https://www.euipo.europa.eu/en/observatory/awareness/ip-in-culture/orphan-works-db

tions and agreements in the field, to which Romania is a party (OSIM, 2026).[4]

Copyright and related rights are legal instruments and concepts that protect the rights of authors related to their creations while also contributing to economic development[5] and the culture of nations. Copyright law has a decisive role in perfecting the owners' rights and social contribution, which are protected by the European Copyright Office at the European level, and by the State Office for Inventions and Trademarks at the national level.

However, even if these copyright or industrial property rights are recognized, this does not mean that there are no infringements of these rights in reality. Upon careful analysis of the disputes pending before national and international courts, we find that copyright and intellectual property rights are the most often violated rights.

In this context, there is a question of a more flexible approach in terms of the speed of resolving the disputes concerning copyright and industrial property rights. Even though the international and the national legislation do not abound in non-contentious ways of settling disputes involving copyright and industrial property rights, there are some timid regulations that corroborate and extrapolate other non-contentious methods of dispute resolution in cases arising from the infringement of these rights. Thus, by extrapolation, alternative dispute resolution methods have also proven to be effective in the field of intellectual property rights.

2. European Observatory

The European Observatory on infringements of Intellectual Property Rights was created within the Commission's Directorate-General for Internal Market and Services in April 2009, under the name of the European Observatory on Counterfeiting and Piracy. The European Union Intellectual Property Office (EUIPO), as the main EU agency exclusively dedicated to Intellectual Property (IP) issues, began to cooperate closely with the Observatory on the basis of a Memorandum of Understanding, signed in April 2011. Following a proposal from the Commission, supported by the European Parliament and the Council, the Observatory was fully entrusted

[4] OSIM (2026). Mission of the State Office for Inventions and Trademarks, State Office for Inventions and Trademarks/OSIM; https://www.osim.ro/en/about-osim/who-we-are/mission-of-the-state-office-for-inventions-and-trademarks

[5] See: Anișoara Băbălău, Financial Law, University Publishing House, Craiova, 2010, p. 9.

to the European Union Intellectual Property Office (EUIPO) on 5 June 2012.

Under the Regulation transferring the Observatory to the EUIPO, the European Observatory on Counterfeiting and Piracy was renamed as the European Observatory on Infringements of Intellectual Property Rights. Under this Regulation, the EUIPO is obliged to finance the Observatory activities whereas the Observatory shall draw on the EUIPO expertise, experience and resources, with the aim of becoming an information and protection centre par excellence. (EUIPO, 2026).[6]

Although the Observatory normally does not have direct law enforcement powers, it brings together a wide range of stakeholders who use their technical skills, experience and knowledge to protect and promote Intellectual Property rights, and to support those who are directly involved in law enforcement.

3. Mediation in intellectual property rights disputes

In Romania, the institution of mediation is regulated by Law 192/2006,[7], a legislative act (hereinafter: the Mediation Act) that regulates the organization of the mediation procedure and the mediator's professional duties. In addition, the Mediation Act (2006) introduces a series of general and particular principles which the mediator must respect and be guided by.

Mediation is an informal, non-contentious, flexible and fast procedure, without limitation periods or penalties. As it is not enclosed in formal and complicated procedures, it allows the parties in conflict to better focus on their needs and interests. Without the pressure of limitation periods, the time pressure on the disputing parties is thus eliminated, which allows them a much more rational approach to resolving the conflict arising from the infringement of copyright or industrial property rights.

Mediation is based on the principles of neutrality, confidentiality and impartiality on the part of the mediator during the mediation procedure.[8]. These tenets increase the degree of the disputing parties' confi-

[6] EUIPO (2026). EUIPO History; https://www.euipo.europa.eu/en/observatory/about-us

[7] LAW no. 192 of 16 May 2006 on mediation and the organization of the mediator profession, Official Gazette of Romania No.441 of 22 May 20026.

[8] Under Article 1 of Law 192/2006, mediation is a way of resolving conflicts amicably, with the help of a third party specialized as mediator, in conditions of neutrality, impartiality, confidentiality and parties' free consent.

dence in the final outcome, which under these conditions will be more durable, as it is the result of direct negotiations between the parties involved.

Article 2 of the Mediation Act 192/2006 states: "Mediation is based on the trust that the parties place in the mediator, as a person able to facilitate negotiations between them and to support them in resolving the conflict, by obtaining a mutually convenient, efficient and lasting solution."[9] Thus, this procedure is eminently voluntary; the parties may follow this procedure as a result of the joint decision, and they cannot be obliged in any way to choose this procedure by coercion. Free will operates both in terms of going through this procedure and in terms of the mediator or the team of mediators who are to mediate this procedure

The provisions of Article 2 § 3 of the Mediation Act unequivocally stipulate that:"Natural persons or legal persons have the right to settle their disputes through mediation both outside and within the framework of the mandatory procedures for the amicable settlement of conflicts provided for by law."[10] It is precisely this freedom of choice that reinforces the fact that this alternative method of resolving disputes is at the parties' discretion, both in terms of procedure and in terms of negotiating the outcome.

On the other hand, the parties in the mediation procedure may at any time renounce mediation without subsequent legal consequences, and the mediator may choose either to return to mediation at any time or to resort to contentious means of dispute resolution, respectively the court. Article 60 § 1 of the Mediation Act states: 'At any stage of the mediation procedure, any of the parties to the dispute shall have the right to terminate the mediation contract, informing the other party and the mediator in writing.'[11]

The solution in the mediation procedure is one based on the needs and interests of the parties and on the negotiations between the parties assisted by the mediator. In case the parties reach a mutual agreement, Article 59 § 1 and § 2 of the Mediation Act 192/2006 stipulates: "1) The parties may request a notary public to authenticate their agreement, under the conditions of the law and in compliance with legal procedures; 2) The parties to the mediation agreement may appear before the court to request, in compliance with the legal procedures, that a decision be given to legal-

[9] Art. 2, Law 192/2006, cited above.

[10] Art. 2 § 3, Law 192/2006, cited above.

[11] Art. 60 § 1 of Law 192/2006, cited above.

ize their mutual agreement. Competence shall lay with the court in whose jurisdiction any of the parties have their domicile or residence or, where appropriate, with the head office or the first instance court in whose jurisdiction is located the place where the mediation agreement has been signed. The decision by which the court approves the parties' agreement shall be delivered in the Council Chamber and shall constitute an enforceable title under the law. The provisions of Articles 438-441 of Law no. 134/2010 on the Code of Civil Procedure, republished, as subsequently amended and supplemented, shall apply accordingly.'[12]

Therefore, the mediation agreement, resulting from the mediation procedure, may be invested with probative force at the will of the parties; it may take the form of a transaction, a contract, or it may be subject to notarial authentication or approval of the competent court. Under Article 50 § 2 (1) of the Mediation Act, the mediation agreement becomes an enforceable title if it has been authenticated by the parties' lawyers or by a notary public.[13]

4. Arbitration in intellectual property rights disputes

The parties in conflict can also use the institutionalized arbitration procedure if the legal relations arise from a copyright or industrial property contract, provided that such a contract comprises an arbitration clause specifying that disputes shall be resolved by arbitration. [14]

Article 550 § 1 of the Romanian Civil Procedure Code stipulates: “By means of the arbitration clause, the parties agree that the disputes that will arise from the contract in which it is stipulated or in connection with which the dispute will be settled by arbitration, indicating, under penalty of nullity, the manner of appointment of arbitrators. In the case of institutionalised arbitration, it is sufficient to refer to the institution or rules of procedure of the institution organising the arbitration". We can deduce that the choice of the arbitral tribunal is usually stipulated in the arbitration clause, which indicates the jurisdiction of the arbitral tribunal. If the contract does not include such a provision, the jurisdiction belongs to the arbitral tribunal at the respondent's headquarters. In case of ad-hoc arbi-

[12] Art. 59(1) and (2) of Law 192/2006, cited above.

[13] Art. 58 § 2 (1): " The mediation agreement verified and attested by the parties' lawyers, by the notary public, or by a lawyer or notary public chosen by the mediator with the parties' consent is an enforceable title."

[14] Article 550 of the New Civil Procedure Code of Romania, cited above.

tration by a permanent arbitration institution or by another entity, the arbitration agreement has specify the arbitration institution or applicable rules as well as the manner of appointing arbitrators.[15]

Known since Roman law[16], the arbitration procedure is a formal procedure based on an arbitral procedure adopted within the arbitration tribunals, as well as the Civil Procedure Code of Romania. The arbitral award rendered by the competent arbitral tribunal is enforceable and may be appealed by filing an appeal for annulment with the Court of Appeal within the jurisdiction of the arbitral tribunal that pronounced the award.[17]

5. Conclusion

When comparing the mediation procedure and the arbitration procedure, it should be noted that the solution in arbitral proceedings is based exclusively on legal rights and does not involve the disputing parties' negotiation. On the other hand, in mediation proceedings, the solution is based on negotiation and agreement between the parties on objective criteria, taking into account their rights, needs and interests.[18]

While the parties in the mediation procedure are free to withdraw from the mediation process at any point in the proceedings, the disputing parties involved in the arbitration proceedings do not have the possibility to withdraw from the arbitration. Once this procedure has started, it will be completed, even if this is also a non-contentious procedure.

In conclusion, we can say that alternative ways of protecting copyright and industrial property rights may include all alternative dispute resolution methods, which in this case entail institutionalized mediation and arbitration. Even so, we cannot exclude other alternative dispute resolution methods, such as conciliation, negotiation and ad-hoc arbitra-

[15] Art. 545 of Civil Procedure Code of Romania (on the Organization of third-party arbitration).

[16] Ionela Cuciureanu, Roman Law, ASE publishing house, Bucharest, 2022. Also see: Anișoara Băbălău, Aspects regarding the tradition of reception the roman fiscal law in the romanian legislation, Ius Romanum 2/2021.

[17] According to Art. 1121 § 3 of the New Civil Procedure Code, the arbitral award is enforceable and binding from the date of its notification to the parties and may only be appealed by an action for annulment for the reasons and in the manner established in Book IV, which shall apply accoringly.

[18] Ionela Cuciureanu, "Alternative ways of resolving investment disputes in the context of bilateral investment promotion and protection treaties", Universul Juridic Magazine, no. 12/2019.

tion, which may be used in resolving cases involving the protection of intellectual property rights.

Bibliography

Băbălău, A. (2010). Financial Law, Universitaria Publishing House, Craiova, 2010

Băbălău, A. (2021). Aspects regarding the tradition of reception the Roman fiscal law in Romanian legislation, in Ius Romanum, 2/2021, p.524-526

Cuciureanu, I. (2022). Roman Law, ASE Publishing House, Bucharest, 2022.

Cuciureanu, I. (2019). Alternative Ways of Resolving Investment Disputes in the Context of Bilateral Investment Promotion and Protection Treaties, Universul Juridic Magazine, no. 12 /2019, available at: https://revista.universuljuridic.ro/modalitati-alternative-de-solutionare-disputelor-privind-investitiile-contextul-tratatelor-bilaterale-de-promovare-si-protectie-investitiilor/.

Legal acts

Law no. 8 of 14 March 1996 on copyright and related rights.

Law no. 64 of October 11, 1991 on patents for inventions.

Law no. 192 of 16 May 2006 on mediation and organization of the mediator profession, Official Gazette of Romania No. 441 of 22 May 20026; https://www.uv.es/medarb/observatorio/leyes-mediacion/europa-resto/romania-mediation-act-2006.pdf

Civil Procedure Code of Romania, available at: https://lege5.ro/gratuit/gyztaojtgy/codul-de-procedura-civila-din-2010

Online sources:

EUIPO (2026). EUIPO History; Observatory; European Union Intellectual Property Office, EU; https://www.euipo.europa.eu/en/about-us/the-office/who-we-are/euipo-history https://www.euipo.europa.eu/en/observatory/about-us

EUIPO (2026). Orphan Works DB, https://www.euipo.europa.eu/en/observatory/awareness/ip-in-culture/orphan-works-db

OSIM (2026). Mission of the State Office for Inventions and Trademarks, OSIM, Romania;; https://www.osim.ro/en/about-osim/who-we-are/mission-of-the-state-office-for-inventions-and-trademarks

Your Europe (2026). Intellectual Property Rights Infringement (last updated: 31.8.2026); https://europa.eu/youreurope/business/growing/protecting-intellectual-property/infringement/index_ro.htm#inline-nav-2

Dr Claudiu F.A. Ignat,
Vanredni profesor,
Pravni fakultet u Krajovi, Univerzitet Spiru Haret Bukurešt,
Republika Rumunija

Alternativne metode zaštite prava intelektualne svojine

Rezime

Pravo intelektualne svojine predstavlja društvenu komponentu imovinskog prava i sve prisutniju paradigmu u svakodnevnom životu. Intelektualna svojina je jedno od najcenjenijih, ali i najčešće povređivanih prava u okviru privatnog prava. Autorska prava, žigovi, patenti i industrijski dizajn često su predmet sporova u vezi sa svojinskim i vlasničkim pravima, pri čemu se neretko javlja potreba za brzim rešavanjem sporova nastalih usled nepoštovanja prava intelektualne svojine. U Evropskoj uniji i u Rumuniji, kao njenoj članici, ova prava se štite ne samo usvajanjem propisa o zaštiti prava intelektualne svojine već i podsticanjem oštećenih stanaka da pribegnu alternativnim metodama zaštite, kao i neposrednom promocijom alternativnih postupaka, poput medijacije, arbitraže, pregovaranja ili pomirenja, koji ne podrazumevaju klasičan (van)parnični spor.

Ključne reči: *Pravo intelektualne svojine, alternativne metode zaštite, autorska prava, žigovi, patenti, industrijski dizajn.*

Др Андреа Здравковска,[*]
Доцент,
Правни Факултет – Кичево,
Универзитет Св. Климент Охридски, Битола
Др Ангел Ристов,[**]
Редовни професор,
Правни Факултет – Кичево,
Универзитет Св. Климент Охридски, Битола,
Република Северна Македонија

UDK: 341.231.14-053.2
342.726-053.2
343.85:343.62-053.2
343.85:364.63-053.2
364-787.34-053.2
343.211.6

DOI: 10.5281/zenodo.22959544

ИНТЕГРИСАНА ПРАВНА ЗАШТИТА ДЕЦЕ ЖРТАВА ПОРОДИЧНОГ НАСИЉА: НОРМАТИВНИ СТАНДАРДИ, ИНСТИТУЦИОНАЛНИ МЕХАНИЗМИ И ИЗАЗОВИ У ПРИМЕНИ

Апстракт: Циљ рада је да утврди у којој мери нормативни и институционални оквир Републике Северне Македоније обезбеђује стварно интегрисану, благовремену и детету прилагођену заштиту деце која су непосредне жртве или сведоци породичног насиља. Полазећи од Конвенције о правима детета, Истанбулске конвенције, Европске конвенције о људским правима, праксе Европског суда за људска права и стандарда child-friendly justice, примењују се нормативни, компаративни, догматички и критичко-аналитички метод. Посебно се испитују позитивне обавезе државе, процена ризика, међуинституционална координација, заштита исказа детета и спречавање секундарне виктимизације. Анализа расположивих статистичких показатеља показује раст броја регистрованих кривичних дела повезаних са породичним насиљем, уз истовремено ограничену упоредивост података о деци жртвама и исходу предузетих мера. Научни допринос рада огледа се у формулисању модела „интегрисане заштитне путање“ и оперативног модела 5P, који повезује превенцију, хитну заштиту, ефективно гоњење, учешће детета и постпроцесну бригу. Закључује се да формална усклађеност

[*] andrea.zdravkovska@uklo.edu.mk
[**] angelristov@yahoo.com

прописа није довољна без јединственог протокола, специјализованих тимова, функционалног Barnahus стандарда, заједничке процене ризика и мерљивог надзора над исходима заштите.

Кључне речи: права детета, породично насиље, најбољи интерес детета, секундарна виктимизација, институционална координација, Barnahus.

1. Увод

Породично насиље над дететом, било да је дете непосредна жртва или сведок насиља, представља један од најосетљивијих тестова функционалности правне државе. Норма која детету признаје право на заштиту има ограничен домет ако институције реагују споро, неповезано или на начин који дете поново излаже страху, стиду и испитивању. Зато најбољи интерес детета није декларативни украс породичноправног или кривичноправног поступка, већ оперативни тест законитости, пропорционалности и институционалног приоритета (Freeman, 2007: 25–31; Fortin, 2009: 45–52).

Основни проблем не лежи искључиво у недостатку норми. Савремени правни системи по правилу познају забрану насиља, хитне мере, обавезу пријављивања, надлежност центара за социјални рад, кривичноправну реакцију и право детета да буде саслушано на начин прилагођен узрасту и зрелости. Критична тачка настаје у прелазу између текста закона и институционалне праксе: ко први процењује ризик, ко документује повреде, ко штити исказ детета, у ком року се предузимају мере и ко проверава да ли је дете заиста безбедно.

Рад зато заштиту детета не третира као збир изолованих надлежности, већ као интегрисани систем у којем полиција, центар за социјални рад, јавно тужилаштво, суд, здравство, образовни систем и психолошка подршка морају функционисати као јединствена правна и социјална мрежа. Полазна научна теза гласи: формална усклађеност националног законодавства са међународним стандардима не производи ефективну заштиту ако не постоји непрекинута и проверљива заштитна путања од првог сигнала ризика до опоравка детета. Фрагментација институционалног одговора стога није само организациони недостатак, већ фактор који може довести до секундарне виктимизације и повреде позитивних обавеза државе.

2. Методологија, предмет и научна хипотеза

Предмет истраживања је нормативна и функционална повезаност механизама заштите деце жртава породичног насиља у Републици Северној Македонији, уз компаративни осврт на српско право и европски модел Barnahus. Истраживање не обухвата само формалну анализу извора права, већ и питање да ли институционална архитектура омогућава хитност, размену релевантних података, очување доказа, минимизацију броја интервјуа и дугорочну подршку детету.

Методолошки оквир заснива се на четири повезана приступа. Нормативно-догматички метод примењен је на међународне уговоре, националне законе и стандарде меког права. Компаративни метод користи српски систем хитних мера и координационих група, као и Barnahus, као функционалне оријентире. Анализа праксе Европског суда за људска права служи за утврђивање садржине позитивних обавеза државе. Критичко-институционални метод процењује празнине између формалне надлежности и стварног исхода за дете.

Основна хипотеза је да се ефикасност заштите не може мерити бројем донетих прописа или процесуираних предмета, већ способношћу система да у реалном времену произведе четири резултата: физичку безбедност, доказну заштиту, психолошку стабилизацију и спречавање поновљеног насиља. Помоћна хипотеза је да јединствена процена ризика и једнократно, стручно вођено и аудио-визуелно забележено саслушање детета представљају централне тачке интегрисаног модела.

3. Међународни стандарди као обавезујући правни минимум

3.1. Конвенција о правима детета и начело најбољег интереса

Конвенција о правима детета успоставља двоструку правну матрицу: најбољи интерес детета као примарни критеријум одлучивања и обавезу државе да дете заштити од свих облика физичког или менталног насиља, злостављања и занемаривања. Члан 19 не своди државну обавезу на казнену реакцију након повреде, већ обухвата законодавне, административне, социјалне и образовне мере, као и механизме идентификације, пријављивања, упућивања, истраге, третмана и праћења. Комитет за права детета посебно наглашава да

„најбољи интерес" мора бити материјално право, интерпретативно начело и процесно правило (Committee on the Rights of the Child, 2013: paras. 6, 14).

Општи коментар бр. 13 развија системски приступ који повезује превенцију, рано откривање, интервенцију, опоравак и реинтеграцију. Његов значај је у томе што државну обавезу премешта са пасивне забране на активно управљање ризиком, а насиље над дететом посматра као питање људских права, јавног здравља и институционалне одговорности (Committee on the Rights of the Child, 2011: paras. 39–52).

3.2. Истанбулска конвенција и дете као непосредна и посредна жртва

Истанбулска конвенција додатно јача заштиту деце у контексту породичног насиља. Она полази од чињенице да су деца жртве и када присуствују насиљу између одраслих, јер изложеност страху, претњама и контролишућем понашању има самосталне последице по њихов развој. Конвенција захтева специјалне мере заштите које узимају у обзир најбољи интерес детета и повезује кривичноправну реакцију са подршком жртви, проценом ризика и заштитом од поновљеног насиља.

У породичноправним споровима, нарочито приликом одлучивања о вршењу родитељског права и контактима, историја насиља не сме бити третирана као споредна чињеница. Контакт са родитељем није апсолутна вредност, већ право условљено безбедношћу и добробити детета. Формално неутрална одлука може имати дискриминаторни или опасан ефекат ако занемари асиметрију моћи и реални ризик од поновљеног насиља.

3.3. Европска конвенција о људским правима и позитивне обавезе државе

Европска конвенција о људским правима, кроз праксу Европског суда за људска права, развија концепт позитивних обавеза државе. У предметима породичног насиља релевантни су право на живот, забрана нечовечног и понижавајућег поступања, право на поштовање приватног и породичног живота и забрана дискриминације. Држава не одговара само када њени органи непосредно повреде право, већ и када су знали или су морали знати за стварни и непосредни ризик, а нису предузели разумне и расположиве мере да спрече штету.[2]

[2] Osman v. the United Kingdom, App. no. 23452/94, ECtHR, 28 October 1998, paras. 115–116.

У предмету Opuz против Турске Суд је породично насиље повезао са системском пасивношћу органа и дискриминацијом, док предмет Talpis против Италије показује да одуговлачење и фрагментарна реакција могу имати фаталне последице. У предмету Kurt против Аустрије Велико веће је прецизирало да процена ризика мора бити аутономна, проактивна и свеобухватна, при чему ризик за децу мора бити посебно размотрен, а не механички изведен из процене ризика за родитеља. Овај стандард је непосредно применљив на националне механизме: процена ризика која не садржи детету специфичне индикаторе није правно довољна.[34]

4. Национални нормативни оквир Републике Северне Македоније

Правни оквир Републике Северне Македоније обухвата више нормативних слојева: уставне гаранције достојанства и посебне заштите породице и деце; породичноправне мере; систем социјалне заштите; кривичноправну заштиту; посебно законодавство о спречавању и заштити од насиља над женама и породичног насиља; правила поступања са децом у правосудном систему; као и прописе из области образовања и здравствене заштите.[5]

Посебан значај има Закон о спречавању и заштити од насиља над женама и породичног насиља, који уводи логику хитне реакције, процене ризика, међуинституционалне сарадње и заштитних мера. Његова нормативна вредност је неспорна, али је за децу пресудно питање да ли се механизам активира као детету прилагођен систем или као класичан поступак у којем је дете првенствено извор информација. Право детета захтева да оно буде субјект заштите, са самосталним ризицима и потребама, а не привезак статуса одрасле жртве.[6]

Кривичноправна заштита обезбеђује реакцију на телесно и психичко насиље, злостављање, занемаривање и друга сродна дела. Њена функција није само ретрибутивна. Она мора обезбедити хитно очу-

[3] Kurt v. Austria [GC], App. no. 62903/15, ECtHR, 15 June 2021, paras. 167–190.

[4] Opuz v. Turkey, App. no. 33401/02, ECtHR, 9 June 2009; Talpis v. Italy, App. no. 41237/14, ECtHR, 2 March 2017.

[5] Устав Републике Северне Македоније, „Службен весник на Република Македонија“, бр. 52/1991, са уставним амандманима.

[6] Закон о спречавању и заштити од насиља над женама и породичног насиља, „Службен весник на Република Северна Македонија“, бр. 24/2021 и 39/2025.

вање доказа, спречавање контакта са учиниоцем, заштиту сведочења детета и избегавање да поступак постане нови извор трауме. Кривични поступак зато мора бити усклађен са стандардима правосуђа прилагођеног деци, укључујући право на информације, подршку, приватност, специјализовано испитивање и разумно трајање поступка (Council of Europe, 2010: 17–32).[7]

Породичноправни и социјалноправни механизми имају посебну улогу у старатељским споровима, ограничењу или надзору контакта, измештању детета из ризичног окружења, изради индивидуалног плана заштите и обезбеђивању психосоцијалне подршке. Када постоји историја насиља, формално инсистирање на контакту без стварне процене ризика може угрозити права и безбедност детета. Зато породични суд, центар за социјални рад и кривични органи морају располагати компатибилним информацијама и временски усклађеним мерама.[8]

Закон о правди за децу обезбеђује додатни процесни оквир за поступање са децом која долазе у контакт са правосудним системом. Ипак, нормативно признање посебног статуса не гарантује само по себи детету прилагођено поступање. Кључни су специјализација професионалаца, просторни и технички услови, протоколи за форензички интервју и могућност да се један квалитетно прибављен исказ користи у више процесних фаза.[9]

5. Компаративни осврт: Србија и европски модели координације

Српски правни систем представља релевантан регионални оријентир јер Закон о спречавању насиља у породици развија механизам хитних мера, процене ризика, група за координацију и сарадњу и индивидуалног плана заштите жртве. Његова главна вредност је у томе што апстрактну обавезу сарадње претвара у процес са роковима, носиоцима одговорности и периодичним разматрањем случаја.[10]

[7] Кривични законик, „Службен весник на Република Македонија", бр. 37/1996, са каснијим изменама и допунама.

[8] Закон о породици, „Службен весник на Република Македонија", бр. 80/1992, са каснијим изменама и допунама; Закон о социјалној заштити, „Службен весник на Република Северна Македонија", бр. 104/2019, са каснијим изменама и допунама.

[9] Закон о правди за децу, „Службен весник на Република Македонија", бр. 148/2013, 152/2019 и 275/2019.

[10] Закон о спречавању насиља у породици, „Службени гласник Републике Србије", бр. 94/2016 и 10/2023.

Породичноправни, кривичноправни и малолетничкоправни механизми у Србији показују да право детета на заштиту не може бити везано за исход једног поступка. Социјална интервенција мора почети пре пресуде, породичноправна мера може бити неопходна док кривични поступак траје, а школа и здравство не смеју чекати исход кривичног гоњења. Ова временска паралелност је неопходна, али мора бити координисана да би се избегло дуплирање интервјуа и противречне процене.

Компаративни увид показује да регионални системи не пате само од нормативног дефицита, већ од дефицита оперативне координације. Тамо где не постоји јединствен протокол, дете се креће од институције до институције, а свака од њих види само део проблема. Управо у том простору настају доказни губици, кашњења, неусклађене мере и секундарна виктимизација.

6. Секундарна виктимизација као самостална повреда права детета

Секундарна виктимизација није споредна процесна непријатност, већ повреда права детета на достојанство, безбедност, приватност и опоравак. Она настаје када се дете више пута испитује пред различитим органима, када се суочава са учиниоцем или атмосфером застрашивања, када се користи непримерен речник или простор, када изостаје психолошка припрема или када одлагања продужавају неизвесност. Истраживања о поливиктимизацији показују да акумулација различитих облика насиља повећава ризик од тешких и дуготрајних последица, што захтева целовиту процену искуства детета, а не изоловано посматрање једног догађаја (Finkelhor et al., 2009: 1411–1423).

Оперативни принцип поступања може се формулисати као „једно дете – један безбедан исказ“. То не значи апсолутну забрану сваког накнадног контакта нити занемаривање права одбране, већ обавезу да се доказна радња планира тако да буде законита, проверљива, аудио-визуелно забележена и спроведена од обученог стручњака, уз могућност процесних учесника да питања постављају посредно и без непосредног притиска на дете.

Највећи ризик настаје када институције раде паралелно, али не и заједнички. Полиција тражи почетне информације, тужилаштво доказни материјал, суд процесно употребљив исказ, центар за социјални рад процену породичног контекста, школа објашњење промена

у понашању, а здравство медицински траг. Ако се ове потребе не усмере у један план, дете постаје средство институционалне комуникације уместо субјект заштите.

7. Barnahus као доказна и заштитна архитектура

Barnahus, односно „дечја кућа“, представља водећи европски модел мултидисциплинарног и међуинституционалног поступања према деци жртвама и сведоцима насиља. Његова суштина није само у заједничком простору, већ у правној архитектури у којој полиција, тужилаштво, суд, социјална заштита, медицина и ментално здравље делују према заједничком протоколу (Council of the Baltic Sea States, 2017: 11–18; Johansson et al., 2017: 3–15).

Кључне предности су планиран и снимљен форензички интервју, минималан број разговора са дететом, истовремена доступност медицинске и психолошке подршке, координисано одлучивање и праћење исхода. Модел не умањује процесне гаранције; напротив, јача их јер обезбеђује квалитетнији доказ, мањи ризик од сугестивног испитивања и контаминације исказа, као и већу заштиту достојанства детета.

За Републику Северну Македонију реалистичан пут није нужно тренутно оснивање потпуно нове националне установе. Функционални Barnahus стандард може се уводити фазно: регионални специјализовани тимови; сертификоване собе за форензички интервју; обавезно аудио-визуелно снимање; јасно разграничене улоге органа; непосредан приступ медицинској и терапијској подршци; заједничка дигитална евиденција и механизам контроле квалитета. На тај начин институционална реформа остаје финансијски реалистична, а правно мерљива.

8. Матрица институционалних обавеза и тачака одговорности

Интегрисана заштита захтева превођење општих правних стандарда у конкретне обавезе, рокове и проверљиве исходе. Следећа матрица приказује минималне обавезе и ризике ако оне изостану.

Институција	Критична обавеза	Ризик ако обавеза изостане
Полиција	Хитна интервенција; почетна, проактивна и детету специфична процена ризика; заштита места догађаја	Одлагање, поновљено насиље, губитак доказа
Центар за социјални рад	Безбедносни план; породичноправне мере; именовање водитеља случаја; упућивање на подршку	Дете остаје у ризичном окружењу; неусклађене мере
Јавно тужилаштво	Усмеравање истраге; планирање форензичког интервјуа; заштита исказа детета	Непотпуна доказна конструкција; поновљена испитивања
Суд	Хитност; процесне адаптације; заштитне мере; контрола трајања поступка	Секундарна виктимизација; губитак поверења у систем
Здравство	Документација повреда; процена психичких последица; лечење и упућивање	Невидљиве последице остају без третмана и доказног трага
Школа	Рано препознавање; сигурно документовање; пријава; образовна подршка	Насиље остаје приватизовано; пад постигнућа и социјална изолација

Матрица има правни значај јер показује да се позитивна обавеза државе не испуњава једнократном реакцијом. Она се испуњава ланцем међусобно зависних мера: препознавањем ризика, хитним раздвајањем од извора опасности, доказном заштитом, психосоцијалним третманом и континуираним праћењем. Прекид било које карике може учинити претходне мере неефективним.

9. Емпиријски показатељи и критичка анализа институционалног одговора

9.1. Ограничења статистичке видљивости деце жртава

Расположиви статистички подаци указују на значајан и растући обим регистрованог породичног насиља, али истовремено откривају методолошки проблем: подаци се најчешће воде према врсти пријаве, полу жртве или сродничком односу, без јединственог праћења заштитне путање детета. Према публикацији Државног завода за статистику „Жене и мушкарци у Северној Македонији 2023“, број регистрованих жртава кривичних дела повезаних са породичним насиљем

порастао је са 1.051 у 2020. на 1.155 у 2021. и 1.191 у 2022. години; истовремено је број регистрованих учинилаца порастао са 1.025 на 1.154 (Државни завод за статистику, 2023: 98–100).

У истој публикацији сродничке категорије „син“ и „ћерка“ показују да су деца и млади присутни у евиденцијама жртава, али подаци не омогућавају поуздано раздвајање малолетних од пунолетних лица, нити показују колико је деце било сведок насиља над другим чланом породице. Ово ограничење није само статистичко. Оно онемогућава државу да утврди колико је деце добило процену ризика, колико их је саслушано више пута, колико је добило психолошку подршку и колико је било изложено поновљеном насиљу.

Анкетни подаци о родно заснованом насиљу такође показују да службене евиденције обухватају само део стварног феномена. Државни завод за статистику је у истраживању за 2022. годину утврдио значајну изложеност младих жена психолошком, физичком и сексуалном насиљу од интимног партнера, што потврђује да пријављени случајеви не могу бити једини показатељ ризика (Државни завод за статистику, 2024: 2–4). Код деце је „тамна бројка“ вероватно још израженија због зависности од одраслих, страха од раздвајања породице и ограниченог знања о механизмима помоћи.

9.2. Институционални јаз између пријаве и исхода

Кључни недостатак постојећег система није потпуно одсуство података, већ неповезаност база и одсуство исходних индикатора. Полиција може евидентирати пријаву, центар за социјални рад меру, тужилаштво предмет, суд одлуку, здравство повреду, а школа изостанке. Међутим, без јединственог идентификатора случаја и правила о законитој размени података не може се утврдити да ли су мере формирале кохерентну целину.

Научно и практично релевантан индикатор није само број пријава, већ време од прве пријаве до процене ризика; време до израде плана безбедности; број разговора са дететом; проценат аудиовизуелно забележених интервјуа; време до прве терапијске услуге; број случајева поновљеног насиља; и степен извршења заштитних мера. Систем који не мери ове показатеље не може поуздано проценити сопствену ефикасност.

Критички посматрано, фрагментација података производи „институционалну невидљивост“ детета. Сваки орган располаже делом истине, али ниједан не види читаву заштитну путању. После-

дица је да се одговорност распршује: пропуст се може приписати недостатку информација, другој институцији или процесној фази. Интегрисани систем мора, напротив, омогућити ретроспективну проверу ко је, када и на основу којих података предузео или пропустио меру.

9.3. Практична поука из праксе Европског суда за људска права

Пракса Европског суда показује да формално предузета радња није довољна ако није заснована на целокупном ризику. У предмету Kurt против Аустрије органи су предузели више мера, али је централно питање било да ли су ризик проценили аутономно и свеобухватно, укључујући специфичну опасност за децу. Из овога следи да листа формалних радњи не може заменити образложену процену ризика.

Предмет Kontrová против Словачке, у којем су двоје деце страдала након претходних пријава породичног насиља, показује цену институционалног потцењивања претњи. Предмет А.Е. против Бугарске додатно потврђује обавезу ефикасне истраге у случајевима насиља над малолетном жртвом и потребу да правни оквир не поставља непримерено висок праг озбиљности за активирање заштите. За национални систем поука је јасна: процена ризика мора бити динамична и ажурирати се после сваког новог догађаја, кршења мере или промене породичних околности.[11][12]

10. Процена ризика као правни инструмент

Процена ризика мора бити правни, а не административни инструмент. Високоризични индикатори обухватају ескалацију насиља, претње убиством или самоубиством, приступ оружју, кршење претходних мера, прогањање, злоупотребу алкохола или психоактивних супстанци, спор о родитељском праву, претходну историју насиља и непосредну зависност детета од учиниоца. Када су индикатори присутни, правна последица мора бити предвидљива: хитна мера, ограничење контакта, план безбедности, приоритетно поступање и обавезно праћење извршења.

Контролно питање стандарда дужне пажње гласи: да ли би разумна и обучена институција, на основу доступних података, могла

[11] A.E. v. Bulgaria, App. no. 53891/20, ECtHR, 23 May 2023, paras. 87–102.

[12] Kontrová v. Slovakia, App. no. 7510/04, ECtHR, 31 May 2007, paras. 46–55.

предвидети опасност и предузети расположиве мере за спречавање штете? Ако је одговор позитиван, пропуштање реакције није само организациони недостатак, већ потенцијална повреда позитивних обавеза државе.

За дете процена мора садржати и посебне факторе: узраст, развојну зрелост, здравствено стање, зависност од учиниоца, могућност безбедног смештаја, присуство браће и сестара, страх од последица пријаве и ризик од манипулације у спору о родитељском праву. Процена која се задржава на ризику за одраслу жртву може пропустити другачију динамику опасности за дете.

11. Образовни и здравствени систем у интегрисаном моделу

Заштита детета почиње пре суда. Школа је често прва институција која може уочити промене у понашању, изостанке, страх, агресију, пад постигнућа, повлачење или соматске симптоме. Њена улога није истражна, већ заштитна: препознавање, минимално и сигурно документовање, пријављивање и подршка детету. Зато школски протоколи морају јасно одредити коме се пријављује, ко разговара са дететом и које радње наставници не смеју предузимати да не би контаминирали исказ.

Здравствени систем обезбеђује медицинску документацију, психијатријску или психолошку процену, третман трауме и доказни траг. Без здравственог сегмента правна заштита остаје без целине последица насиља, нарочито када су повреде невидљиве, психолошке или одложене. Здравствени налаз није само медицински документ већ део доказне и рехабилитационе архитектуре.

Интегрисани приступ захтева да школа и здравство не буду периферни „пријављивачи“, већ учесници у плану опоравка. Повратак у школу, адаптација обавеза, спречавање стигматизације и континуитет терапије треба да буду мерљиви елементи постпроцесне бриге.

12. Предложени модел реформе: интегрисана заштитна путања и модел 5Р

На основу анализе предлаже се двостепени модел реформе. Први степен је „интегрисана заштитна путања“: правно дефинисан ток од првог сигнала до затварања случаја, са обавезним контакт-тачкама, роковима, носиоцем случаја и исходним индикаторима. Други степен

је оперативни модел 5P: Prevent, Protect, Prosecute, Participate, Post-care.

Prevent – превенција подразумева институционалну писменост, обуку професионалаца, рано препознавање и доступне канале пријаве. Protect – заштита обухвата хитне мере, безбедносни план, сигуран смештај и раздвајање детета од извора опасности. Prosecute – гоњење захтева ефективну истрагу и доказно употребљив, али детету сензитиван поступак. Participate – учешће значи да се мишљење детета чује у складу са узрастом и зрелошћу, без претварања детета у доказни објекат. Post-care – постпроцесна брига обухвата терапијски опоравак, школску реинтеграцију и дугорочно праћење.

Практичне реформске мере су: (1) усвајање јединственог међуресорног протокола са роковима и контакт-тачкама; (2) увођење специјализованих регионалних тимова; (3) стандардизација форензичког интервјуа и видео-саслушања; (4) обавезна заједничка и динамична процена ризика; (5) именовање водитеља случаја; (6) законито повезивање релевантних евиденција; (7) континуирана психолошка, здравствена и школска подршка; (8) независан мониторинг квалитета поступања и исхода.

Оригинални допринос предложеног модела је у повезивању процесне законитости са исходом за дете. Уместо да се успех мери само бројем предмета, модел захтева праћење безбедности, броја интервјуа, трајања поступка, доступности третмана и поновљеног насиља. Тиме најбољи интерес детета постаје проверљив критеријум, а не општа формула.

13. Дискусија

Кључна дилема савременог права није да ли дете треба заштитити, већ како право може постати функционално пре него што повреда постане непоправљива. У класичном процесном приступу институције делују у оквирима сопствених надлежности: полиција прикупља обавештења, тужилаштво управља истрагом, суд одлучује, а центар за социјални рад процењује породични контекст. Међутим, дете не живи у надлежностима, већ у ризику. Право зато мора прећи са логике „предмета“ на логику „заштитне путање“.

Интегрисани модел не значи релативизацију процесних гаранција. Добро организован форензички интервју, стручна подршка и аудио-визуелни запис истовремено штите достојанство детета и јачају доказну поузданост. Заштита детета и процесна ефикасност

нису супротности; супротност постоји само у системима који немају протокол, специјализацију и јасну одговорност.

Највећи изазов Северне Македоније није у потпуном одсуству правних инструмената, већ у њиховој недовољној повезаности. Закон може препознати породично насиље, али ако школа не зна коме и како пријављује, ако здравство не документује психолошке последице, ако центар за социјални рад нема оперативни рок за безбедносни план, а тужилаштво не обезбеди један детету прилагођен исказ, правна заштита остаје фрагментарна.

Додатни проблем је што статистички систем углавном мери институционалну активност, а не исход за дете. Број пријава и предмета је важан, али не показује да ли је дете безбедно, колико пута је испитано, колико је чекало на подршку и да ли је дошло до поновљеног насиља. Без ових података реформе се заснивају на претпоставкама, а не на доказима.

14. Закључак

Ефикасна заштита детета жртве породичног насиља није питање једног закона, једне институције или једног поступка. Она се мери способношћу система да насиље препозна рано, реагује одмах, поступа без додатне трауме и прати дете до опоравка. Најбољи интерес детета мора бити више од начела: он мора постати правни алгоритам поступања сваког органа.

Анализа потврђује полазну хипотезу да формална усклађеност са међународним стандардима представља неопходан, али недовољан услов. Истински тест је практичан: да ли институције знају ко поступа, у ком року, на основу којих података, како се штити исказ детета и ко проверава извршење мера. Посебно је утврђено да статистичка фрагментација онемогућава процену стварног исхода за дете и прикрива тачке институционалног прекида.

Стога се предлаже увођење интегрисане заштитне путање и модела 5P, заснованих на јединственом протоколу, специјализованим тимовима, функционалном Barnahus стандарду, динамичној процени ризика, једном безбедном форензичком интервјуу и постпроцесној бризи. Само такав модел може спречити да правни поступак постане нова траума и претворити позитивне обавезе државе у мерљиву институционалну праксу.

Литература

Committee on the Rights of the Child. (2011). General Comment No. 13: The right of the child to freedom from all forms of violence, CRC/C/GC/13.

Committee on the Rights of the Child. (2013). General Comment No. 14 on the right of the child to have his or her best interests taken as a primary consideration, CRC/C/GC/14.

Council of Europe. (2010). Guidelines of the Committee of Ministers of the Council of Europe on child-friendly justice. Strasbourg: Council of Europe.

Council of Europe. (2011). Convention on preventing and combating violence against women and domestic violence, CETS No. 210. Strasbourg: Council of Europe.

Council of Europe. (2022). Strategy for the Rights of the Child (2022–2027). Strasbourg: Council of Europe.

Council of the Baltic Sea States. (2017). Barnahus Quality Standards: Guidance for Multidisciplinary and Interagency Response to Child Victims and Witnesses of Violence. Stockholm: CBSS Secretariat.

Finkelhor, D., Turner, H., Ormrod, R., Hamby, S. L. (2009). Violence, Abuse, and Crime Exposure in a National Sample of Children and Youth. Pediatrics, 124(5), 1411–1423.

Fortin, J. (2009). Children's Rights and the Developing Law (3rd ed.). Cambridge: Cambridge University Press.

Freeman, M. (2007). Article 3: The Best Interests of the Child. Leiden/Boston: Martinus Nijhoff Publishers.

Johansson, S., Stefansen, K., Bakketeig, E., Kaldal, A. (eds.). (2017). Collaborating Against Child Abuse: Exploring the Nordic Barnahus Model. Cham: Palgrave Macmillan.

Krug, E. G., Dahlberg, L. L., Mercy, J. A., Zwi, A. B., Lozano, R. (eds.). (2002). World Report on Violence and Health. Geneva: World Health Organization.

Liefaard, T., Sloth-Nielsen, J. (eds.). (2017). The United Nations Convention on the Rights of the Child: Taking Stock after 25 Years and Looking Ahead. Leiden/Boston: Brill Nijhoff.

United Nations. (1989). Convention on the Rights of the Child. New York: United Nations.

World Health Organization. (2016). INSPIRE: Seven Strategies for Ending Violence Against Children. Geneva: WHO.

Државни завод за статистику. (2023). Жене и мушкарци у Северној Македонији 2023. Скопље: Државни завод за статистику.

Државни завод за статистику. (2024). Родно засновано насиље, 2022: статистички приказ. Скопље: Државни завод за статистику.

Правни извори и судска пракса

A.E. v. Bulgaria, App. no. 53891/20, ECtHR, 23 May 2023.

Kontrová v. Slovakia, App. no. 7510/04, ECtHR, 31 May 2007.

Kurt v. Austria [GC], App. no. 62903/15, ECtHR, 15 June 2021.

Opuz v. Turkey, App. no. 33401/02, ECtHR, 9 June 2009.

Osman v. the United Kingdom, App. no. 23452/94, ECtHR, 28 October 1998.

Talpis v. Italy, App. no. 41237/14, ECtHR, 2 March 2017.

Европска конвенција за заштиту људских права и основних слобода (1950).

Закон о породици, „Службен весник на Република Македонија“ бр. 80/1992, 9/1996, 38/2004, 33/2006, 84/2008, 67/2010, 156/2010, 39/2012, 44/2012, 38/2014, 115/2014, 104/2015, 150/2015, 53/2021.

Закон о социјалној заштити, „Службен весник на Република Северна Македонија“ бр. 104/2019, 146/2019, 275/2019, 302/2020, 311/2020, 163/2021, 294/2021, 99/2022, 236/2022, 65/2023, 73/2024.

Закон о спречавању и заштити од насиља над женама и породичног насиља, „Службен весник на Република Северна Македонија“ бр. 24/2021 и Закон о изменама и допунама Закона о спречавању и заштити од насиља над женама и породичног насиља, „Службен весник на Република Северна Македонија“ бр. 39/2025.

Закон о правди за децу, „Службен весник на Република Македонија“ бр. 148/2013, са изменама и допунама: бр. 152/2019 и 275/2019.

Закон о заштити деце, „Службен весник на Република Македонија“ бр. 23/2013, са изменама и допунама објављеним у: бр. 12/2014, 44/2014, 144/2014, 10/2015, 25/2015, 150/2015, 192/2015, 27/2016, 163/2017, 21/2018, 198/2018, 104/2019, 146/2019, 275/2019, 311/2020, 294/2021, 236/2022.

Кривични законик, „Службен весник на Република Македонија“ бр. 37/1996, са изменама и допунама објављеним у: бр. 80/1999, 4/2002, 43/2003, 19/2004, 81/2005, 60/2006, 73/2006, 7/2008, 139/2008, 114/2009, 51/2011, 135/2011, 185/2011, 142/2012, 166/2012, 55/2013,

82/2013, 14/2014, 27/2014, 28/2014, 115/2014, 132/2014, 160/2014, 199/2014, 196/2015, 226/2015, 97/2017, 248/2018, 36/2023.

Устав Републике Северне Македоније, „Службен весник на Република Македонија“ бр. 52/1991; амандмани I–XXX, „Службен весник на Република Македонија“ бр. 1/1992, 31/1998, 91/2001, 84/2003, 107/2005; амандман XXXI, „Службен весник на Република Македонија“ бр. 3/2009; амандмани XXXIII–XXXVI, „Службен весник на Република Македонија“ бр. 6/2019.

Andrea Zdravkovska, LL.D.,
Assistant Professor,
Faculty of Law in Kičevo,
University St. Kliment Ohridski in Bitola
Angel Ristov, LL.D.,
Full Professor,
Faculty of Law in Kičevo,
University St. Kliment Ohridski in Bitola,
Republic of North Macedonia

Integrated Legal Protection of Children Victims of Domestic Violence: Normative standards, institutional mechanisms and challenges in implementation

Summary

The paper analyses normative standards and institutional mechanisms for protecting children who are direct victims or witnesses of domestic violence. Starting from the normative solutions of the Convention on the Rights of the Child, the Istanbul Convention, the European Convention on Human Rights, and the case law of the European Court of Human Rights, the authors argue that the best interests of the child must operate as a practical criterion for every institutional decision. Particular attention is given to secondary victimization, risk assessment, evidentiary protection and the Barnahus model. The analysis of available indicators in North Macedonia reveals a rise in registered domestic-violence cases but also a lack of integrated data on child victims, the number of interviews, access to support, and repeated violence. The proposed "integrated protection pathway" and the 5P model connect prevention, urgent protection, effective prosecution, child participation and post-procedural care. The paper concludes that the quality of the legal system in this field depends not only on formal legislative compliance but also on the capacity of institutions to act promptly, in a coordinated and measurable manner, and without re-traumatizing the child.

Keywords: *child rights, domestic violence, best interest of the child, secondary victimization, institutional coordination, Barnahus.*

Др Бојана Веровић, [*]
Асистенткиња,
Правни факултет, Универзитет у Нишу,
Србија

UDK: 347.51:347.241
347.242
347.131.4
347.235

DOI: 10.5281/zenodo.22959452

ШТЕТА ЗБОГ ИЗГУБЉЕНОГ ВИДИКА И СВЕТЛОСТИ

Апстракт: Развој урбанистичке слике градова значи промене окружења за власнике претходно постојећих непокретности. Због изградње нових стамбено-пословних објеката, инфраструктуре или засада вегетације, власници непокретности губе одређени видик и изложеност директној сунчевој светлости. Ауторка у раду разматра да ли наведене промене са грађанскоправног аспекта представљају штету и који правни захтеви стоје власнику непокретности на располагању, опредељујући свој фокус ка накнади штете. Рад сагледава два случаја негативних промена (губитак видика, губитак светлости) и анализира њихово дејство на имовинскоправну позицију власника непокретности. Нормативноправна и упоредноправна анализа обухвата решења у домаћем, швајцарском, енглеском и америчком праву.

Кључне речи: прекомерне имисије, чист економски губитак, смањење вредности непокретности, право на видик, право на видљивост, право на светлост.

1. Увод

Цене соба у хотелима са погледом на море или парк су више у односу на собе без таквог видика. На одређивање тржишне вредности непокретности утиче постојање одређеног видика. Приликом избора

[*] a.bojana@prafak.ni.ac.rs

[**] Рад је настао као резултат финансирања од стране Министарства науке, технолошког развоја и иновација, по Уговору евиденциони број 451-03-34/2026-03/ 200120 од 05. 02. 2026. године. Према Агенди за одрживи развој 2030 (A/RES/71/313), овај рад је повезан са остваривањем циља одрживог развоја бр. 16.3: Промовисати владавину права на националном и међународном нивоу и осигурати једнак приступ правди за све.

станова, купци су више заинтересовани за југоисточну и југозападну оријентацију због природног извора светлости. Ноторност наведених чињеница води нас питању: Да ли постоји штета када власник постојеће непокретности изгуби видик или светлост због изградње новог објекта на суседној непокретности?

Проблем наведених промена није специфична појава 21. века, али у условима интензивног инвеститорског грађевинарства постаје израженији но раније. Изградња вишеспратних зграда у насељима са нижеспратним стамбеним кућама или на узбрдици брдског терена затвара видик и лишава светлости околне непокретности. Изостанак противправности таквог развоја, по правилу, искључује грађанскоправну одговорност. Ипак, штетна последица јесте настала за власнике суседних непокретности. У том смислу, обухват правног појма штете бива преиспитиван услед промена у савременим друштвеним односима.

Рад разматра губитак видика и губитак светлости као два случаја негативних промена које трпи власник постојеће непокретности. С једне стране, наведене промене посматрамо као имисије и могућност заштите власника рачва се ка заштити од прекомерних имисија (стварноправни захтев) и ка накнади штете (облигационоправни захтев). С друге стране, наведене промене посматрамо као разлог смањења вредности постојећих непокретности и у складу са тим могућност накнаде штете (облигационоправни захтев). Предмет рада јесте облигационоправна сфера заштите. Различита решења нуде права Швајцарске, Уједињеног Краљевства и Сједињених Америчких Држава,[1] те су сагледана кроз упоредноправни визир у односу на домаће право. Рад не сагледава право на видик или извор светлости као предмет службености, које су познате у енглеском и америчком праву. Разлог томе је што у овим случајевима постоји утврђен правни основ грађанскоправне заштите, која не представља непознаницу. Повреда права службености у енглеском и америчком праву увек води накнади штете, било да је реч о номиналној (енг. nominal damages) било о процењеној штети (енг. compensatory damages). Целовитости анализе ради, на одговарајућим местима упућује се на примере уређења овог вида службености.

[1] У наставку раду биће коришћени појмови енглеско и америчко право, што економија речи дозвољава и оправдава. Напомену чинимо да, услед правног партикуларизма у Уједињеном Краљевству и Сједињеним Америчким Државама, таква употреба представља генерализацију која није увек прецизна.

2. Заштита од прекомерних имисија и накнада штете

Власници непокретности трпе ограничење свог права својине у виду дужности да другима не проузрокују прекомерне имисије. То су радње или утицаји који потичу са једне непокретности (нпр. преношење дима, отицање отпадних вода), а којима се неосновано отежава коришћење друге непокретности.[2] Критеријум неоснованог отежавања је кључан: не квалификује се свако отежано коришћење непокретности као прекомерна имисија. Ови неповољни утицаји морају прелазити меру трпљења која је уобичајена за месну заједницу и временске прилике. Одређена мера трпљења је нужна, имајући у виду друштвену заједницу као однос близине, сарадње и сукоба. Заштиту уживају лица која непосредно или посредно осећају штетне последице имисија, а што зависи од непосредне или посредне близине непокретности у питању.

Разликујемо позитивне и негативне имисије, материјалне и нематеријалне (Вучковић, 2018: 72–74). Позитивне материјалне имисије су материјални утицаји који се простиру или преносе са једне на другу непокретност (на пример, гасови, отровна испарења, дим, чађ, топлота, вибрације). Позитивне нематеријалне (идеалне) имисије су утицаји који потичу од неке радње, делатности, стања или ситуације на непокретности, и изазивају код власника суседне непокретности поремећаје психичке равнотеже, у виду страха, душевног бола, гађења и других различитих непријатних емоција (на пример, поглед на нудистичко купалиште, састајалиште наркомана).[3] Истовремено, у таквим случајевима може настати повреда права личности (нематеријална штета) и повреда права својине (прекомерне имисије). Негативне имисије представљају угрожавање употребе једне непокретности у виду одузимања светлости, ваздуха, видика или пријема радио и телевизијског сигнала, услед постојања на суседној непокретности одређених приштаја, као што су грађевински објекти, ограде, дрвеће и други засади. Другим речима, негативне имисије су везане, између осталог, за проблем грађења на суседном земљишту.

Правни системи не прихватају јединствени појам прекомерних имисија, нити је њихово уређење кодификовано у појединим прав-

[2] Појам имисија није јединствено уобличен у домаћој правној науци. (Вучковић, 2018: 68–70; Попов, 2012: 70).

[3] Поједини аутори имају другачију дефиницију идеалних имисија – то су нематеријални утицаји који имају за последицу смањење вредности суседовог земљишта (Попов, 2002: 222).

ним системима. Опште је прихваћено признање позитивних материјалних имисија. Примера ради, домаћи закон дефинише прекомерне имисије као радње или узроке који потичу са једне непокретности (нпр. преношење дима, отицање отпадних вода), а којима се отежава коришћење друге непокретности преко мере која је уобичајена с обзиром на природу и намену непокретности и на месне прилике, или којима се проузрокује знатнија штета.[4] Тиме је законодавац појам прекомерних имисија ограничио на позитивне материјалне. Признање позитивних нематеријалних (идеалних) имисија непосредно зависи од уређења појма нематеријалне штете. Америчка судска пракса познаје идеалне имисије. У домаћем праву законом су уређени случајеви повреда за које је могуће остварити правичну новчану накнаду нематеријалне штете због претрпљених душевних болова, те идеалне имисије нису обухваћене. Негативне имисије су највише спорне. У посматраном кругу правних система, законски их регулише једино Швајцарска.

Сва посматрана законодавства појам прекомерних имисија посматрају кроз призму штете: прекомерне су оне имисије које проузрокују знатнију штету власнику суседне непокретности.[5] Штета се огледа у оштећењу ствари на земљишту, умањивању прихода, смањењу вредности земљишта или у штети на личним добрима власника (Попов, 2002: 222). Стандард знатније штете одређен је месним приликама, природом и употребом непокретности. Другим речима, у суседским односима свако мора трпети одређени ниво штетних утицаја (незнатну штету) које су последица коришћења туђе непокретности.

---

[4] Члан 5 Закона о основама својинскоправних односа, Сл. лист СФРЈ, 6/80 и 36/90, Сл. лист СРЈ, 29/96 и Сл. гласник РС, 115/2005 – др. закон, у наставку ЗОСПО, прописује дужност уздржавања од прекомерних имисија: *„Власник непокретности дужан је да се при коришћењу непокретности уздржава од радњи и да отклања узроке који потичу од његове непокретности, којима се отежава коришћење других непокретности (преношење дима, непријатних мириса, топлоте, чађи, потреса, буке, отицања отпадних вода и сл.) преко мере која је уобичајена с обзиром на природу и намену непокретности и на месне прилике, или којима се проузрокује знатнија штета”*.

[5] Члан 5 ЗОСПО: *„Власник непокретности дужан је да се при коришћењу непокретности уздржава од радњи (...) којима се проузрокује знатнија штета*.”
Члан 679 ст. 1 Schweizerisches Zivilgesetzbuch vom 10. Dezember 1907 (Stand am 1. Januar 2026), у наставку SZ, прописује (незван.превод): *„Ко претрпи штету на својим добрима, или му прети опасност штете, услед прекорачења права својине другог лица на непокретности (...)*.”

Средства заштите од прекомерних имисија су двојака: стварноправни и облигационоправни захтеви. Средства стварноправне заштите су повраћај у пређашње стање и мере за спречавање наступања штете (поствентивна и превентивна заштита), док се облигационоправна заштита исцрпљује у праву на накнаду штете (поствентивна заштита).[6]

2.1. Изгубљен видик као вид прекомерних имисија

У швајцарском праву губитак видика није заштићен, али може да представља део повреде неког признатог права. У том смислу могућа је заштита видика у оквиру заштите од прекомерних имисија које погађају одређени начин коришћења непокретности (нпр. прекомерне емисије се тичу буке, смрада или испарења који потичу од хемијске радионице, па њеним гашењем видик са непокретности више није заклоњен наслаганим бурадима за складиштење отпада поред ограде). Реч је о посредној заштити, фактичком резултату који се остварује, али се не може правно вредновати. Ни у домаћем праву овај правни интерес не ужива самосталну заштиту. У домаћој судској пракси заузет је став да се под имисијама не подразумевају негативни утицаји који наносе штету једном власнику непокретности.[7] Такав став своје упориште налази у законској дефиницији прекомерних имисија, које су опредељене као позитивни материјални утицаји, о чему је претходно било речи.

Енглеска судска пракса од 17. века стоји на непромењеном ставу да не постоји право на видик.[8] Савремена судска пракса уважава

---

[6] Члан 679 ст. 1 SZ прописује (незван.превод): *„Ко претрпи штету на својим добрима, или му прети опасност штете, услед прекорачења права својине другог лица на непокретности, има право да захтева повраћај у пређашње стање, предузимање мера за спречавање наступања штете, и накнаду претрпљене штете."*

[7] „Под имисијама се не подразумевају такозвани негативни утицаји који наносе штету једном власнику непокретности (штета од хлада, одузимање светлости, ваздуха и слично), па сходно томе одредбом чл. 5 Закона о основним својинскоправним односима није обухваћена штета коју власник непокретности трпи пошумљавањем и сађењем дрвећа, као и штета од хладовине." Пресуда Окружног суда у Чачку Гж 92/96 од 30.1.1996. године. Приступ 4.6.2026. https://www.sirius.rs/.

[8] *Aldred v. Benton* [1610] 77 ER 816, 9 Co Rep 57b. Тужилац је подигао тужбу јер је тужени, зидањем свињарца превише близу куће тужиочеве, урушио квалитет његовог свакодневног живота. Суд је утврдио да смрад из свињарца представља повреду тужиочевих права, пто је овај прецедент учинило познатим по принципу *sic utere* – користи своје без штете по другога (Moraq-Levine, 2022: 383, 384). Међутим, разма-

заштиту одређеног видика, али у домену уговорне одговорности. У познатом предмету *Davies v. Dennis and Others* суд је уважио заштиту видика са непокретности тужиоца ка реци Темзи, иако заштита видика *per se* није била стипулисана уговором, односно није била уговорена службеност.[9] Границе примене овог средства заштите тичу се могућности уговарања очувања одређеног видика за све или одређене непокретности: развој новог стамбеног насеља, ново парцелисање постојећих непокретности и њихова продаја, и сл.

Другачију слику пружа америчко право. Америчка судска пракса признаје право на видик уколико је уговором или суседским правилником заштићено. Поново, заштита се остварује у домену уговорне одговорности. Надокнада штете у таквим случајевима по правилу има номиналну вредност (без процене штете), прописану уговором. Суседским правилницима (енг. Homeowners' Association, HOA) уређују се обавезе власника непокретности у насељу, између осталог и обавезе очувања одређеног видика. Стога је забрањено подизање ограде изнад одређене висине, садња високог дрвећа или дрвећа широких крошњи, а изградња или дограђивање грађевина подлеже посебним дозволама, међу којима је и дозвола суседске асоцијације. Забраном грађења суседска асоцијација може очувати видик осталих власника непокретности. За сваку повреду суседског правилника прописана је обавеза плаћања новчане казне, чији износ се повећава сваким месецом поновљеног поступања противно правилнику. Притом, суседска организација може да подигне залогу над непокретности власника који касни или одбија да плати прописану новчану казну.[10]

трајући тужиочеве наводе о непријатном погледу ка свињарцу, суд је констатовао да не постоји право на одређени видик, а који судски став се вреднује и данас.

[9] *Davies v. Dennis and Others* [2009] EWCA Civ 1081. Дејвис и Денис су власници непокретности на речном острву Херон, које представља карактеристично насеље са троспратним кућама, од којих свака има поглед на реку Темзу. Тужени Дејвис је одлучио да подигне грађевину на својој непокретности, за које је имао потребне дозволе, али која би, да је изграђена, заклонила тужиоцу Денису поглед на реку. Суд је утврдио да би такав резултат представљао кршење клаузула из уговора о промету непокретности, да се „не чине или трпе промене на парцели које могу бити или постати сметња или узнемирење власницима у насељу”. Стамбено насеље на острву Херон био је изграђен од стране инвеститора и сви уговори о промету непокретности имали су наведену карактеристичну одредбу. Приступ 1.7.2026. https://www.bailii.org/.

[10] Примера ради, становници насеља на обали језера Вудланд направили су суседску организацију и установили правилник Woodland Lake Shore Rules and Regulations. Свака прва повреда суседског правилника води новчаној казни од минимум 100 амер. долара, са месечним роком плаћања (изузетак је новчана казна у износу од 25 амер.

Америчка судска пракса је установила право службености на видик, светлост и ваздух у корист власника непокретности које се граниче са јавним путевима.[11] Повреда права службености води накнади штете у висини смањене вредности непокретности, о чему ће више речи бити у наставку. Ван наведених случајева, губитак видика не представља штету у правном смислу.

Слично праву на видик јесте право на видљивост, али је смер посматрања стања ствари супротан. Право на видљивост подразумева да власник непокретности трпи штету јер његова пословна непокретност није видљива другим лицима, са одређене локације. Ово питање је често расправљано пред америчким судовима. У бројним случајевима, одлуке судова кретале су се линијом признања или непризнања права на накнаду штете. У предмету из 1991. године, суд је делимично признао тужиоцу захтев за накнаду штете због смањене видљивости његове пословне непокретности са државног пута, зато што је држава претходно експроприсала део његовог земљишта ради проширења тог пута.[12] Међутим, суд је одбио захтев за накнаду штете у делу због смањене видљивости услед подизања ограде на осталим деловима државног пута, која је заклањала видик ка тужиочевој непокретности. Дакле, суд је признао право власника (тужене државе) да на својој непокретности подиже објекте који заклањају видик на суседну непокретност, и у том делу одбио признање права на видљивост. Само онда када је држава претходно одузела део непокретности, те подизањем објеката на њој смањила видик ка остатку непокретности, суд

долара за повреду правилника у погледу одлагања и одношења смећа). У случају неплаћања или неисправљања стања противног правилнику, следи поновљена новчана казну у максималном износу од 300 амер. долара, за сваки нови месец. Суседска организација има право да у било ком тренутку и по сопственом нахођењу подигне залогу на непокретности због дугованих износа. Приступ 10.7.2026. https://woodlandshorehomeownersassocation.wildapricot.org/Rules-&-Regulations.

[11] *State ex. rel. Dep't of Highways v. Allison*, 372 P.2d. 850 (Okla. 1972). У овом поступку за одређивање накнаде за експроприсану непокретност, између тужиоца и туженог била је спорна штета у виду права на постављање знакова (билборда) поред пута. Суд је нагласио да „право на приступ, светлост, ваздух или поглед представљају суседска права која су призната у већини држава", али да право на знаке није део ових права. Приступ 10.7.2026. https://law.justia.com/.

[12] *896,000 Square Feet v. Dep't of Transp. and Public Facilities*, 806 P.2d 843 (Alaska 1991). Држава је експроприсала део тужиочеве непокретности, власника тржног центра, ради проширења државног пута и потом изградила надвожњак са земљаним насипима који је заклонио поглед возачима на тржни центар. Приступ 10.7.2026. https://law.justia.com/.

је нашао да право на видљивост постоји.[13] У каснијим предметима судови су ублажили овај критеријум.

2.2. Право на светлост и прекомерне имисије

У класичним разматрањима, светлосно загађење се посматра као вид прекомерних имисија. Другим речима, вештачки створена светлост препозната је као један од облика загађења животне средине, који омета астрономске опсервације и истраживања, али и човеково здравље (Вучковић, 2018: 111–112). У том смислу, светлост је посматрана као прекомерна имисија у случају великих светлосних реклама или претераног ноћног осветљења у суседном дворишту или на улици; дакле, када вештачке светлости има превише. Савремени тренутак урбанизације открио је и другу страну проблема: када природне светлости има мање но раније. Стога се разматра да ли постоји право на светлост, односно да ли постоји заштита власника непокретности који је лишен извора природне светлости.

Швајцарско право опредељује лишавање светлости као вид прекомерних имисија. Реч је о негативним имисијама. Према чл. 684 Грађанског законика, власници непокретности су приликом вршења својим имовинских права дужни да се уздрже од сваког прекомерног задирања у имовинска права других на суседној непокретности, као што су загађење ваздуха, непријатни мириси, бука, вибрације, радијација или лишавање сунчеве или дневне светлости.[14] Законодавац је лишавање сунчеве или дневне светлости (нем. Entzug von Besonnung oder Tageslicht) изричито уврстио у ред имисија изменама и допунама законика из 2009. године. Изменама је претходила пракса швајцарских судова. Женевски Суд правде био је заузео став да постоје прекомерне имисије када дрвеће са суседне парцеле прави преко-

[13] *State ex. rel. Missouri Highway Transp. Comm'n v. Dooley*, 738 S.W.2d 457 (Mo. App. 1987). У предмету поводом одређивања накнаде за експроприсану непокретност, суд је истакао да „власник непокретности нема имовинско право да буде видљив учесницима у саобраћају”. Приступ 10.7.2026. https://law.justia.com/.

[14] Члан 684 SZ гласи (незван. превод): „*Власници непокретности су приликом вршења имовинских права, посебно у обављању неке привредне делатности на својој непокретности, дужни да се уздрже од сваког прекомерног задирања у имовинска права на суседној непокретности. Нарочито су забрањени сви штетни утицаји који нису оправдани локацијом и карактером непокретности или локалним обичајем, као што су загађење ваздуха, непријатни мириси, бука, вибрације, радијација или лишавање сунчеве или дневне светлости.*”

мерну хладовину на парцели тужиоца и наредио је уклањање екцесног дрвећа (Вучковић, 2018: 143).

Прекомерни су само они штетни утицаји који нису оправдани локацијом и карактером непокретности или локалним обичајем.[15] Штетни утицаји који превазилазе оправдану меру, због чега се и означавају као прекомерни, намећу обавезу уздржавања власницима непокретности са којих су такви утицаји емитовани. Суд цени оправданост штетних утицаја и, последично, обавезу власника суседних непокретности да их трпи или не. Притом, у швајцарској судској пракси заузет је јасан став да се карактеристике подручја и употребе непокретности непрекидно мењају, те да се становници морају прилагођавати променама.[16]

Заштита од прекомерних имисија обухвата право власника непокретности која је погођена имисијама да захтева повраћај у пређашње стање, право да захтева предузимање мера за спречавање наступања штете (стварноправни захтеви) и право да захтева накнаду штете (облигационоправни захтев).[17] Законодавац је посебно издвојио прекомерне негативне имисије, одређујући да право на заштиту постоји само уколико је грађевина или инсталација на суседној непокретности (од које потичу имисије) подигнута без поштовања грађевинских правила.[18] Дакле, у случају лишавања светлости, суд цени два скупа околности. Прво, да ли је лишавање оправдано локацијом

[15] Члан 684 SZ: *„(...) штетни утицаји који нису оправдани локацијом и карактером непокретности или локалним обичајем (...).”*

[16] ATF 88 II 10, 1962. Тужилац је купио непокретност 1956. године, са језером које је служило као клизалиште зими. Тужени је 1958. године подигао вештачко клизалиште на месту језера, у складу са пројектом који је био познат суграђанима од 1956. године. Тужилац се жалио административним телима на буку и на распоред трибина, али је био одбијен. Тужилац је тужбом тражио накнаду штете због прекомерних имисија, а тужени је истакао да је он морао знати за пројекат изградње клизалишта у тренутку куповине непокретности. Приступ 20.7.2026. www.bger.ch.

[17] Члан 679 ст. 1 SZ прописује (незван.превод): *„Ко претрпи штету на својим добрима, или му прети опасност штете, услед прекорачења права својине другог лица на непокретности, има право да захтева повраћај у пређашње стање, предузимање мера за спречавање наступања штете, и накнаду претрпљене штете.”*

[18] Члан 679 ст. 2 SZ прописује (незван.превод): *„Ако грађевина или инсталација лишава суседну непокретност одређених погодности, право на истицање претходно поменутиг захтева (из ст. 1 истог члана, прим. аут) постоји само ако нису били поштовани прописи на снази у време изградње.”* Наведени став представља део измена и допуна усвојених 2009. године, због чега се посматра из угла заштите од негативних имисија.

и карактером непокретности или локалним обичајем. Друго, да ли су у време подизања грађевине или инсталација које су лишиле светлости суседну непокретност поштовани прописи за њихову изградњу. Право на заштиту од прекомерног лишавања светлости постоји једино у случају кумулативних негативно утврђених чињеница.

Швајцарски законодавац регулише и заштиту од прекомерних имисија када је подизање грађевина или инсталација на суседним непокретностима било у складу са законом.[19] Ова заштита своди се искључиво на накнаду штете. Изостаје могућност стварноправних захтева јер је грађење на суседној непокретности било у складу са јавноправним прописима. Међутим, законска норма има ограничену примену: односи се само на *привремене* прекомерне имисије. Стога ван њеног обухвата остају случајеви када је, услед законите градње, наступило трајно лишење дневне или сунчеве светлости на суседној непокретности. То значи да у швајцарском праву није признато право на извор природне сунчеве светлости јер у случају законите градње на суседној непокретности, лице које на својој непокретности трпи имисије остаје без заштите.

Посебно је занимљиво право на накнаду нематеријалне штете. Имајући у виду да чл. 679 ст. 1 SZ прописује накнаду *претрпљене штете*, таква одредница не опредељује врсту штете, те се тумачи да је обухваћена и нематеријална штета. Међутим, у правној теорији се иде корак даље, те се истиче да идеалне прекомерне имисије одговарају појму повреде личних добара из чл. 28 SZ. У смислу овог члана посматра се и повреда права на здраву животну средину. Иако ово право није нормативно уобличено, сматра се да произилази из Устава, те када је право на здраву животну средину угрожено прекомерним имисијама, власник непокретности има право на накнаду нематеријалне штете (Вучковић, 2018: 160, 161).

Енглеско право развило је другачији приступ. Право на светлост (енг. right to light) је признато у судској пракси као вид стварног права (службеност). На основу судског става израженог у поменутом прецеденту *Aldred v. Benton* – да не постоји право на поглед, већ само на светлост – изграђено је признање права на светлост. Потом је посеб-

[19] Члан 679a 2 SZ прописује (незван.превод): *„Ако власник непокретности током њене законите употребе, а нарочито приликом њене изградње, привремено проузрокује прекомерне и неизбежне непријатности власнику суседне непокретности и тиме му проузрокује штету, власник суседне непокретности може захтевати само накнаду штете.”* Наведени став, такође, представља део измена и допуна из 2009. године.

ним законом из 1832. године ово право и статутарно уређено.[20] Услов признања јесте фактичко постојање и уживање одређеног извора природне светлости у периоду од 20 година. Другим речима, нужно је утврдити да је право стечено услед одређеног периода његовог коришћења (одржај). Постоје два ограничења. Прво, неопходно је утврђивање тачно одређеног извора светлости, а не светлости уопштено. На пример, уживање природне светлости у дневној соби кроз југоисточно оријентисан прозор. Друго, неопходно је да друге грађевине спречавају уживање извора природне светлости, а не вегетација. Прецедентом из *Colls v Home and Colonial Stores* установљено је да губитак светлости мора бити такав да, према уобичајеним људским схватањима, онемогућава удобно коришћење (енг. comfortable use) непокретности према намени коју има.[21] На тај начин, право на светлост заправо гарантује довољну (минималну) природну осветљеност просторија, уважавајући њихову сврху (на пример, дневна соба захтева више светлости него складиште).

У случају лишавања светлости, односно повреде права на светлост, оштећени има право да тражи престанак повреде или накнаду штете. Право на накнаду штете има супсидијаран карактер. Другим речима, стварноправна заштита ужива примат над облигационоправном. Према условима устоличеним у прецеденту *Shelfer v. City of London Electric Lighting*, суд ће досудити накнаду штете само онда када би судска мера забране предузимања активности (односно враћање у пређашње стање) било претеран тежак терет за туженог, а штета се може проценити у новцу и није превисока.[22]

---

[20] Prescription Act 1832. Према чл. 3, двадесетогодишење мирно уживање права на извор светлости ствара апсолутно право, осим уколико је било остваривано на основу сагласности или договорене употребе непокретности на одређени начин.

[21] *Colls v Home and Colonial Stores* [1904] UKHL 1. Тужени је планирао да изгради високу зграду на свом земљишту, која би оставила у сенци канцеларије у приземљу на суседној непокретности тужиоца. Суд је развио стандард довољне количине светлости. Приступ 15.7.2026. https://www.isurv.com/.

[22] *Shelfer v City of London Electric Lighting Co* [1895] 1 Ch 287, CA. Прецедент је развио тзв. Шелфер тест, који тражи задовољење четири услова како би новчана накнада штете била досуђена: 1) повреда права је мањег обима, 2) повреда је проценљива у новцу, 3) повреда се може надоместити одговарајућом мањом накнадом, и 4) враћање у пређашње стање било би превише оптерећујуће за туженог. Доказивањем да су услови из Шелфер теста испуњени тужилац може да оствари новчану накнаду, односно доказивањем да нису испуњени може да захтева повраћај у пређашње стање. Стога је терет доказивања ових чињеница истовремено на тужиоцу и туженом, у зависности од њихових интереса. Приступ 15.7.2026. https://www.isurv.com/.

Ограничење заштите на основу Шелфер теста наступа када је судски спор покренут након завршетка грађевинских радова: враћање у пређашње стање је тада увек претерано тешко за туженог, а услов теста је да новчана накнада не треба да буде превисока. Стога су такве ситуације отварале пут злоупотреби. Занимљив случај бележи скорија енглеска судска пракса. Када је 2010. године инвеститор HKRUK II купио и реновирао пословну зграду из 1980. године, тако што јој је додао шести и седми спрат, то је непосредно утицало на околне непокретности у власништву оштећеног Хинија.[23] Постојање права на светлост није било спорно – обе непокретности постојале су више од 20 година и извор светлости је био одређен (бочни прозори). Одговорност није била спорна, те се главно питање тицало одговарајућег средства заштите.

Вештачењем је утврђено следеће:[24] потпуни губитак природне светлости за ходнике, тоалете и канцеларије на приземљу, за канцеларије и кафић на првом спрату, као и смањење природне осветљености сале за састанке са 66% на 23%. Иако су ове промене достизале вредност губитка око 0,75% природне светлости у односу на целокупну подну површину повлашћене непокретности (дакле, мање од 1%), суд је нашао да таква повреда није мала. Посебно ценећи поступање туженог, који је игнорисао постојеће стање заједнице зарад остваривања профита, суд је нашао да захтев за новчаном накнадом штете није одговарајући. Пресудом је наређено делимично уклањање шестог и седмог спрата, тако да се омогући извор природне светлости непокретности тужиоца. Значај пресуде лежи у следећем: тужилац је тражио новчану накнаду штете у износу од 500.000 фунти, или уклањање шестог и седмог спрата. Суд је новчани износ штете определио на 225.000 фунти, али како није нашао да су испуњени услови за њено досуђивање, досудио је повраћај у пређашње стање. Такво судско одлучивање за туженог је представљало трошак од процењених 1–2,5 милиона фунти, што је неколико пута више од новчано израженог тужбеног захтева. Наведена судска пресуда пример је да се несавесно грађење не може оправдати вредношћу инвестиције, већ се приликом одмеравања приватних интереса нарочито води рачуна шта се таквом инвестицијом губи, пре но шта се добија.

У домаћем праву судска пракса стоји на становишту непризнања негативних имисија.[25] Међутим, Закон о основама својинскоправних

[23] *HKRUK II (CHC) Ltd v Heaney* [2010] EWHC 2245 (Ch). Приступ 15.7.2026. https://vlex.co.uk/.

[24] *HKRUK II (CHC) Ltd v Heaney* [2010] EWHC 2245 (Ch).

[25] Пресуда Окружног суда у Чачку Гж 92/96 од 30.1.1996. године.

односа прописује заштиту власника од неоснованог узнемиравања на други начин, а не одузимањем ствари.[26] Уколико би градња на свом земљишту достизала стандард злоупотребе права, то би представљало неосновано узнемиравање власника суседне непокретности.[27] Услов остваривања заштите јесте проузроковање знатније штете. Другим речима, у суседским односима злоупотреба права изједначава се са проузроковањем знатније штете власнику суседне непокретности. Притом, није неопходно да је градња била противправна, односно без одобрења надлежног органа – заштита постоји у случају проузроковања знатније штете другоме приликом вршења права својине или суседских права.[28] Овај правни пут није коришћен у случају губитка природне светлости.

3. Накнада штете због смањене вредности непокретности

У грађанском суседском праву одговорност настаје за прекомерно узнемиравање, које власник суседне непокретности није дужан да трпи. Међутим, до обезвређивања вредности непокретности може доћи иако нису испуњени услови за одговорност за прекомерне имисије. То је разлог зашто смањење вредности непокретности посматрамо одвојено од штете од прекомерних имисија.

Губитак природног извора светлости или одређеног погледа може довести до смањења тржишне вредности непокретности. Реч

---

[26] Члан 42 ЗОСП: *„Ако треће лице неосновано узнемирава власника или претпостављеног власника на други начин, а не одузимање ствари, власник, односно претпостављени власник може тужбом захтевати да то узнемиравање престане. Када је узнемиравањем из става 1. овог члана проузрокована штета, власник има право да захтева накнаду штете по општим правилима о накнади штете. Право на подношење тужбе из става 1. овог члана не застарева.”*

[27] „Коришћење суседских права има за циљ да омогући власнику непокретности да користи своје право, а не да другом наноси штету. Стога је вршење суседског права на начин којим се проузрокује знатнија штета суседној непокретности у супротности са циљем, услед кога се то право установљава, те је такво понашање у супротности са забраном из чл. 6 ст. 2 Закона о основама својинскоправних односа.” Решење Врховног касационог суда Рев 415/10 од 15.6.2010. године. Приступ 15.7.2026. https://www.vrh.sud.rs/.

[28] „Међутим, уколико је услед изградње новог објекта, његовог коришћења или вршења суседских права везаних за објекат, валснику суседне непокретности проузрокована знатнија штета, овај има право на накнаду штете, чак и када је објекат изграђен у складу са одобрењем надлежног органа.” Решење Врховног касационог суда Рев 415/10 од 15.6.2010. године.

је о финансијском губитку који је надокнадив само у специфичним условима, на пример уколико је непокретност била предмет преговора ради продаје или закупа, а разлог одустанка преговарача тицао се управо губитка погледа или природних извора светлости (измакла добит). Затим, уколико су закупци отказали или одустали од продужетка уговора о закупу из истих разлога. Ван круга оваквих сличних ситуација реч је о ткз. чистој економској штети (енг. pure economic loss), која није надокнадива у посматраним правним системима.

У англоамеричком праву изгубљен видик или извор светлости посматра се као узрочник промене тржишне вредности непокретности. Стога је ово важно питање за просторно планирање. Сваки пројекат изградње мора удовољити одређеном „минимуму архитектонских стандарда спољног изгледа и усклађености са околним грађевинама”, како би се избегле последице у виду естетски непријатних или просторно неприкладних грађевина, које угрожавају вредност постојећих непокретности (Bernhart, Burkhart, 2000: 427). Када се ове шкодљиве последице ипак остваре, суд разматра постојање повреде и права на накнаду штете. Англоамеричко право не признаје чисту економску штету (Bernstein, 2006: 777–778), али у специфичним условима уважава смањење тржишне вредности непокретности као штету.

У познатом случају из америчке судске праксе *Keinz*, држава је експроприсала део непокретности тужиоца и изградила државни пут дуж обале језера. Тужиоци су подигли тужбу због смањене вредности њихове непокретности услед губитка неометаног видика ка језеру, што је суд уважио и досудио накнаду у висини разлике претходне и накнадне тржишне вредности непокретности, узимајући у виду изградњу пута.[29] Посебно је занимљиво да је суд наведено смањење вредности непокретности посматрао као штету услед спроведене експропријације и нагласио да Устав захтева обештећење власника чија је имовина одузета противно његовој вољи, и то не само у висини

[29] *Keinz v. State of New York*, 2 A.D. 2d 415 (N.Y. App. 1956). Губитак идиличног погледа на језеро са непокретности тужиоца представља надокнадиву штету у случају експропријације. *LaPlata Electric Assoc. v. Cummins*, 728 P.2d 696 (Colo. 1986). На основу прецедента из *Keinz* предмета, суд је досудио накнаду штете због смањене тржишне вредности непокретности *услед погоршане естетике*, до чега је дошло изградњом трафостанице на земљишту тужиоца. Суд је формулисао јасан став да у случају делимичне експропријације, власник непокретности има право на накнаду целокупне штете, укључујући и ону естетске природе, а која настаје као природна и разумна последица експропријације. Приступ 20.7.2026. https://law.justia.com/.

вредности одузетог дела земљишта, већ и у висини смањене вредности преосталог, неекспроприсаног дела земљишта. Њихов збир изражава целокупно претрпљену штету. Став америчке судске праксе није јединствен, а од чињеница конкретног случаја зависи да ли ће судови прихватити примену наведеног прецедента.[30] Нарочито је важно приметити да се ови случајеви везују за изградњу јавне инфраструктуре, не за изградњу приватних грађевина.

Претходно споменуто право на видљивост у америчкој судској пракси постаје занимљиво и када разматрамо овај аспект. У предмету из 2005. године, суд је право на накнаду штете због смањене видљивости тужиочеве непокретности трећим лицима са јавног пута условио смањењем вредности те непокретности.[31]

Слична ситуација постоји у швајцарском праву, када је реч о праву на накнаду штете за прекомерне имисије од јавне инфраструкутре. Надокнадива је штета која кумулативно испуњава три услова: да је специјална (посебна), непредвидива и тешка (Вучковић, 2018: 156–157). Специјална или посебна је она штета која прелази границе до које се такве штете сматрају нормалним по уобичајеном току ствари (нпр. због намене непокретности или нарочитог интензитета имисија). Предвидивост штете подразумева да је нанадокнадива она штета која могла очекивати с обзиром на обим развоја посматраног подручја. На крају, тежина повреда се процењује управо на основу процента умањења економске вредности непокретности. Тешка је она повреда која умањује вредност непокретности за 10% или више.[32]

---

[30] *Probasco v. Reno*, 85 Nev. 563, 459 P.2d. 772 (Nev. 1969). Суд је одбио захтев тужиоца за накнаду штете због изгубљене светлости, ваздуха и погледа са његове непокретности, у случају када је подигнут надвожњак на државном путу, а непокретност није била предмет експропријације. Приступ 20.7.2026. https://law.justia.com/.

[31] *Dep't of Transp. of Colo. v. Marilyn Hickey Ministries*, 2005 WL 2456948 (Colo. App. 2005). Тужени је експроприсао мали део парцеле тужиоца, црквене заједнице, ради подизања заштитног бетонског зида уз нову трасу железнице. Тужилац је тражио накнаду штете због смањене видљивости његове непокретности возачима са државног пута, услед подизања зида за потребе железнице. Суд је констатовао да власник непокретности која се граничи са државним путем нема право на саобраћај који пролази поред његове непокретности, те да нема ни право на видљивост учесницима тог саобраћаја. Наглашено је одсуство смањења вредности непокретности, а имајући у виду неометан приступ њој са државног пута. Приступ 25.7.2026. https://law.justia.com/.

[32] ATF 101 I b 405, 1975. Суд је утврдио да, када бука од саобраћаја на ауто-путу прелази уобичајене границе за насељена места, смањење тржишне вредности тужиочевих непокретности за 10% не представља незнатну штету, те је досудио њену накнаду. Приступ 25.7.2026. www.bger.ch.

То значи да постоји право на накнаду штете уколико је вредност одређене непокретности умањена у већем проценту од 10%, а услед изградње јавне инфраструктуре која није била предвидљива. Значајно ограничење остваривања права на ову накнаду јесте намена непокретности од које потичу имисије – јавна инфраструктура. Стога оштећени остаје без заштите од приватних инвеститора.

4. Закључак

Интерес очувања одређеног видика израз је материјалне вредности таквог видика за целину посматраног материјалног добра. Његова повреда једнака је умањењу вредности конкретног материјалног добра. Међутим, очување видика супротставља се апсолутном праву својину власника суседних земљишта, да на свом земљишту граде, уз поштовање грађевинских прописа. Отуда значајна контраверза признања права на видик. Ниједан правни систем не пружа посебну заштиту очувању видика са непокретности, укључујући и домаће и швајцарско право. Међутим, фактичко постојање одређеног видика ужива одређену заштиту. Тако, америчка судска пракса уважава да губитак одређеног видика може да води смањењу вредности непокретности, те се признаје право на накнаду штете, али само када је реч о јавној инфраструктури која нарушава постојећи видик. Занимљиво је како судија тумачењем принципа забране одузимања приватног земљишта без правичне новчане накнаде, које је признато у већини савремених правних система, сагледава штету коју оштећени трпи услед експропријације дела његовог земљишта и градње на том одузетом делу. Штета обухвата тржишну вредност одузетог дела земљишта и, што је посебно важно, разлику између старе и нове тржишне вредности преосталог дела земљишта оштећеног, гледано из перспективе губитка одређеног видика.

Очување извора природне светлости подразумевани је део мирног и потпуног уживања права на непокретности. Међутим, право на светлост није признато у већини правних система. У енглеском праву законом је регулисано установљавање права на природни извор светлости на основу одржаја. У швајцарском праву извор светлости заштићен је у оквиру прекомерних негативних имисија. Међутим, заштита се односи искључиво на незакониту градњу нових грађевина. Стога је енглески систем заштите потпунији. У домаћем праву неистражен је курс тражења заштите у домену забране злоупотребе права, када лишавање природне светлости проузрокује знатнију штету власнику непокретности.

Облигационоправна сфера заштите показује се као неефикасна јер једнократна новчана надокнада не мења постојеће стање: изгубљен је видик, изгубљен је извор природне светлости. Стварноправна заштита показује се као недовољна у овим случајевима: неопходно је испуњење услова за постојање прекомерних имисија. У домаћем праву ова заштита није доступна јер судска пракса не познаје негативне имисије. Законска дефиниција прекомерних имисија их своди на позитивне материјалне утицаје који потичу са једне непокретности и отежавају коришћење суседне непокретности. Стога у постојећим околностима главни курс деловања нужно мора бити кроз урбанистичке прописе. *De lege ferenda*, неопходно је законски уважити негативне имисије и омогућити заштиту извора природне светлости у суседским односима. Перспектива заштите одређеног видика лежи у уговорном праву, а решења општег карактера треба опрезно тражити.

Литература

Bernhart, R., Burkhart M. A. (2000). *Real Property in a Nutshell*. Minnesota: West Group, St. Paul.

Bernstein, A. (2006). Keep it simple: An explanation of the rule of no recovery for pure economic loss. Arizona Law Review. 48. 773–711.

Morag-Levine, N. (2022). The Case of Proclamations (1610), Aldred's Case (1610), and the Origins of the Sic Utere/Salus Populi Antithesis. Law and History Review. 40 (3). 383-408.

Вучковић, М. (2018). Грађанскоправни аспект заштите од прекомерних имисија. Докторска дисертација. Ниш: Правни факултет Универзитета у Нишу.

Попов, Д. (2002). Упоредно законодавство о штетама услед прекомерних имисија. Зборник Правног факултета у Новом Саду. 1–3. 221–230.

Попов, Д. (2012). Недопуштене имисије и заштита животне средине. Зборник Правног факултета у Новом Саду. 4. 69–81.

Правни прописи:

Prescription Act (1832).

Schweizerisches Zivilgesetzbuch (1907). (Stand am 1. Januar 2026).

Woodland Lake Shore Rules and Regulations. Приступ 1.7.2026. https://woodlandshorehomeownersassocation.wildapricot.org/Rules-&-Regulations.

Закон о основама својинскоправних односа, Сл. лист СФРЈ, бр. 6/80 и 36/90, Сл. лист СРЈ, бр. 29/96 и Сл. гласник РС, бр. 115/2005 – др. закон.

Судске одлуке:

896,000 Square Feet v. Dep't of Transp. and Public Facilities, 806 P.2d 843 (Alaska 1991). Приступ 10.7.2026. https://law.justia.com/.

Aldred v. Benton [1610] 77 ER 816, 9 Co Rep 57b.

ATF 101 I b 405, 1975. Приступ 25.7.2026. www.bger.ch.

ATF 88 II 10, 1962. Приступ 20.7.2026. www.bger.ch.

Colls v Home and Colonial Stores [1904] UKHL 1. Приступ 15.7.2026. https://www.isurv.com/.

Davies v. Dennis and Others [2009] EWCA Civ 1081. Приступ 1.7.2026. https://www.bailii.org/.

Dep't of Transp. of Colo. v. Marilyn Hickey Ministries, 2005 WL 2456948 (Colo. App. 2005). Приступ 25.7.2026. https://law.justia.com/.

HKRUK II (CHC) Ltd v Heaney [2010] EWHC 2245 (Ch). Приступ 15.7.2026 https://vlex.co.uk/.

Keinz v. State of New York, 2 A.D. 2d 415 (N.Y. App. 1956). Приступ 20.7.2026. https://law.justia.com/.

LaPlata Electric Assoc. v. Cummins, 728 P.2d 696 (Colo. 1986). Приступ 20.7.2026. https://law.justia.com/.

Probasco v. Reno, 85 Nev. 563, 459 P.2d. 772 (Nev. 1969). Приступ 20.7.2026. https://law.justia.com/.

Shelfer v City of London Electric Lighting Co [1895] 1 Ch 287, CA. Приступ 15.7.2026. https://www.isurv.com/.

State ex. rel. Dep't of Highways v. Allison, 372 P.2d. 850 (Okla. 1972). Приступ 10.7.2026. https://law.justia.com/.

State ex. rel. Missouri Highway Transp. Comm'n v. Dooley, 738 S.W.2d 457 (Mo. App. 1987). Приступ 10.7.2026. https://law.justia.com/.

Пресуда Окружног суда у Чачку Гж 92/96 од 30.1.1996. године. Приступ 4.6.2026. https://www.sirius.rs/.

Решење Врховног касационог суда Рев 415/10 од 15.6.2010. године. Приступ 15.7.2026. https://www.vrh.sud.rs/.

Bojana Verović, LL.D.
Teaching Assistant
Faculty of Law, University of Niš
Serbia

Loss of View and Loss of Light: Recoverable Damage or Not

Summary

As a characteristic of the modern era, the intensified process of urbanization reveals new problems in social communities. The construction of multi-storey buildings in areas with lower-storey residential houses or on the slopes of hilly terrains obstructs the view of the residents of the surrounding real estates and deprives them of light. The market value of real estate is affected by the existence of a certain view of the city, a mountain range, a river or the sea. Bearing that in mind, the author questions whether there is damage when the owner of an existing real estate is deprived of the view or light due to the construction of a new building on the neighboring real estate.

Loss of view and loss of light are two separate cases of negative changes. They may be examined in two ways: 1) as excessive emissions, and 2) as a cause for reducing the market value of real estate. The paper analyzes the right to compensation for damage in both cases, and assesses the effectiveness of this legal remedy as a form of civil law protection. The first part of the paper examines the legislative solutions in Switzerland, the United Kingdom, the United States of America, and Serbia, concerning the right to compensation for damage in case of excessive emissions, loss of view or a source of natural light (nuisance). The second part of the paper analyzes whether there is a right to compensation for damage due to the reduction of the market value of real estate which has been caused by the loss of view or a source of natural light. The conclusion summarizes the research results.

Keywords: *nuisance, pure economic loss, reduction of the real estate value, right to view, right to visibility, right to light.*

СЕСИЈА ЗА КРИВИЧНО, КРИВИЧНО-ПРОЦЕСНО ПРАВО И КРИМИНОЛОГИЈУ

CRIMINAL LAW, CRIMINAL PROCEDURE LAW, AND CRIMINOLOGY SESSION

Prof. Vanda Božić, LL.D., [*]
Associate Professor,
Department of Legal Sciences,
State University in Novi Pazar
Prof. Saša Knežević, LL.D., [**]
Full Professor,
Faculty of Law, University of Niš,
Republic of Serbia

UDK: 343.852:61
343.851
343.222
343.2.01

DOI: 10.5281/zenodo.23099355

COMPULSORY PSYCHIATRIC TREATMENT SECURITY MEASURES IN CRIMINAL LAW: INDETERMINATE NORMATIVE FRAMEWORK AND THE LIMITS OF LEGITIMATE PREVENTION

Abstract: In contemporary criminal law, compulsory psychiatric treatment security measures remain insufficiently clarified at the theoretical level and insufficiently defined in normative terms, particularly with regard to the concept of dangerousness as a key basis for their application. This paper analyses compulsory psychiatric treatment security measures under the criminal legislation of the Republic of Serbia, with the aim of examining their legal nature, the limits of their legitimate application, and their compliance with contemporary European human rights standards. The aim of the paper is to determine whether the existing normative framework allows for an application of these measures that meets the requirements of legal certainty, foreseeability, and proportionality, and whether an appropriate balance is achieved between society's legitimate interest in preventing future unlawful acts and the protection of the fundamental rights of persons subject to such measures. The methodological framework of the paper is based on a normative-dogmatic analysis of positive law and a critical analysis of relevant case law and European human rights standards, with particular emphasis on the interpretation of the concept of dangerousness and the role of psychiatric expert assessment in the decision-making

[*] vbozic@np.ac.rs; ORCID: 0000-0002-59051916.
[**] knez@prafak.ni.ac.rs, ORCID: 0000-0002-0545-5229.

process. The findings indicate that the existing normative framework does not provide sufficiently determinate criteria for assessing the degree of dangerousness relevant to the application of different forms of compulsory psychiatric treatment. The legal standards of “serious danger” and “a more serious criminal offence” leave considerable scope for prognostic and evaluative assessment, while the limited reliability of predictions of future behaviour requires that the results of such assessments not be treated as certain. Therefore, particular importance is given to a clear distinction between the expert and legal components of the assessment of dangerousness, individualized judicial decision-making, and effective review of the grounds for the continued application of institutional treatment involving deprivation of liberty. The paper examines the concept of dangerousness as a legal standard within the framework of the principles of necessity and proportionality, while linking the criminal-law and psychiatric dimensions of decision-making on compulsory psychiatric treatment security measures. On this basis, de lege ferenda proposals are formulated with a view to clarifying the criteria relevant to the assessment of serious danger, strengthening the standards for the reasoning of judicial decisions, and ensuring effective review of the justification for the continued application of institutional treatment, while consistently applying a less restrictive form of treatment whenever the purpose of the measure can thereby be achieved. In conclusion, the greater the uncertainty inherent in the assessment of future dangerousness and the more intensive and prolonged the restriction of rights, the stricter the requirements must be in terms of normative determinacy, individualization, proportionality, and judicial review.

Keywords: compulsory psychiatric treatment security measures, offender dangerousness, risk assessment, proportionality, human rights.

1. INTRODUCTION

Security measures of a medical nature constitute a specific form of criminal-law response aimed at preventing future unlawful conduct by the offender. Unlike punishment, whose imposition is directly linked to the offender’s culpability for a criminal offence already committed, the justification for the application of medical security measures rests to a significant extent on their preventive function and on an assessment of

the risk of future unlawful conduct. It is precisely this future-oriented focus on the offender's conduct that raises complex questions concerning the limits of legitimate criminal-law intervention.

The particular sensitivity of these measures stems from the fact that their application may entail significant and long-lasting restrictions on the offender's fundamental rights, including the right to liberty, personal integrity, privacy, and autonomy in decisions concerning medical treatment. Accordingly, the preventive nature of medical security measures cannot per se provide sufficient justification for restricting such rights; rather, their imposition and duration must be based on conditions prescribed by law and be subject to the requirements of legality, necessity, and proportionality. Therefore, the question of the justification of these measures extends beyond the framework of traditional criminal-law doctrine and is directly linked to fundamental human rights protection standards. In this context, the concept of offender dangerousness assumes particular importance. The criminal legislation of the Republic of Serbia makes the application of certain medical security measures conditional upon the existence of a danger that the offender will commit another criminal offence or another unlawful act defined by law as a criminal offence, with the degree of such danger also influencing the choice of the appropriate measure. However, the assessment of dangerousness is necessarily directed towards future conduct and is therefore inherently prognostic in nature. Criminal-law scholarship has highlighted the difficulties associated with assessing the likelihood of future unlawful conduct by the offender, as well as with determining the degree of dangerousness required to justify the selection and application of particular medical security measures (Steadman, 2000: 265-271; Drakić, 2008: 613-626; Božić, 2023: 59-71).

A further layer of complexity arises from the relationship between the medical and legal assessment of dangerousness. An expert witness is required to provide an opinion on the prognosis of future conduct in connection with the offender's mental disorder, including whether there is a serious danger of future unlawful conduct and whether treatment and confinement in a healthcare institution are necessary or treatment at liberty is sufficient (Soković, 2017: 362). The expertise of a psychiatric expert plays a significant role in determining the offender's mental condition and assessing the risk of future conduct, whereas the decision on whether the statutory requirements for imposing the measure have been met rests with the court. This division of roles raises questions concerning the boundaries between expert and judicial assessment, as well as the

criteria on the basis of which the court determines the existence of legally relevant dangerousness and relies on that assessment when rendering a decision that significantly restricts the offender's fundamental rights.

The practical application of medical security measures also depends on the conditions under which they are implemented, particularly the availability of adequate healthcare and social care resources and the continuity of treatment. Problems in this regard, including shortages of qualified personnel and appropriate accommodation capacities, as well as insufficient coordination between healthcare and social welfare institutions, have already been identified in analyses of the domestic system for the implementation of these measures (Milićević et al., 2019: 161-180). Although these issues do not constitute a separate subject matter of the present study, they provide relevant context for the effective fulfilment of the preventive and therapeutic purposes of medical security measures.

The subject matter of this paper is medical security measures, examined primarily through the normative definition and practical application of the concept of dangerousness as one of the key grounds for their imposition. The paper aims to examine whether the existing normative framework provides sufficiently clear and foreseeable criteria for assessing dangerousness and determining the appropriate type and duration of medical security measures, as well as whether their application ensures an appropriate balance between society's legitimate interest in preventing future unlawful acts and the protection of the fundamental rights of persons subject to these measures. Particular attention is given to the limits of judicial discretion, the role of psychiatric expert evidence, the principles of necessity and proportionality, and the possibility of applying less restrictive forms of treatment. The research is based on the normative-dogmatic and analytical methods, combined with a critical analysis of relevant judicial and institutional practice.

The central premise of the paper is that the legitimacy of medical security measures cannot be based solely on their general preventive purpose and an assessment of the offender's future dangerousness; it requires sufficiently precise normative criteria, an individual assessment, effective judicial review, and adherence to the principles of proportionality and the least restrictive intervention. On this basis, possible improvements to the existing normative framework de lege ferenda will also be considered.

2. NORMATIVE FRAMEWORK OF COMPULSORY PSYCHIATRIC TREATMENT SECURITY MEASURES IN THE CRIMINAL LAW OF THE REPUBLIC OF SERBIA

2.1. Concept, Purpose and Types of Medical Security Measures

Security measures constitute a distinct category of criminal sanctions with a predominantly preventive purpose. Under the Criminal Code of the Republic of Serbia (CC RS), the purpose of security measures within the general purpose of criminal sanctions is to eliminate conditions or circumstances that may contribute to the offender committing criminal offences in the future.[1] Unlike punishment, which is based on the offender's culpability for a criminal offence already committed, security measures are primarily aimed at preventing future unlawful conduct. Their legal nature is therefore determined by their preventive purpose, but also by the fact that they constitute criminal sanctions which, depending on their type, may significantly restrict the offender's rights. In medical security measures, the preventive function is linked to the need for the offender's treatment, meaning that their application encompasses both a criminal-law and a medical dimension. It is precisely this combination of preventive and therapeutic functions, together with the possibility of significant restrictions on the rights of the person subject to the measure, that determines their specific position within the system of criminal sanctions.

Within the system of security measures, medical security measures occupy a distinct position. The Criminal Code of the Republic of Serbia provides for four such measures: compulsory psychiatric treatment and confinement in a healthcare institution, compulsory psychiatric treatment at liberty, compulsory treatment of drug addicts, and compulsory treatment of alcoholics.[2] Their common characteristic lies in the connection between the criminal-law response and the need for appropriate medical treatment of the offender, while the conditions for their imposition, the manner of their implementation, and the duration of individual measures differ. Among medical security measures, compulsory psychiatric treatment and confinement in a healthcare institution and compulsory psychiatric treatment at liberty are of particular significance from the

[1] Article 78 of the Criminal Code (CC), Official Gazette of the Republic of Serbia, No. 85/2005, 88/2005-corr., 107/2005-corr., 72/2009, 111/2009, 121/2012, 104/2013, 108/2014, 94/2016, 35/2019, 94/2024 and 63/2026.

[2] Article 79(1), items 1-4, CC RS.

perspective of restrictions on fundamental rights. Their application is directly linked to the offender's mental condition and the assessment of the risk of future unlawful conduct. Therefore, in terms of these measures, the interplay between the preventive purpose of the criminal-law response, the need for treatment, and the protection of the rights of the person subject to the measure is most pronounced. The institutional measure requires particular attention, given that its duration is not predetermined by a fixed time limit but is linked to the continuing need for treatment and to the persistence of dangerousness that the measure is intended to address.

Given the scope of the present study, the analysis that follows will focus primarily on compulsory psychiatric treatment and confinement in a healthcare institution and compulsory psychiatric treatment at liberty, in respect of which the assessment of offender dangerousness is directly relevant to the choice, application, and duration of the criminal-law intervention.

2.2. Conditions for imposing Compulsory Psychiatric Treatment Security Measures

The conditions for imposing compulsory psychiatric treatment and confinement in a healthcare institution and compulsory psychiatric treatment at liberty are determined by the offender's mental condition at the time of the commission of the offence, the presence of danger of future unlawful conduct, and the need for appropriate treatment. Although both measures share a common preventive and therapeutic basis, the distinction between them rests on an assessment of dangerousness and on determining whether treatment and confinement in a healthcare institution are necessary to avert such danger or whether treatment at liberty is sufficient.

Compulsory psychiatric treatment and confinement in a healthcare institution may be imposed on an offender who committed a criminal offence in a state of substantially diminished mental capacity, as well as on an offender lacking mental capacity who committed an unlawful act defined by law as a criminal offence, provided that the court establishes that there is a serious danger that the offender will commit a more serious criminal offence and that treatment and confinement in a healthcare institution are necessary in order to avert that danger.[3] The law thus cumulatively links the existence of a particular mental condition of the

[3] Article 81(1) and (2), CC RS.

offender with a prognosis of future conduct and an assessment of the need for institutional treatment.

Unlike compulsory psychiatric treatment and confinement in a healthcare institution, compulsory psychiatric treatment at liberty is applied where treatment of the offender without placement and confinement in a healthcare institution is sufficient to avert the established danger.[4] Subject to the conditions prescribed by law, this measure may also be imposed on an offender whose mental capacity was substantially diminished, as well as following the termination of compulsory psychiatric treatment and confinement in a healthcare institution where institutional treatment and confinement are no longer necessary, but treatment at liberty remains necessary.

The statutory regulation of these measures demonstrates that offender dangerousness constitutes one of the central criteria for their imposition and selection. However, the law does not link the existence of serious danger exclusively to the offender's mental condition. The imposition of the institutional measure also requires a finding that there is a danger of the commission of a more serious criminal offence and that treatment and confinement in a healthcare institution are necessary specifically in order to avert that danger. This establishes a link between the assessment of future risk, the seriousness of the potential future offence, and the intensity of the criminal-law intervention.

The distinction between institutional treatment and treatment at liberty therefore does not merely concern the manner in which the measure is implemented. It also directly determines the intensity of the restriction of the offender's rights. Compulsory psychiatric treatment and confinement in a healthcare institution entails deprivation of liberty and therefore constitutes a significantly more intensive interference with fundamental rights than treatment at liberty. Therefore, the choice between the two measures must also be considered from the perspective of necessity and proportionality. Institutional treatment is justified only where the purpose of the measure cannot be achieved through the application of a less restrictive measure.[5] It is precisely at this point that one of the central questions of the present study comes to the fore. The statutory terms "serious danger" and "more serious criminal offence", as well as the

[4] Article 82, CC RS.

[5] Article 8, Recommendation Rec(2004)10 concerning the Protection of the Human Rights and Dignity of Persons with Mental Disorder, 22 September 2004, available at: https://rm.coe.int/rec-2004-10-em-e/168066c7e1, accessed 1 June 2026.

requirement that a particular form of treatment be "necessary in order to avert such danger", leave room for evaluative and prognostic assessment in each individual case. The manner in which these terms are interpreted determines not only whether a medical security measure will be imposed but also whether the offender will be subjected to institutional treatment involving deprivation of liberty or to the less restrictive alternative of treatment at liberty. Accordingly, the clarity and foreseeability of the criteria on which such a decision is based constitute one of the key issues of legal certainty and the legitimacy of preventive criminal-law intervention.

2.3. Duration, Review and Termination of Compulsory Psychiatric Treatment Security Measures

From the perspective of the protection of fundamental rights, the duration of compulsory psychiatric treatment security measures raises a particularly important issue. Unlike compulsory psychiatric treatment at liberty, the duration of which is limited by law to a maximum of three years,[6] compulsory psychiatric treatment and confinement in a healthcare institution is not subject to a predetermined time limit. The court shall terminate this measure once it establishes that there is no longer a need for the offender's treatment and confinement in a healthcare institution. Where the measure has been imposed on an offender who committed a criminal offence in a state of substantially diminished mental capacity, it may continue for a period exceeding the term of imprisonment imposed.[7] Such a normative framework directly links the duration of the institutional measure to the continued existence of the circumstances justifying the offender's treatment and confinement, thereby making continuous review of those circumstances particularly important. The justification for the continued application of the institutional measure cannot be based solely on the circumstances that existed at the time it was initially imposed. The statutory obligation of the court to terminate the measure once the need for treatment and confinement has ceased presupposes a subsequent assessment of whether the grounds justifying its continuation still exist. Therefore, changes in the offender's mental condition and the results of the treatment provided are directly relevant to the decision on the continued application of the measure. The particular importance of such review stems from the fact that the institutional measure entails depriva-

[6] Article 82(5), CC RS.

[7] Article 81(3) and (4), CC RS.

tion of liberty and that its duration is not subject to a predetermined time limit.

The Criminal Code also provides for the possibility of changing the form of psychiatric treatment depending on the results of treatment and changes in the circumstances relevant to its continued application. An offender lacking mental capacity who has been subjected to compulsory psychiatric treatment and confinement in a healthcare institution may be ordered to undergo compulsory psychiatric treatment at liberty where the court, on the basis of the results of treatment, determines that treatment and confinement in an institution are no longer necessary and that treatment at liberty is sufficient.[8] Conversely, if the offender fails to undergo treatment at liberty, discontinues it without authorization or, despite undergoing treatment, a danger arises that the offender will again commit an unlawful act defined by law as a criminal offence, and treatment and confinement in a healthcare institution become necessary, the court may impose the institutional measure.[9] The statutory framework thus allows the form of psychiatric treatment to be adapted to changes in the offender's condition and to circumstances relevant to the assessment of dangerousness.

The different statutory rules governing the duration of the two measures are particularly significant from the perspective of the principle of proportionality. The duration of the institutional measure depends on the continued need for treatment and confinement in a healthcare institution, which raises the question of the criteria on the basis of which it is determined that such a need continues to exist. The fact that the institutional measure may remain in force for longer than the term of imprisonment imposed on an offender with substantially diminished mental capacity further underscores the importance of effective and periodic review of the grounds justifying its continuation. The European Court of Human Rights (ECtHR) has emphasized that, when deciding on the continuation of compulsory confinement, the person's current mental condition must be taken into account, since the assessment must reflect changes in that condition following the initial decision; the Court also attaches particular importance to automatic periodic review.[10]

[8] Article 82(2), CC RS.

[9] Article 82(6), CC RS.

[10] Denis and Irvine v. Belgium [GC], nos. 62819/17 and 63921/17, 1 June 2021, §§ 168, 172–173, available at: https://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-210363, accessed 1 August 2026.

A particular problem arises from the relationship between the assessment of future dangerousness, which constitutes one of the conditions for imposing the institutional measure, and the need for treatment and confinement, the cessation of which constitutes the statutory ground for its termination. Insufficiently defined criteria for assessing these circumstances may make it difficult to determine the point at which the continued application of the institutional measure ceases to be justified. The longer the restriction of liberty continues, the greater the need to establish reliably that the grounds justifying such an intervention still exist. Therefore, review of the justification for the continued application of the measure should not be reduced to a formal examination of compliance with the statutory requirements, but should encompass an individual assessment of the offender's current condition, the results of treatment, and the existence of circumstances justifying the continuation of institutional treatment. Otherwise, the preventive function of the measure may result in a prolonged restriction of liberty based on a prognosis of future conduct whose reliability and continuing relevance are insufficiently reviewed.

3. OFFENDER DANGEROUSNESS AS A BASIS FOR THE APPLICATION OF COMPULSORY PSYCHIATRIC TREATMENT SECURITY MEASURES

3.1. Concept and Legal Nature of Dangerousness

The concept of offender dangerousness occupies a central place in the normative framework governing medical security measures. Unlike culpability, which concerns the offender's mental attitude towards a criminal offence already committed, dangerousness is future-oriented and is based on an assessment of the likelihood of the offender's future unlawful conduct. It is precisely the prognostic nature of this criterion that constitutes one of the fundamental distinctive features of medical security measures, while at the same time giving rise to difficulties in determining the limits of their legitimate application.

The Criminal Code does not provide a general definition of offender dangerousness; rather, its content derives from the conditions prescribed for the imposition of individual measures. In case of compulsory psychiatric treatment and confinement in a healthcare institution, there must be a serious danger that the offender will commit a more serious criminal offence; in case of compulsory psychiatric treatment at liberty, it is suf-

ficient that there be a serious danger that the offender will commit an unlawful act defined by law as a criminal offence. Accordingly, in order to impose the institutional measure, the law requires not only an assessment of the likelihood of future unlawful conduct but also requires that the established danger relates to the commission of a more serious criminal offence. Such a normative framework raises the question of the content of the legal standard of "serious danger". The law does not specify the degree of probability required for dangerousness to be regarded as serious, nor does it prescribe the criteria on the basis of which such an assessment is to be made. At the same time, in relation to the institutional measure, it also employs the term "more serious criminal offence", the meaning of which is not specifically defined in the provisions governing security measures. The court is therefore required, in each individual case, to assess not only the likelihood of future unlawful conduct but also its potential seriousness, as well as the necessity of institutional treatment specifically for the purpose of averting such danger.

Offender dangerousness cannot be equated with the offender's mental disorder, nor can its existence be automatically inferred from a lack of mental capacity or substantially diminished mental capacity (Mullen, 1984: 8-17). The offender's mental condition constitutes one of the elements relevant to the application of psychiatric security measures, but the statutory framework requires a separate determination of the existence of a serious danger of future unlawful conduct. Otherwise, the existence of a mental disorder would effectively become a presumption of dangerousness, thereby undermining the individual assessment on which the justification for preventive intervention must be based.

It is particularly significant that the assessment of dangerousness is not aimed at establishing an existing fact or an event that has already occurred, but at predicting future conduct. Therefore, the court does not establish with certainty that the offender will commit another unlawful act, but rather assesses the likelihood of such conduct on the basis of the available information. Accordingly, between the medically established mental condition and the legal conclusion that a serious danger exists, there remains a scope for prognostic and evaluative assessment, the limits of which must be sufficiently defined precisely because of the consequences that such a conclusion may have for the offender's fundamental rights.

From the perspective of legal certainty, the issue is therefore not merely how future conduct is to be predicted but also what degree of risk the legal system may regard as sufficient to justify the application of a

measure involving deprivation of liberty. The more intensive the intervention, the more stringent the requirements must be with regard to the reliability and individualization of the assessment, as well as the reasoning on which it is based. Dangerousness thereby ceases to be an exclusively medical or prognostic issue and becomes a legal standard whose interpretation must be subject to the requirements of legality, necessity, and proportionality.

3.2. Prognostic Assessment of Dangerousness and the Limits of Its Reliability

The assessment of offender dangerousness necessarily involves an element of uncertainty, since it is aimed at predicting conduct that has not occurred yet. Although the literature has vividly described risk assessments as "perishable goods" with a limited "shelf life", there is still insufficient knowledge as to how long a particular level of risk may persist and how dynamic risk factors change over time (Nilsson et al., 2009: 400-407). Nevertheless, earlier risk assessments and their interpretations may follow a person for years, gradually acquiring the status of unquestioned facts, with the attendant risk that conclusions from previous assessments may be carried forward uncritically into subsequent ones.

Unlike the determination of facts relevant to an offence already committed, the assessment of future risk cannot establish with certainty whether the predicted unlawful conduct will actually occur. A finding of dangerousness therefore constitutes an assessment of probability based on relevant information concerning the offender, the offender's mental condition, previous conduct, and other circumstances that may be associated with future risk.

The development of forensic psychiatry and psychology has led to a gradual shift away from exclusively unstructured clinical assessment and towards the development of structured approaches to risk assessment. Contemporary approaches seek to base such assessments on the systematic consideration of empirically established risk factors, while integrating them with expert evaluation of the circumstances of the individual case (Douglas et al., 2003: 1372-1379). Such structuring of the assessment process may contribute to greater consistency and transparency, but it does not eliminate the uncertainty inherent in predicting future conduct. The limitations of existing instruments are particularly significant where assessment results may serve as a basis for decisions concerning deprivation or continued deprivation of liberty. A systematic review and meta-

analysis of 50 studies, encompassing 36 instruments and 10,460 participants, found considerable variation in the reliability of instruments used to assess the risk of future violent behaviour. At the same time, the authors identified a high risk of bias in 49 of the 50 studies analysed and cautioned against the limitations of using such instruments in decision-making within forensic psychiatric settings (Ogonah et al., 2023: 780-789).

It follows that an assessment of dangerousness should not be regarded as a reliable prediction of a specific future event. Rather, it constitutes a risk assessment whose reliability depends on the quality of the available information, the methodology applied, the characteristics of the individual offender, and the time period to which the prognosis relates. A particular problem arises from the possibility of a false-positive assessment, that is, a situation in which a person is assessed as dangerous even though the predicted unlawful conduct would not in fact occur. In the context of an institutional medical security measure, the consequences of such an assessment are particularly significant, since it may contribute to the imposition or continuation of a measure involving deprivation of liberty.

Accordingly, the limited reliability of predictions of future conduct does not call into question the need to assess dangerousness when deciding on medical security measures, but it does require that the results of such assessments not be treated as certain. The more significant the legal consequences of the assessment, the greater the importance that must be attached to the transparency of the criteria applied, the individualization of the assessment, and the reasoning underlying the conclusion that a serious danger exists. Prognostic assessment constitutes one element of the decision-making process, whereas the final determination as to whether the legal standard of "serious danger" has been met is a question of law to be decided by the court.

3.3. The Role of Psychiatric Expert Evidence and the Limits of Judicial Assessment

The assessment of offender dangerousness requires the integration of an expert assessment of the offender's mental condition and the risk of future conduct with the legal determination of whether the conditions for imposing a security measure have been met. Psychiatric expert evidence is of particular importance in this process because, in the absence of the requisite specialist knowledge, the court cannot independently assess the nature and severity of the mental disorder, its impact on the offender's conduct, or the medical circumstances relevant to the prognosis

of future conduct. The expert findings and opinion provide the basis for establishing the offender's mental condition and the circumstances relevant to the need for treatment, whereas the final determination as to whether the statutory requirements for imposing a security measure have been met rests with the court.[11]

The distinction between expert and legal assessment is particularly important in determining the existence of "serious danger". The expert findings and opinion provide the expert basis for decision-making, but an assessment of the risk of future conduct cannot, in itself, substitute for the legal determination that the statutory standard of dangerousness has been met. The court must assess the expert findings and opinion together with the other circumstances of the individual case and provide reasons explaining why the established facts justify the conclusion that the degree of dangerousness required by law exists and that a particular measure is necessary in order to avert that danger. A particular problem may arise where the judicial decision is, in substance, reduced to the mere adoption of the expert's conclusion concerning the offender's future dangerousness. This would effectively transfer the determination of a legal standard (which is the ground for deprivation of liberty) from the court to the expert. On the other hand, the court may neither disregard expert findings nor substitute its own assessment for medical expertise that it does not possess. The relationship between expert evidence and judicial decision-making therefore requires a clear delineation of their respective roles. The expert provides the professional basis for risk assessment, whereas the court determines whether the established facts and expert findings satisfy the statutory requirements for imposing a particular security measure.

Such a distinction is particularly important in view of the limitations of prognostic assessment discussed in the preceding section. The more restrictive the measure, the greater the need for the court to base its decision on an assessment of all relevant circumstances and to provide clear reasons as to why the particular form of intervention is necessary. In this way, psychiatric expert evidence retains its indispensable expert function, while the final determination as to whether the statutory requirements have been met and whether the restriction of rights is justified remains within the sphere of judicial responsibility.

Some authors caution that risk assessments are often based predominantly on the psychiatric characteristics of the individual, with insuffi-

[11] Judgment of the Supreme Court of Cassation, Kzz 1083/2014, 20 November 2014, available at: https://www.vrh.sud.rs/sr-lat/kzz-10832014, accessed 1 June 2026.

cient consideration being given to situational, social, and cultural factors. At the same time, the general nature and insufficient specificity of legal rules and guidelines, coupled with the considerable reliance placed by actors within the judicial system on psychiatric opinions, may create scope for misunderstandings between expert and legal discourse (Nilsson et al., 2009: 400-407).

3.4. Assessment of Offender Dangerousness in Judicial Practice

The normative indeterminacy of the concept of offender dangerousness assumes particular significance in judicial practice because, in each individual case, the court must determine the substantive meaning of the statutory standards of "serious danger" and "more serious criminal offence", as well as establish whether institutional treatment is necessary in order to avert the identified danger. Recent case law of the Supreme Court demonstrates an effort to give more concrete meaning to these standards through an individual assessment of the circumstances of each case, while at the same time confirming the significant role of psychiatric expert evidence in establishing the factual basis for the judicial decision.

Of particular significance in this respect is the decision of the Supreme Court in Kzz 1270/2025 of 23 October 2025. In that case, an offender lacking mental capacity who had committed an unlawful act defined by law as the criminal offence of stalking was subjected to the security measure of compulsory psychiatric treatment and confinement in a healthcare institution. The defence challenged the existence of the statutory requirements for imposing the measure, arguing that neither the expert findings and opinion nor the final judicial decisions established the existence of a serious danger that the offender would commit a "more serious criminal offence", but referred only to a serious danger of reoffending. The Supreme Court held that the statutory requirement of a serious danger of committing a more serious criminal offence does not relate to the seriousness of the unlawful act already committed and giving rise to the proceedings, but rather to the assessment of the danger that the offender will commit a more serious criminal offence in the future.[12] Of particular significance is the fact that the Court also identified the circumstances relevant to such an assessment, emphasizing that it must be carried out in each individual case, taking into account an overall assessment of the offender's personality, personal history, the circumstances in

[12] Judgment of the Supreme Court, Kzz 1270/2025, 23 October 2025, available at: https://www.vrh.sud.rs/sr-lat/kzz-12702025-21731-24122, accessed 1 July 2026.

which the act was committed, and the nature of the offender's mental disorder. In this way, judicial practice gives more concrete meaning to a statutory standard whose constituent elements are not further defined by the Criminal Code itself. This position is also significant from the perspective of the limits of psychiatric expert evidence. The Supreme Court expressly emphasizes that the measure is imposed by the court, which is required to establish the existence of all statutory conditions for its application. Although the court relies to a considerable extent on the opinions of experts in the relevant fields of medicine, expert witnesses do not determine whether the statutory grounds for imposing the measure exist. This confirms the distinction between the expert and legal components of the assessment of dangerousness. The medical findings provide the expert basis for decision-making, whereas the classification of the established risk as a "serious danger" within the meaning of Article 81 of the CC RS remains a legal determination to be made by the court. However, the criteria identified above still do not answer the question of what degree of probability of future unlawful conduct constitutes a "serious danger", nor do they indicate how individual circumstances and their interrelationship are to be evaluated. Judicial elaboration therefore contributes to greater specificity of the statutory standard, but does not eliminate its prognostic and evaluative character. In this respect, there is sufficient latitude for differing assessments in individual cases, which further underscores the importance of providing specific reasons in the judicial decision, particularly where the assessment of dangerousness is the basis for imposing an institutional measure involving deprivation of liberty.

In its decision Kzz 437/2026, the Supreme Court confirmed the possibility of replacing compulsory psychiatric treatment at liberty with institutional treatment following an interruption in the implementation of the previously imposed measure.[13] The significance of this decision lies in the fact that a change in circumstances during the implementation of the measure may lead to a subsequent intensification of the criminal-law intervention. Since such a replacement entails a transition from a measure implemented at liberty to one involving deprivation of liberty, its justification should not be limited to establishing that the formal requirements for replacement have been met. An individual assessment is required to determine that, at the relevant time, institutional treatment is necessary in order to avert the specifically identified danger. It is precisely in this

[13] Judgment of the Supreme Court, Kzz 437/2026, 8 April 2026, available at: https://www.vrh.sud.rs/sr-lat/kzz-4372026-21731-obavezno-psihijatrijsko-le%C4%8Denje-u-zdravstvenoj-ustanovi, accessed 1 August 2026.

respect that the existing normative framework leaves considerable latitude for judicial assessment, since it does not provide more specific criteria for determining the point at which a less restrictive measure ceases to be sufficient.

Another important aspect emerges from the Supreme Court's decision in Kzz 486/2026, in which the Court directly links the duration of the institutional measure to the continuing need for treatment and confinement, emphasizing that security measures "are not an end in themselves" and are to be applied only for as long as the need for them persists.[14] This position is particularly significant given that the maximum duration of compulsory psychiatric treatment and confinement in a healthcare institution is not predetermined by law. The legitimacy of its continued application therefore cannot rest on the dangerousness established at the time the measure was imposed, but requires the continued existence of grounds justifying further treatment and confinement. In this respect, periodic judicial review constitutes a substantive safeguard against a preventive measure being transformed into deprivation of liberty of indeterminate duration.

The procedural expression of this requirement is also evident in the decision of the Supreme Court of Cassation in Kzz 656/2018, which provided for a review of the need for continued treatment and confinement every nine months.[15] However, the mere periodic review is insufficient if it is reduced to the formal confirmation of previously established dangerousness. Effective review requires a current and individual assessment of whether the danger continues to exist and whether its intensity justifies the continuation of institutional treatment.

The judicial practice analysed above confirms that the content of the statutory standards is shaped through an individual assessment of dangerousness and continuous review of the justification for the continued application of the measure. Nevertheless, the insufficient normative specificity of the criteria governing the choice and duration of the measure leaves considerable scope for judicial assessment. Consequently, the necessity and proportionality of preventive intervention, together with effective judicial review, constitute key safeguards for the protection of individual rights and freedoms.

---

[14] Judgment of the Supreme Court, Kzz 486/2026, 23 April 2026, available at: https://www.vrh.sud.rs/sr-lat/vks-search-download-file/105229, accessed 1 August 2026.

[15] Judgment of the Supreme Court of Cassation, Kzz 656/2018, 12 June 2018, available at: https://www.vrh.sud.rs/sr-lat/kzz-6562018-odbijen-zahtev-nedozvoljen-dokaz-prekora%C4%8Denje-optu%C5%BEbe, accessed 1 Aug. 2026.

4. LIMITS OF LEGITIMATE PREVENTION AND HUMAN RIGHTS STANDARDS

The preventive purpose of medical security measures cannot constitute an unlimited basis for interference with the offender's fundamental rights. Particularly, in case of compulsory psychiatric treatment and confinement in a healthcare institution, which entails deprivation of liberty, the justification for preventive intervention must be assessed in light of the requirements of legality, necessity, and proportionality. Therefore, the existence of a mental disorder and assessed dangerousness are not, in themselves, sufficient to justify every form and duration of intervention; rather, an appropriate relationship must exist between the established danger, the need for treatment, and the intensity of the restriction of rights.

In this context, the principle of proportionality is of particular significance. Domestic criminal-law scholarship has drawn attention to the problematic nature of the approach under which the Criminal Code does not make a security measure conditional upon the seriousness of the act already committed, whereas the determination of dangerousness for the purpose of imposing the institutional measure requires a serious danger that a more serious criminal offence will be committed (Stojanović, 2014: 152). Such an approach raises the question whether the intensity of preventive intervention is sufficiently linked not only to the prognosis of future conduct but also to the nature and seriousness of the unlawful act that gave rise to its application.

The standards developed under the European Convention on Human Rights (ECHR)[16] further limit the scope of preventive intervention where a medical security measure entails deprivation of liberty. The case law of the European Court of Human Rights (ECtHR) has established minimum conditions for the lawful deprivation of liberty of persons with mental disorders: the existence of a mental disorder must be reliably established on the basis of objective medical expertise; the disorder must be of a nature or degree warranting compulsory confinement; and its persistence must be established throughout the entire period of deprivation of liberty.[17] It follows that the initial existence of grounds for imposing the measure cannot per se justify its indefinite continuation; rather, the justification for continued deprivation of liberty depends on the current existence of

[16] European Convention on Human Rights (ECHR), available at: https://www.echr.coe.int/documents/d/echr/convention_bos, accessed 1 August 2026.

[17] ECtHR case: Winterwerp v. the Netherlands, Application no. 6301/73, Judgment of 24 October 1979, § 39, European Court of Human Rights.

circumstances rendering such intervention necessary. The requirement of necessity is particularly significant when choosing between institutional treatment and treatment at liberty. Where the preventive and therapeutic purposes can be achieved by a measure that restricts the offender's rights to a lesser extent, the application of a more intensive form of intervention requires specific justification. The principle of the least restrictive intervention thereby serves as a limit on the State's preventive action. Any restriction of liberty must be limited to what is necessary to avert the specifically identified danger.

The ECtHR proceeds from the principle that deprivation of liberty is such a serious measure that it is justified only where less restrictive measures have been considered and found insufficient to safeguard the individual or public interest. This standard is particularly significant when choosing between institutional psychiatric treatment and less restrictive forms of treatment, as it requires a concrete assessment of the necessity of deprivation of liberty and of whether the purpose of the measure can be achieved by less restrictive means.[18] In the ECtHR's case law, the possibility of review is not confined to a formal examination of the initial decision on placement, but must allow for an assessment of whether the substantive conditions justifying continued deprivation of liberty remain satisfied. Thus, the continuing relevance of the grounds for institutionalization becomes one of the key conditions for the legitimacy of its continuation.[19] The importance of the grounds for continued institutional treatment is also reflected in the ECtHR's more recent case law.

In Spivak v. Ukraine, which concerned compulsory psychiatric treatment, the Court found a violation of Article 5 of the Convention in connection with the continuation of psychiatric confinement and deficiencies in the judicial review of its lawfulness.[20] This judgment confirms that the justification for institutional treatment depends not only on the grounds for its initial imposition, but also on their continued existence and on effective judicial review. It follows from these standards that the justification for the continued application of an institutional measure must be based on the offender's current mental condition and the continued existence of grounds justifying deprivation of liberty. Periodic judicial

[18] ECtHR case Ilnseher v. Germany [GC], nos. 10211/12 and 27505/14, 4 December 2018, available at: https://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-187540, accessed 1 August 2026.

[19] ECtHR case Stanev v. Bulgaria [GC], no. 36760/06, 17 January 2012, §§ 143–147, 171, available at: https://hudoc.echr.coe.int/eng?i=002-129, accessed 1 August 2026.

[20] ECtHR case Spivak v. Ukraine, no. 21180/15, 5 June 2025, available at: https://hudoc.echr.coe.int/fre?i=001-243367, accessed 1 August 2026.

review therefore constitutes one of the key safeguards against the disproportionate and arbitrary prolongation of preventive intervention.

Changes in the offender's mental condition, the results of treatment, and changes in the degree of dangerousness must be reflected in the assessment of whether continued institutional treatment remains justified. European standards proceed from the principle that the mental disorder justifying compulsory confinement must persist throughout the entire period of deprivation of liberty, while the ECtHR's more recent case law also emphasizes the therapeutic purpose of such placement. In cases of deprivation of liberty under Article 5 § 1 (e) of the Convention, mental disorder constitutes one of the grounds for such deprivation. In order to preserve the link between the ground for deprivation of liberty and the conditions in which the measure is implemented, the Court assesses the suitability of the institution, including its capacity to provide the person concerned with the treatment required by his or her condition.[21] Periodic judicial review, however, constitutes not merely a procedural safeguard but one of the key mechanisms for preventing a preventive measure from developing into a disproportionate and arbitrary restriction of liberty.

The limits of legitimate prevention are therefore determined by the requirement that a medical security measure be based on an individual and current assessment, that the intensity of the measure correspond to the nature and degree of the established danger, and that institutional treatment be applied only where the purpose of the intervention cannot be achieved by less restrictive means. In this respect, the normative indeterminacy of the criterion of "serious danger" assumes particular significance. The more open the statutory standard is to prognostic and evaluative assessment, the stronger the safeguards of individualized decision-making, reasoned judicial decisions, and effective judicial review must be.

5. CONCLUDING CONSIDERATIONS

The analysis of compulsory psychiatric treatment security measures in the criminal law of the Republic of Serbia demonstrates that their legitimacy depends to a significant extent on how offender dangerousness is normatively defined and assessed in the individual case. Although the preventive function of these measures justifies directing the criminal-law

[21] ECtHR case Rooman v. Belgium [GC], no. 18052/11, 31 January 2019, § 214, available at: https://hudoc.echr.coe.int/rus?i=001-189902, accessed 1 August 2026.

response towards the prevention of future unlawful conduct, it is precisely this future-oriented focus that constitutes their most sensitive aspect. Unlike facts relating to an offence already committed, dangerousness is based on a prognosis of future conduct, and its assessment therefore necessarily involves a certain degree of uncertainty. The issue assumes particular significance where the assessment of dangerousness provides the basis for imposing or continuing a measure involving deprivation of liberty.

The research has shown that the existing normative framework does not provide sufficiently specific criteria for assessing the degree of dangerousness on which the application of particular forms of compulsory psychiatric treatment depends. The statutory standards of "serious danger" and "more serious criminal offence" leave considerable scope for prognostic and evaluative assessment, while the manner in which they are interpreted and applied determines the choice between treatment at liberty and institutional treatment, which may continue without a predetermined maximum time limit. Such normative openness does not necessarily lead to arbitrariness in itself, but it requires clear criteria for application, an individual assessment, and the provision of specific reasons in the judicial decision.

The results of the analysis also indicate the need for a clear distinction between the expert and legal components of the assessment of dangerousness. Psychiatric expert evidence provides an indispensable expert basis for establishing the offender's mental condition and the circumstances relevant to the prognosis of future conduct and the need for treatment, but the results of such an assessment cannot be regarded as a certain prediction of future conduct. The limitations of contemporary risk assessment methods further confirm the need to ensure that the determination of whether the legal standard of "serious danger" has been met is not reduced to the automatic adoption of an expert conclusion. The final determination as to whether the statutory requirements for imposing the measure have been met, which form of the measure is appropriate, and whether the restriction of rights is justified must remain within the sphere of judicial responsibility.

A particularly significant finding of the research concerns the duration of the institutional measure. The fact that compulsory psychiatric treatment and confinement in a healthcare institution is not subject to a predetermined time limit requires effective and substantive review of the grounds for its continued application. Dangerousness established at the time the measure was initially imposed cannot constitute a permanent

justification for deprivation of liberty; rather, its continued existence must be assessed in light of the offender's current mental condition, the results of treatment, and any changes in relevant circumstances. The principles of necessity, proportionality, and the least restrictive intervention must therefore be applied not only when the measure is imposed but throughout the entire period of its implementation.

De lege ferenda, improvements to the existing system should be primarily aimed at specifying more precisely the criteria relevant to the assessment of serious danger and the choice between institutional treatment and treatment at liberty, as well as at strengthening the standards governing the reasoning of decisions on the imposition and continued application of institutional treatment. In this regard, the criteria relating to the nature and degree of the established risk, the nature and seriousness of the potential future criminal offence, the time period to which the assessment relates, and the possibility of averting the identified danger through the application of a less restrictive measure should be defined more precisely. A more precise definition of the nature and seriousness of the potential future offence would also contribute to a clearer interpretation of the statutory standard of a "more serious criminal offence". Particular attention should be given to ensuring that the assessment of dangerousness is conducted strictly on an individual basis, based on current and verifiable facts, and subject to regular judicial review, with consistent recourse to a less restrictive form of treatment whenever the purpose of the measure can be achieved by such means. This would not diminish the preventive function of the medical security measures concerned but would place it within limits consistent with the requirements of legal certainty and human rights protection standards.

In conclusion, the greater the uncertainty inherent in the assessment of future dangerousness and the more intensive and prolonged the restriction of rights, the more stringent the requirements must be in terms of normative determinacy, individualization, proportionality, and judicial review. It is precisely here that the boundary must be drawn between legitimate prevention and preventive intervention which, due to insufficiently defined criteria and the absence of effective review, could develop into a disproportionate restriction of fundamental rights.

LITERATURE

Božić, V. (2023). "Security Measures of a Medical Nature in the Criminal Legislation of the Republic of Serbia," Proceedings of the International Scientific Conference Social Changes in the Global World, Vol. 1, No. 10, Goce Delčev University, Faculty of Law, Štip, pp. 59-71.

Douglas, K. S., Ogloff, J. R. P., Hart, S. D. (2003). "Evaluation of a Model of Violence Risk Assessment Among Forensic Psychiatric Patients," Psychiatric Services, Vol. 54, No. 10, pp. 1372-1379.

Drakić, D. (2008). "Mere bezbednosti obaveznog lečenja narkomana i alkoholičara prema novom Krivičnom zakoniku Srbije," Zbornik radova Pravnog fakulteta u Novom Sadu, Vol. 42, Nos. 1-2, 2008, pp. 613-626.

Milićević, M., Ilijić, Lj., Vujičić, N. (2019). "Mere bezbednosti medicinskog karaktera: krivičnopravni okvir i problemi u praktičnoj primeni," in Kazneno pravo i medicina, Institute of Criminological and Sociological Research, Belgrade, 2019, pp. 161-180.

Mullen, P. E. (1984). "Mental Disorder and Dangerousness," Australian and New Zealand Journal of Psychiatry, Vol. 18, No. 1, pp. 8-17.

Nilsson, T., Munthe, C., Gustavson, C., Forsman, A., Anckarsäter, H. (2009). "The Precarious Practice of Forensic Psychiatric Risk Assessments," International Journal of Law and Psychiatry, Vol. 32, No. 6, pp. 400-407.

Ogonah, M. G. T., Seyedsalehi, A., Whiting, D., Fazel, S. (2023). "Violence Risk Assessment Instruments in Forensic Psychiatric Populations: A Systematic Review and Meta-analysis," The Lancet Psychiatry, Vol. 10, No. 10, pp. 780-789.

Soković, S. (2017). "Sporna pitanja izricanja mera bezbednosti medicinskog karaktera," Crimen, Vol. VIII, No. 3, pp. 356–372.

Steadman, H. J. (2000). "From Dangerousness to Risk Assessment of Community Violence: Taking Stock at the Turn of the Century," Journal of the American Academy of Psychiatry and the Law, Vol. 28, No. 3, pp. 265-271.

Stojanović, Z. (2014). "Mere bezbednosti psihijatrijskog lečenja: Prinudno psihijatrijsko lečenje kao krivična sankcija," Crimen, Vol. 5, No. 2, pp. 145–172.

Legislation and International Legal Instruments

Criminal Code of the Republic of Serbia, Official Gazette of the Republic of Serbia, Nos. 85/2005, 88/2005-corr., 107/2005-corr., 72/2009,

111/2009, 121/2012, 104/2013, 108/2014, 94/2016, 35/2019, 94/2024 and 63/2026.

European Convention on Human Rights (ECHR).

Recommendation Rec(2004)10 of the Committee of Ministers to Member States concerning the Protection of the Human Rights and Dignity of Persons with Mental Disorder, Council of Europe, 22 September 2004.

Case Law of the European Court of Human Rights

Denis and Irvine v. Belgium [GC], nos. 62819/17 and 63921/17, Judgment of 1 June 2021.

Ilnseher v. Germany [GC], nos. 10211/12 and 27505/14, Judgment of 4 December 2018.

Rooman v. Belgium [GC], no. 18052/11, Judgment of 31 January 2019.

Spivak v. Ukraine, no. 21180/15, Judgment of 5 June 2025.

Stanev v. Bulgaria [GC], no. 36760/06, Judgment of 17 January 2012.

Winterwerp v. the Netherlands, no. 6301/73, Judgment of 24 October 1979.

Domestic Case Law

Supreme Court of Cassation of the Republic of Serbia, Kzz 1083/2014, Judgment of 20 November 2014.

Supreme Court of Cassation of the Republic of Serbia, Kzz 656/2018, Judgment of 12 June 2018.

Supreme Court of the Republic of Serbia, Kzz 1270/2025, Judgment of 23 October 2025.

Supreme Court of the Republic of Serbia, Kzz 437/2026, Judgment of 8 April 2026.

Supreme Court of the Republic of Serbia, Kzz 486/2026, Judgment of 23 April 2026.

Др Ванда Божић,
Ванредни професор,
Департман за правне науке,
Државни универзитет у Новом Пазару
Др Саша Кнежевић,
Редовни професор,
Правни факултет, Универзитет у Нишу,
Република Србија

Мере безбедности обавезног психијатријског лечења у кривичном праву: недореченост нормативног оквира и границе легитимне превенције

Апстракт

У савременом кривичном праву мере безбедности обавезног психијатријског лечења остају теоријски недовољно разјашњене и нормативно недовољно прецизиране, нарочито у погледу појма опасности као кључног основа њихове примене. Овај рад анализира мере безбедности обавезног психијатријског лечења у кривичном законодавству Републике Србије са циљем да се испитају њихова правна природа, домети легитимне примене и усклађеност са савременим европским стандардима заштите људских права. Циљ рада је да се утврди да ли постојећи нормативни оквир омогућава правно сигурну, предвидиву и сразмерну примену ових мера, односно да ли се успоставља одговарајућа равнотежа између легитимног интереса друштва за спречавање будућих противправних дела и заштите основних права лица према којима се ове мере примењују. Методолошки оквир рада заснива се на нормативно-догматској анализи позитивног права и критичкој анализи релевантне судске праксе и европских стандарда заштите људских права, уз посебан фокус на тумачење појма опасности и улогу психијатријског вештачења у процесу одлучивања. Резултати истраживања показују да постојећи нормативни оквир не пружа довољно одређене критеријуме за процену степена опасности од којег зависи примена појединих облика обавезног психијатријског лечења. Законски стандарди „озбиљне опасности" и „тежег кривичног дела" остављају значајан простор за прог-ностичку и вредносну процену, док ограничена поузданост

процене будућег понашања захтева да се њеним резултатима не придаје карактер извесности. Посебан значај имају јасно разграничење стручне и правне компоненте процене опасности, индивидуализовано судско одлучивање и делотворно преиспитивање разлога за даље трајање институционалног лечења које подразумева лишење слободе. У раду се појам опасности разматра као правни стандард у оквиру начела нужности и сразмерности, уз повезивање кривичноправне и психијатријске димензије одлучивања о мерама безбедности обавезног психијат-ријског лечења. На тој основи формулисани су предлози де леге ференда усмерени ка прецизирању критеријума релевантних за процену озбиљне опасности, јачању стандарда образлагања судских одлука и делотворном преиспитивању оправданости даљег трајања институционалног лечења, уз доследну примену мање рестриктивног облика третмана када се њиме може остварити сврха мере. Закључно, што је процена будуће опасности неизвеснија, а ограничење права интензивније и дуготрајније, то морају бити строжи захтеви у погледу нормативне одређености, индивидуализације, сразмерности и судске контроле.

Кључне речи: *мере безбедности обавезног психијатријског лечења, опасност учиниоца, процена ризика, сразмерност, људска права.*

Др Иван Илић, [*]
Ванредни професор,
Правни факултет, Универзитет у Нишу
Димитрије Андрејић, [**]
Сарадник у настави,
Правни факултет, Универзитет у Нишу,
Република Србија

UDK: 343.1(497.11)(094.5)

DOI: 10.5281/zenodo.23099401

НОВИ-СТАРИ ЗАКОНИК О КРИВИЧНОМ ПОСТУПКУ ЗА НОВО ДОБА[***]

Апстракт: Аутори као предмет овог рада одређују критичку анализу предложених измена и допуна Законика о кривичном поступку Републике Србије, са посебним освртом на концептуални правац ових промена, који битно одређује и идеолошку позицију кривичног процесног права и кривичног поступка у Републици Србији. Аутори полазе од тезе да предложене новеле процесног кодекса представљају својеврсну „ренесансу" традиционалних института континенталног европског права, насупрот деценијском експериментисању са елементима англосаксонског, адверзијалног модела. У раду се истражује у којој мери предложена решења редефинишу равнотежу између ефикасности поступка и императива утврђивања материјалне истине. Посебна пажња посвећена је анализи оних института који су уведени реформом из 2011. године и начину на који се они сада прилагођавају домаћем правном наслеђу. Аутори настоје да одговоре на питање да ли се Србија коначно дистанцира од „хибридног" процесног модела који је често изазивао конфузију у судској пракси, те да ли се предложеним изменама јача процесни положај суда као активног нужног контролора

[*] ivan@prafak.ni.ac.rs
[**] dimitrije@prafak.ni.ac.rs
[***] Рад је резултат истраживања на пројекту „Одговорност у правном, друштвеном и дигиталном контексту" који финансира Правни факултет Универзитета у Нишу, у периоду од 01.01.2026. до 31.12.2030".

законитости и правичности кривичног поступка. Кроз упоредноправну и догматску анализу, рад указује на кључне чиниоце правичности поступка, укључујући питање начела контрадикторности, положаја окривљеног и улогу јавног тужиоца. Коначно, интенција аутора јесте указивање на то да предложене новеле не представљају само техничку корекцију текста Законика о кривичном поступку, већ концептуално престројавање ка моделу који је компатибилнији са српском правном културом и европским стандардима заштите људских права, уз задржавање само оних англосаксонских института који су се у пракси показали као функционални.

Кључне речи: ЗКП, кривични поступак, реформа, кривично законодавство.

„Право, какво сада имамо, јесте право, иако га ми можда не одобравамо, или оно можда одступа од садржаја који ми одобравамо или не одобравамо."

Austin, The Province of Jurisprudence Determined, Library of Ideas, 1954

1. Увод

Кривично законодавство несумњиво спада у део правног поретка који дубоко корелише са суштинским претпоставкама за постојање модерног човека и за коегзистенцију људи у модерном друштву. Следствено томе законски текстови из области кривичног права морају имати дуго трајање, јер поменуте претпоставке човековог и људског постојања, јасно, нису склоне брзим и честим променама. Притом, филозофија кривичног права, основна начела на која се оно ослања, начела у законодавству и у судској пракси, никако не смеју бити резултат честих промена, већ поменуто мора представљати најконзервативнији део правног поретка (Бавцон, 1988: 37), јер, како то поједини аутори истичу, грана кривичног права *„црпи своју аутентичност и легитимност из дубљих и трајнијих детерминанти човекове егзистенције*" (Бавцон, 1988: 38).

Све супротно од наведеног представља новела, односно предложене измене и допуне важећег Законика о кривичном поступку

Републике Србије,[1] због чега поједини аутори јасно истичу „хиперактивност“ српског законописца (Ђурђић, 2015: 72). Овакав став аутора није априоран већ представља резултат детаљне и дубље анализе предложених новела. Реформа кривичног законодавства није *per se* негативна појава, међутим треба истаћи да нам следи девета новела Законика о кривичном поступку из 2011. године, чиме, чини се, законописац у Републици Србији јасно одступа од Лукићеве мисли да друштво, које ствара норме, мора имати извесну замисао о ономе шта створеним нормама жели да оствари (Лукић, 2022: 35).

Поставља се питање, да ли су редактори пред собом имали ваљано постављен задатак, односно да ли су предложене новеле у већој мери обухватиле техничку корекцију текста Законика о кривичном поступку, или је на „мала врата“ извршено концептуално престројавање нашег законописца ка моделу кривичног поступка који је свакако компатибилнији са српском правном културом, уз задржавање само оних англосаксонских института који су се у пракси показали као функционални. Такође, након предложених новела, посебно оних на које ће аутори указати, поставља се питање: Куда даље? Како би се одговорило на ово питање и како би аутори потврдили своју тезу да је учињен мали, али битан корак ка повратку у оквире европско-континенталног кривичног поступка, треба идентификовати кључни тренутак „девијације“ кривичног поступка у нас. Чини се да је тај корак доношење Законика о кривичном поступку из 2011. године.

Коначно, овај се рад може сматрати доприносом недовољно квалитетној јавној расправи, јер ако поштовање важећих закона јесте предуслов правне сигурности и постојања друштвеног поретка уопште, онда треба подвући да ниједан законски текст не сме бити изузет од рационалне, аргументоване и јавне критике, што и Бентам[2] афирмише кроз мисао „*владати се по прописима, слободно критиковати*[3]“ (Bentham, 1891: 101).

[1] Законик о кривичном поступку ("Сл. гласник РС", бр. 72/2011, 101/2011, 121/2012, 32/2013, 45/2013, 55/2014, 35/2019, 27/2021 - одлука УС и 62/2021 - одлука УС)

[2] Jeremy Bentham; Лондон, 15. фебруар 1748 — Лондон, 6. јун 1832

[3] Енгл. „*To obey punctually; to censure freely.*“

2. Новела Законика о кривичном поступку из 2011. године

2.1. Разлози за доношење Закона о изменама и допунама Законика о кривичном поступку

Пре него што кренемо даље, потребно је идентификовати повод за како смо већ навели девету новелу Законика о кривичном поступку из 2011. године. Одговор можемо потражити у образложењу Предлога закона о изменама и допунама Законика о кривичном поступку[4] из кога произлази да редактор потребу за изменама и допунама Законика о кривичном поступку заснива на историјском развоју српског кривичног процесног законодавства[5], тако и на бројним проблемима који су се испољили у примени важећег законика у пракси.

У образложењу редактора се тачно наводи да је током дужег временског периода кривично процесно право у нас карактерисао континуитет нормативних решења која су своје корене имала у Законику о судском кривичном поступку Краљевине Југославије из 1929. године, а која су касније преузимана и даље развијана кроз Закон о кривичном поступку СФРЈ и Законик о кривичном поступку из 2001. године. Аутори овог рада, усаглашени су са ставом да је преломни тренутак у развоју домаћег кривичног процесног права доношење Законика о кривичном поступку из 2011. године[6], пре свега јер се овим законским текстом учинио значајан отклон од дотадашње српске процесне традиције и концепцијских решења карактеристичних за континентално европске правне системе.

Важећи Законик о кривичном поступку с правом је изложен научним и стручним критикама, због лоше номотехнике, међусобно неусклађених нормативних решења, али пре свега због концепцијских праваца на којима је заснован. Недостатак аргументованог и логичког објашњења за релативизацију начела истине и прихватање америчког модела главног претреса, праћеног пасивизацијом суда у доказном поступку, прати идеолошку промену и заокрет у односу на све раније процесне кодексе у области кривичног права, што је после-

[4] Нацрт Закона о изменама и допунама законика о кривичном поступку, приступљено преко: https://ekonsultacije.gov.rs/topicOfDiscussionPage/391/4

[5] Чиме заправо редактори најављују повратак континенталном моделу кривичног поступка.

[6] Уз битну разлику да аутори рада имају негативан став према реформи кривичног процесног законодавства и Законику о кривичном поступку из 2011. године.

дично резултирало девијацијом кривичног поступка у Републици Србији.

Међутим, такву девијацију кривичног поступка не отклањају редактори предложеним изменама, барем не у потпуности. Као основни циљеви предложене реформе *inter alia* наводе се: 1) усклађивање Законика о кривичном поступку са Уставом Републике Србије, уставним амандманима из 2021. године и међународноправним стандардима заштите људских права, као и у прилагођавању новим правосудним законима, 2) очување основне концепције важећег Законика о кривичном поступку, пре свега кроз опстанак и даљу афирмацију јавнотужилачке истраге, 3) корекција појединих адверзијалних решења која су у пракси показала недостатке или нису била у складу са домаћом процесном традицијом, 4) повећање ефикасности, економичности и брзине кривичног поступка, уз истовремено очување права на правично суђење, права на одбрану и начела једнакости оружја, 5) усклађеност Законика о кривичном поступку са другим прописима кривичноправног система, отклањање терминолошке и системске недоследности у односу на Кривични законик и испуњење преузетих међународних обавеза Републике Србије у области кривичнопроцесног права.

Један од представљених циљева измена и допуна Законима о кривичном поступку јесте недостижни идеал ефикасности и економичности кривичног поступка. Редактори заборављају да „ефикасност“ није изолован елемент, са сопственом сврхом, који би се могао на било који начин, без корелације са другим елементима кривичног поступка, инкорпорирати у процесни кодекс (Петрић, 1984: 101). Дакле, ефикасност подразумева квалитетно уређен нормативни оквир[7], ефикасну организацију и рад надлежних органа, благовремено поступање, као и доследно поштовање процесне дисциплине од стране свих учесника у поступку. Испуњењем ових критеријума долазимо до истински ефикасног кривичног поступка, али јасно је да законописац није у могућности да нормативно обликује све факторе који утичу на ефикасност кривичне процедуре, што нас доводи до закључка да се стварни домет новеле Законика о кривичном поступку у контексту ефикасности кривичног поступка може оценити тек кроз примену у пракси (Петрић, 1984: 101).

Коначно, у овом делу рада, аутори подвлаче и препознају суштински повод новеле Законика о кривичном поступку, који редак-

[7] Што јасно недостаје у случају Републике Србије.

тори свакако нису навели, што јесте лош, неприлагођен простору, концептуално недоследан Законик о кривичном поступку из 2011. године, чије доношење можемо разумети као покушај креирања једноумља, једнодимензионалне свести (Ломпар, 2012: 27) у науци кривичног процесног права на тлу Републике Србије и то глорификацијом америчког кривичног поступка (Чворовић, 216, 22).

2.2. Неке одредбе „новелираног" Законика о кривичном поступку

Пре него што кренемо у даљу анализу предложених новела Законика о кривичном поступку и њиховом позиционирању у постојећи модел кривичног поступка, потребно је указати на обим измена Законика о кривичном поступку. Предложени текст новеле Законика о кривичном поступку номинално броји 218 чланова, док је реални обим новеле још већи (Илић, Бељански, 2025: 23). Простом математичком операцијом долазимо до податка да су предложене измене и допуне Законика о кривичном поступку захватиле више од 30% важећег Законика о кривичном поступку, те је сасвим оправдана критика упућена ка редакторима и „њиховом избору" да не изврше реформу кривичног процесног законодавства доношењем уистину новог Законика о кривичном поступку (Илић, Бељански, 2025: 23).

Аутори сматрају да предложене новеле процесног кодекса представљају својеврсну ренесансу традиционалних института континенталног европског права, након вишедеценијског експериментисања са решењима преузетим из англосаксонског, односно америчког модела кривичног поступка, која су допринела стварању хибридног модела кривичног поступка (Шкулић, 2025: 57). Искуство „насилног" увођења и примене таквих института карактеристичних за амерички поступак показало је да њихово просто и механичко преузимање није довело до очекиваног повећања ефикасности поступка, док је истовремено нарушило системску доследност континенталне процесне традиције.

У 218 чланова колико броји текст предлога Закона о изменама и допунама законика о кривичном поступку редактори су пропустили, свесно или не, да направе озбиљнији корак ка афирмацији и васкрснућу начела истине у кривичној процедури у нас, када је реч о кривичном поступку који се води према пунолетним учиниоцима кривичних дела. За овакво поступање редактора, дакако, не постоји нити један ваљан аргумент, тим пре што се у образложењу предло-

жених измена Закона о малолетним учиниоцима кривичних дела и кривичноправној заштити малолетних лица[8] наводи да одређене одредбе имају за циљ да се као изузетак у односу на правила из Законика о кривичном поступку, у поступку према малолетницима, установе другачија процесна правила, што се пре свега, односи на увођење начела истине на класичан начин, елиминисање неких негативних аспеката система, а нарочито у делу када се малолетно лице испитује као оштећени, односно сведок, односно да се за разлику од Законика о кривичном поступку, из разлога заштите најбољег интереса малолетника, у Закону о малолетним учиниоцима кривичних дела и кривичноправној заштити малолетних лица се доследно спроводи начело материјалне истине у кривичном поступку.

Начело истине свакако још увек прожима одредбе важећег Законика о кривичном поступку без обзира на формално постојање адверзијалног модела главног претреса у коме се кривични суд ослобађа обавезе да утврди истину у кривичном поступку, већ о судбини кривичне ствари одлучује на основу процене међусобно супротстављених захтева и доказа носилаца главних кривичнопроцесних функција (Шкулић, 2025: 63). Међутим, како смо већ установили, у недостатку храбрости домаћег законописца, ни ова девалвација начела истине у кривичном поступку није потпуна.

Аутори деле став теоретичара кривичног процесног права који указују на то да све док је дозвољено и законом нормирано побијање пресуде због погрешно или непотпуно утврђеног чињеничног стања, кривични суд мора располагати овлашћењем да по службеној дужности изводи доказе у кривичном поступку (Шкулић, 2025: 67), јер у супротном, одговорност суда за правилност утврђеног чињеничног стања не би била праћена одговарајућим процесним овлашћењима, што би довело у питање доследност читавог система кривичне процедуре.

Крупнија промена, такође вредна помена, тиче се модела јавнотужилачке истраге. Тужилачка истрага, данас, представља почетну фазу редовног кривичног поступка која се покреће наредбом јавног тужиоца када постоје основи сумње да је извршено кривично дело за које се гоњење предузима по службеној дужности (Кнежевић, 2019: 23). По правилу, истрага се води против познатог пунолетног учиниоца, али законик, када то околности случаја налажу, допушта њено

[8] Нацрт закона о малолетним учиниоцима кривичних дела и заштити малолетних лица у кривичном поступку, приступљено преко: https://ekonsultacije.gov.rs/topicOfDiscussionPage/530/4

вођење и против непознатог учиниоца.[9] За разлику од ранијег концепта судске истраге, важећи модел полази од тога да је јавни тужилац носилац истражне функције, док је основна сврха ове фазе поступка прикупљање доказа и релевантних чињеница неопходних за доношење одлуке о даљем току кривичног поступка (Илић, Андрејић: 2024, 229).

У складу са чланом 295 став 2 Законика о кривичном поступку, истрага има за циљ да обезбеди чињеничну основу за одлуку јавног тужиоца о подизању оптужнице или обустави поступка.[10] Осим тога, у овој фази предузимају се радње ради утврђивања идентитета учиниоца, прикупљају се докази за које постоји опасност да касније неће моћи да буду изведени или ће њихово извођење бити знатно отежано, као и други докази који, имајући у виду околности конкретног случаја, могу бити од значаја за успешно вођење кривичног поступка. На тај начин истрага не представља само фазу прикупљања доказа, већ и процесни механизам којим се обезбеђује да одлука о подизању оптужнице почива на довољној чињеничној и доказној основи (Илић, Андрејић: 2024, 230).

У оквиру својих овлашћења, јавни тужилац, по правилу, предузима доказне радње на подручју стварно и месно надлежног суда пред којим поступа. Међутим, када интереси истраге то захтевају, законик му омогућава да поједине доказне радње спроведе и ван тог подручја, уз обавезу да о томе обавести надлежног јавног тужиоца на чијој територији поступа. Истовремено, ради обезбеђења ефикасности поступка, државни органи, полиција и друга правна лица дужни су да јавном тужиоцу пруже неопходну помоћ приликом предузимања доказних радњи, како њихово извршење не би било одложено. Водећа улога јавног тужиоца додатно је наглашена овлашћењем да поједине доказне радње повери полицији. Осим тога, полиција је обавезна да без одлагања обавести јавног тужиоца о свакој доказној радњи предузетој у предистражном поступку. Тако прибављени докази могу се користити у каснијем току поступка, под условом да су прикупљени у складу са процесним правилима Законика о кривичном поступку (Илић, Андрејић: 2024, 230).

Важећи процесни кодекс јесте заснован на концепту тужилачке истраге, што се предложеним новелама жели и додатно потврдити[11]

[9] Могућност покретања и вођења истраге против непознатог учиниоца кривичног дела се новелама Законика о кривичном поступку брише као могућност.

[10] Чл. 295 ст. 2 Законика о кривичном поступку

[11] Барем номинално. Предложена нова решења ипак повећавају улогу и активност суда у фази истраге.

међутим може се закључити да се не ради о искључиво тужилачком моделу истраге. Напротив, истрага се заснива на блиској сарадњи јавног тужиоца и полиције, при чему полиција има значајну улогу у прикупљању доказа и реализацији појединих истражних радњи, али под руководством и контролом јавног тужиоца, те се због тога с правом истиче да је у српском кривичном процесном праву прихваћен модел тужилачко-полицијске истраге, а не чисто тужилачки концепт, какав приступ у великој мери одговара решењима немачког кривично процесног права (Шкулић, 2013: 192). *De lege ferenda*, вреди размотрити могућност нормативног увођења тужилачке полиције као посебног организационог облика сарадње јавног тужилаштва и полиције., чиме би се уклонили постојећи изазови сарадње органа јавног тужилаштва и полиције. Основна идеја оваквог решења јесте да јавни тужилац располаже тимом полицијских службеника који би били непосредно укључени у спровођење истраге и функционално везани за јавно тужилаштво. На тај начин могла би се унапредити ефикасност кривичног поступка, олакшати координација између органа кривичног гоњења и обезбедити доследније спровођење тужилачких налога полицији. Позитивна искуства појединих упоредноправних система, пре свега Румуније, Хрватске и Северне Македоније, указују да овакав модел заслужује озбиљно разматрање приликом будућих измена кривичног процесног законодавства (Илић, Андрејић: 2024, 235) .

Предложеним изменама и допунама Законика о кривичном поступку *inter alia* мења се и физиономија фазе истраге. Најпре, истрага ће се, уколико предложене измене буду усвојене, како и треба, покретати онда када постоји основана сумња да је одређено лице учинило кривично дело. Аутори овог рада поздрављају овакву промену с обзиром да се њоме, у ширем смислу, коначно остварује динамичност као битна карактеристика кривичног поступка[12] (Кнежевић, 2023: 40).

Пре него кренемо даље са анализом одредби којима се мења физиономија кривичног поступка, аутори налазе подесним да укажу на смер у коме би требало да се креће будућа реформа кривичног процесног законодавства у контексту фазе истраге. *De lege ferenda*, једно од решења које би ваљало размотрити приликом наредне, и нужне, реформе Законика о кривичном поступку јесте редефинисање

[12] Посебно имајући у виду да се за покретање предистражног поступка захтева постојање основа сумње.

тренутка од којег се сматра да је кривични поступак формално започео. Уместо садашњег решења, према којем поступак почиње доношењем наредбе о спровођењу истраге, оправдано би било размотрити концепт по коме би се почетак кривичног поступка везивао за потврђивање оптужнице. Такав приступ допринео би јаснијем разграничењу преткривичне и судске фазе поступка, уз истовремено растерећење истраге од формалних процесних обележја која нису неопходна за њено ефикасно спровођење. Истовремено, деформализација истраге не би смела да доведе до смањења процесних гаранција које припадају окривљеном. Напротив, сваки захват у његова уставом и закон(ик)ом зајемчена права морао би и даље бити подвргнут судској контроли.

У прилог оваквом решењу говори и чињеница да потврђивање оптужнице подразумева постојање вишег степена вероватноће да је одређено лице извршило кривично дело у односу на онај који је потребан за покретање истраге. Будући да суд приликом потврђивања оптужнице врши контролу оптужбе, ова процесна одлука представља дакако погоднији моменат за формално отпочињање кривичног поступка него сама наредба о спровођењу истраге, која пре свега има функцију омогућавања даљег прикупљања доказа.

Даље, значајна измена, везана за фазу истраге, тиче се промене иницијалног акта којим се истрага покреће. Досадашње покретање истраге наредбом, могло би бити замењено решењем о спровођењу истраге. Поменуто „решење" о спровођењу истраге представља још једну од новела коју аутори поздрављају и њиме се заправо улога јавног тужиоца као господара (истражног) поступка девалвира. Решење о спровођењу истраге са собом последично „повлачи" и могућност изјављивања жалбе на такву одлуку, што према досадашњим решењима није било могуће. Када је реч о претходном поступку, Европски суд за људска права полази од становишта да се кривични поступак мора посматрати као јединствена целина, што подразумева и фазу истраге, али и фазу предистражног поступка, те иако се у овој фази кривичног поступка још увек не одлучује о основаности кривичне оптужбе, процесне радње које се предузимају могу имати непосредан утицај на ток и правичност читавог поступка, због чега се поједине гаранције из члана 6 Европске конвенције о људским правима могу/морају примењивати већ у овој фази поступка.[13]

[13] *Dvorski v. Croatia*, представка бр. 25703/11, пресуда Великог већа од 20. октобра 2015. године, § 76.

Овакав став Европског суда за људска права, у смислу жалбе на одлуку о спровођењу истраге против одређеног лица, морамо довести у вези са чланом 32 ставом 1 Устава Републике Србије[14] којим се јемчи да свако има право да независан, непристрасан и законом већ установљен суд, правично и у разумном року, јавно расправи и одлучи о његовим правима и обавезама, основаности сумње која је била разлог за покретање поступка, као и о оптужбама против њега. Када члан 32 став 1 Устава Републике Србије, даље посматрамо у заједништву са ставом 3 члана 18 Устава Републике Србије којим се јемчи да се одредбе о људским и мањинским правима тумаче у корист унапређења вредности демократског друштва, сагласно важећим међународним стандардима људских и мањинских права, као и пракси међународних институција које надзиру њихово спровођење, делује као логичан закључак редактора Законика о кривичном поступку да постојеће законско решење којим се истрага покреће наредбом против које није могуће изјавити жалбу није прихватљиво и није у складу са стандардима заштите људских права окривљеног у кривичном поступку.

Фаза истраге, односно њена физиономија се додатно мења чланом 125 Нацрта закона о изменама и допунама Законика о кривичном поступку, којим се нормира да ако окривљени и његов бранилац сматрају да је потребно предузети одређену доказну радњу, предложиће јавном тужиоцу да је предузме, а јавни тужилац одбије предлог за предузимање одређене доказне радње или о предлогу не одлучи у року од три дана од достављања предлога, окривљени и његов бранилац могу предложити судији за претходни поступак да предузме доказну радњу. О том предлогу судија за претходни поступак доноси одлуку у року од три дана од достављања предлога и када судија за претходни поступак усвоји предлог окривљеног или његовог браниоца, предузеће предложену доказну радњу и о томе, уз достављање записника и других материјала о спроведеној доказној радњи, обавестити јавног тужиоца. Дакле, поменутим чланом се афирмише активна улога суда кроз повећање обима функционалне надлежности судије за претходни поступак. Међутим, овакво решење, свакако јесте у супротности са постављеним циљем реформе Законика о кривичном поступку у оном делу када новелописци наводе да је један од основних циљева предложених измена и допуна Законика о кривичном поступку *„очување основне концепције важећег Законика о кривичном поступку, пре свега јавнотужилачке истраге“*.

[14] Устав Републике Србије ("Сл. гласник РС", бр. 98/2006 i 115/2021)

3. Куда даље?

Више од једне деценије примене Законика о кривичном поступку из 2011. године пружило је довољно времена да се, без идеолошких предубеђења и почетног (неоправданог) реформског ентузијазма, сагледају стварни домети најобимније реформе српског кривичног процесног права од доношења првог модерног процесног законика. Ако се реформа процењује искључиво кроз нормативни текст, могло би се закључити да је Србија прихватила савремене тенденције које су у то време биле присутне у појединим европским државама. Међутим, ако се као критеријум узме пракса, квалитет судских одлука, трајање поступака, степен заштите права окривљеног и оштећеног, али и стварна функционалност система, онда је слика знатно сложенија, а аутори дозвољавају себи слободу да кажу и, знатно девијантна.

Основна слабост реформе није у томе што је напустила судску истрагу, нити што је јавном тужиоцу поверила вођење истраге, јер савремено европско кривично процесно право већ деценијама познаје различите моделе тужилачке истраге. Проблем је, међутим, што су домаћи законописац и законодавац, настојећи да прихвате поједина решења англоамеричког адверзијалног поступка, истовремено задржали бројне институте карактеристичне за континентално европски модел кривичног поступка, стварајући тако систем који није у потпуности ни инквизиторски, ни акузаторски, нити доследно адверзијалан. Последица таквог приступа јесте својеврсна процесна хибридизација, која је уместо очекиване ефикасности често производила нормативне недоумице, неуједначену судску праксу и бројне дилеме изазване еклектичном природом Законика о кривичном поступку.

Управо због тога, будућа реформа (која мора уследити након предложене новеле) Законика о кривичном поступку не би смела да представља још једну парцијалну новелу којом би се исправљали појединачни недостаци постојећег текста. Таква законодавна политика прати домаће кривично процесно право већ деценијама. Свака измена настојала је да отклони недостатке претходне, али је истовремено производила нова спорна питања која су касније захтевала додатне интервенције законодавца. На тај начин, системски закон постепено је губио унутрашњу кохерентност.

Због тога је први предуслов сваке будуће реформе напуштање концепта *ad hoc* измена и прихватање дугорочне стратегије развоја

кривичног процесног законодавства. Међутим, питање није само како реформисати Законик о кривичном поступку, већ у ком смеру та реформа треба да иде.

По свему судећи, одговор се не налази у даљем приближавању англосаксонском моделу кривичног поступка, већ у поновном ослањању на континентално европску процесну традицију, којој је српско право историјски одувек припадало. Од првих модерних процесних закона XIX века, преко Законика о судском кривичном поступку из 1929. године, па све до југословенских процесних кодекса, развој српског кривичног процесног права био је превасходно под утицајем аустријске и немачке правне школе. Та традиција није представљала случајан избор, већ је произлазила из чињенице да континентални модел почива на сасвим другачијем схватању улоге суда, истине и јавног интереса од англоамеричког система.

У континенталном поступку суд није пасивни арбитар који само процењује успех странака у доказном надметању. Напротив, он има дужност да, у оквирима законских овлашћења и уз пуно поштовање права одбране, активно доприноси правилном и потпуном утврђивању чињеничног стања. Та активна улога суда није, како бројни теоретичари мисле, остатак застарелог инквизиторског модела, већ један од основних разлога због којих већина европских држава ни данас није прихватила чисти адверзијални поступак.

Истовремено, потребно је ослободити се погрешне дилеме да је начело материјалне истине неспојиво са савременим стандардима људских права. Такво становиште није прихваћено ни у савременој европској процесној теорији. Истина није апсолутна вредност која оправдава свако ограничење права окривљеног, али није ни вредност која се може потпуно занемарити у име процесне ефикасности и економичности. Савремени кривични поступак мора настојати да утврди чињенично стање што је могуће потпуније, али искључиво средствима која су законита, пропорционална и у складу са правом на правично суђење. Управо у томе лежи суштина европског континенталног модела, не у супротстављању истине и људских права, већ у њиховом међусобном усклађивању.

Будућа реформа зато не би требало да означи повратак процесним решењима из прошлости, већ повратак вредностима на којима је континентално европски кривични поступак изграђен. Једно од питања које свакако заслужује преиспитивање јесте формални почетак кривичног поступка. Постојеће решење, које почетак поступка везује за доношење наредбе о спровођењу истраге, није једино могуће

нити нужно најцелисходније. Разлога има да се размотри могућност да се кривични поступак формално сматра започетим тек потврђивањем оптужнице. На тај начин би се јасније разграничиле активности усмерене на прикупљање доказа од саме судске фазе поступка, док би сва ограничења основних права и даље морала бити подвргнута делотворној судској контроли.

Посебну пажњу заслужује и питање односа јавног тужилаштва и полиције. Досадашња пракса показала је да нормативно проглашена доминантна улога јавног тужиоца није увек праћена одговарајућим институционалним капацитетима. Због тога би требало, уколико већ нема воље да се вратимо судској истрази, озбиљно размотрити увођење тужилачке полиције или неког другог модела функционалног повезивања јавног тужилаштва и полицијских службеника који непосредно раде на предметима. Такво решење не би представљало новину у европском праву, већ би се ослањало на позитивна искуства више европских држава које су успешно интегрисале полицијске истражне капацитете у оквире тужилачке организације.

С друге стране, јачање јавног тужилаштва не сме значити слабљење улоге кривичног суда. Напротив, искуство последње деценије показало је да је потребно прецизније дефинисати границе пасивности суда. Кривични суд не сме преузимати улогу тужиоца, али не сме ни бити сведен на пуког посматрача доказног поступка када је очигледно да је ради доношења законите и правилне одлуке неопходно извести одређени доказ. Управо ту лежи једна од најзначајнијих дилема будуће реформе, успостављање равнотеже између страначке иницијативе и обавезе суда да обезбеди правилно утврђивање чињеничног стања, како би суд касније могао да донесе закониту и правилну судску одлуку, у складу са постављеним циљевима кривичног поступка.

Даље, свака будућа реформа мора бити дубоко укорењена у европским стандардима заштите људских права. Повратак европској процесној традицији не значи повратак моделима XIX или XX века, већ прихватање оног дела континенталног правног наслеђа који је „преживео" и након ступања на снагу Европске конвенције о људским правима. Данас више није могуће говорити о европском кривичном процесном праву без праксе Европског суда за људска права.

На крају, можда је најважнија поука досадашњих реформи да „успешан" кривични поступак не зависи искључиво од квалитета законског текста. Ниједан процесни модел, био он инквизиторски, акузаторски или адверзијалан, не може надокнадити недостатак

стручности, независности, професионалне етике и институционалних капацитета. Добар законски текст представља неопходан, али не и довољан услов квалитетног правосуђа које мора да почива на систему владавине права.

Стога би будућа реформа Законика о кривичном поступку требало да почива на једноставној, али суштинској идеји, Република Србија нема потребу да тражи сопствени идентитет у туђим процесним моделима, већ да, полазећи од сопствене правне традиције и европског континенталног наслеђа, изгради модеран, кохерентан и функционалан кривичнопроцесни систем, односно кривични поступак. Тај систем мора бити способан да истовремено обезбеди ефикасно кривично гоњење, висок степен заштите људских права и поверење јавности у правосуђе. Само реформа заснована на јасној концепцији, а не на низу изолованих законодавних интервенција, може представљати истински искорак у развоју српског кривичног процесног права. У томе лежи одговор на питање „*Quo vadis*?“, не у напуштању европске континенталне традиције, већ у њеном савременом преиспитивању, прилагођавању и доследној примени у условима савременог друштва.

4. Закључак

Разлози који су „условили“ припрему најављене новеле Законика о кривичном поступку могу се посматрати као непосредна последица недовољно промишљених реформи кривичног законодавства у последњих 15 година. У таквим околностима тежиште реформских захвата било је усмерено ка промени архитектонике кривичног поступка, пре свега кроз промену модела истраге, која је из руку суда прешла у надлежност јавног тужиоца. Данас сведочимо ситуацији да се предложеним новелама кривични поступак делимично враћа у оквир континенталног кривичног поступка, односно, исправније је казати да законописац полако прави отклон од априорно идеализованог америчког кривичног поступка.

Такав *ratio legis* српског законописца указује да реформе нису увек биле резултат јединствене концепције развоја кривичног процесног права, већ су најчешће биле ситуационог карактера и представљале су реакцију своје врсте на конкретне потребе судске, чини се чешће и политичке праксе. Највећа мана оваквог процеса реформи јесте радикална промена након 2011. године у једној од најосетљивијих области правног система. С друге стране, број новела

Законика о кривичном поступку и његове парцијалне измене временом су довеле до нормативне фрагментације, отварајући питања међусобне усклађености појединих решења и унутрашње кохерентности процесног кодекса. Последица таквог приступа јесте да је готово свака новела стварала потребу за новим изменама, па је законодавна интервенција постајала континуиран процес уместо заокружене и детаљне реформе.

Стога није изненађујуће што домаћа правна теорија све чешће указује на потребу свеобухватне реформе кривичног процесног права у нас. Таква реформа подразумевала би преиспитивање основних питања и начела на којима почива кривични поступак, усклађеност материјалног и процесног кривичног права, модел кривичног поступка, улогу суда у кривичном поступку и надасве отклањање последица коју је „октроисана“ реформа из 2011. године произвела у домаћем кривичном процесном праву, односно кривичном поступку. Крајњи резултат таквог приступа било би доношење новог, системски конципираног Законика о кривичном поступку, који би осликавао дух српске правне традиције, те би такав уистину нови Законик о кривичном поступку имао јасан извор легитимности јер би проистекао из историјског духа народа, јединог легитимног извору закона и државе (Nisbet, 1995: 275-325).

Даље, поставља се питање да ли је предложена новела Законика о кривичном поступку наставак досадашње праксе постепених измена процесног кодекса или означава почетак једне шире и нужне реформе кривичног процесног права? Другим речима, може ли се она посматрати као први корак ка системској реконструкцији и ренесанси процесног законодавства?

Коначно, свеобухватне реформе системских закона попут Законика о кривичном поступку не могу бити резултат краткорочних законодавних интервенција. Оне захтевају дугорочну стратегију, широку стручну и јавну расправу и рад посебних комисија које ће независно од дневнополитичких околности, ослобођене од контаминације популизмом, развити јединствену концепцију будућег српског процесног законодавства. Само такав системски приступ, системском проблему, омогућава стварање стабилног и кохерентног Законика о кривичном поступку, који ће бити више од збира појединачних законских измена и обезбедити трајна решења за развој кривичног поступка.

Литература

Bentham J, *A Fragment on Government*, Oxford, At The Clarendon Press, 1891

Nisbet, R, Konzervativizam 1995, u: *Treći program broj 101, Radio Beograd,* Beograd, 2008

Бавцон Љ., Десет година новог кривичног законодавства у СФРЈ, *Југословенска ревија за криминологију и кривично право, вол. 26. бр. 1,* Београд, 1988

Ђурђић В. Перспектива новог модела кривичног поступка Србије. *НБП. Наука, безбедност, полиција*. 2015

Илић Г, Бељански В, Осврт на радни текст новела Кривичног законика и Законика о кривичном поступку, *Центар за правосудна истраживања,* Београд, 2025

Илић И, Андрејић Д, Допринос тужилачке истраге (не)ефикасности кривичног поступка, *Зборник радова са Међународног научног скупа „Изазови и перспективе развоја правних система у XXI веку",* Бања Лука, 2024

Кнежевић С, *Кривично процесно право - општи део*, Правни факултет Универзитета у Нишу, Ниш, 2013

Кнежевић С, *Кривично процесно право - посебни део*, Правни факултет Универзитета у Нишу, Ниш, 2019

Ломпар, М, *Дух самопорицања: прилог критици српске културне политике: у сенци туђинске власти*, Нови Сад: Orpheus, 2012

Лукић Р, *Увод у право, друго прерађено издање дванаестог измењеног Лукићевог издања из 1995*, Сл. Гласник, Београд, 2022

Петрић Д, Закон о кривичном поступку (Основна полазишта и оцене функционисања у вези са изменама и допунама у циљу постизања веће ефикасности кривичног правосуђа), *Југословенска ревија за криминологију и кривично право, вол. 22. бр. 1-2,* Београд, 1984

Чворовић З, Правноисторијски поглед на савремену реформу кривичног поступка у Републици Србији, *Зборник Матице српске за друштвене науке*, Нови Сад, 2016

Шкулић М, „Доминантне карактеристике основних великих кривичнопроцесних система и њихов утицај на реформу српског кривичног поступка" *Crimen, вол. 4 бр. 2*, 2013

Шкулић М, Реформа кривичног права Србије – Хибридни кривични поступак и елементи пеналног популизма, *Зборник радова са*

Међународне научне конференције „Изазови међународног кривичног права и кривичног права“, Београд, 2025

Законски текстови и судске одлуке:

Dvorski v. Croatia, представка бр. 25703/11, пресуда Великог већа од 20. октобра 2015. године

Законик о кривичном поступку ("Сл. гласник РС", бр. 72/2011, 101/2011, 121/2012, 32/2013, 45/2013, 55/2014, 35/2019, 27/2021 - одлука УС и 62/2021 - одлука УС)

Нацрт Закона о изменама и допунама законика о кривичном поступку, приступљено преко: https://ekonsultacije.gov.rs/topicOfDiscussionPage/391/4

Нацрт закона о малолетним учиниоцима кривичних дела и заштити малолетних лица у кривичном поступку, приступљено преко: https://ekonsultacije.gov.rs/topicOfDiscussionPage/530/4

Устав Републике Србије ("Сл. гласник РС", бр. 98/2006 i 115/2021)

Ivan Ilić, LL.D.,
Associate Professor,
Faculty of Law, University of Niš
Dimitrije Andrejić, LL.M.,
Teaching Associate,
Faculty of Law, University of Niš,
Republic of Serbia

The New-Old Criminal Procedure Code for a New Era

Abstract

The subject matter of this paper is a critical analysis of the proposed amendments and supplements to the Criminal Procedure Code of the Republic of Serbia, with particular emphasis on the conceptual direction of these reforms which substantially determines the ideological orientation of criminal procedure law and criminal proceedings in the Republic of Serbia. The authors proceed from the premise that the proposed amendments represent a form of genuine "renaissance" of the traditional institutions of European-continental law, in contrast to more than a decade of experimentation with elements of the Anglo-American adversarial model.

The paper examines the extent to which the proposed solutions redefine the balance between procedural efficiency and the imperative of establishing the substantive truth. In particular, the analysis focuses on the legal institutes introduced by the 2011 reform and the manner in which they are now being adapted to the domestic legal tradition. The authors address the question of whether Serbia is finally distancing itself from the "hybrid" procedural model which has frequently generated confusion in judicial practice, and whether the proposed amendments strengthen the procedural position of the court as an active and indispensable guardian of legality and fairness in criminal proceedings.

Through a comparative and doctrinal analysis, the paper identifies the key determinants of procedural fairness, including the principle of adversariality, the position of the defendant and the role of the public prosecutor. Finally, the authors argue that the proposed amendments do not merely constitute a technical revision of the text of the Criminal Procedure Code but rather represent a conceptual realignment toward a model more compatible

with the Serbian legal tradition and European human rights standards, while retaining only those Anglo-American procedural institutions that have proven functional in practice.

Keywords: *Criminal Procedure Code, criminal proceedings, reform, criminal legislation.*

Анђела Ристић,[*]
Сарадник у настави
ван радног односа – демонстратор,
Правни факултет, Универзитет у Нишу,
Република Србија

UDK: 343.21(497.11)

DOI: 10.5281/zenodo.23099437

ДА ЛИ ЈЕ СРПСКО КРИВИЧНО ПРАВО У ИНФЛАЦИЈИ?[**]

Апстракт: Прошло је двадесет година од ступања на снагу важећег српског кривичног кодекса. За тих двадесет година, текст кодекса претрпео је осам измена и допуна. Не само садржина законика, измењена је његова суштина и дух. Већ након првих измена и допуна јуриспруденција је констатовала изражену тежњу ка кривичноправној експанзији, упозоравајући на хипертрофију кривичног права и казнени ексцес. Од уочавања ове склоности наше кривично право само је још дубље загазило у овај феномен, кривичноправна репресија се код нас и шири и заоштрава, број инкри-минација се повећава, постојеће инкриминације се шире и преклапају, казнени оквири се заоштравају, општи институти су све строжи. Док законодавац „тренира строгоћу", омиљено средство кривичног правосуђа за борбу против криминалитета и постизање прокламованих криминалнополитичких циљева је условна осуда. Значи ли то да правосуђе не разуме циљеве које законодавац жели да постигне, олако преко њих прелази или им се пак опире? Недвојбено, раскорак постоји, на много нивоа и поља. Куда то води? Да ли кривично право и његови институти губе своју вредност, моћ и делотворност што их је више и што су шири? Није искључено да постојећа нормативна решења могу бити и више него адекватан одговор на новонастале друштвене околности, и да законодавац без утемељења у реалном стању криминалитета заоштрава казнену политику, користећи кривично право као инструмент за постизање циљева у областима у којима су други

[*] andjela.rist@gmail.com

[**] Рад је био изложен на Међународној научној конференцији „Право за ново доба: нормативни изазови у 21. веку", одржаној на Правном факултету у Нишу, 14. и 15. маја 2026. године.

друштвени механизми подбацили. Циљ овог рада је сагледавање појаве ширења кривичног права, као нормативног али и практичног изазова за српско кривично право, њених реперкусија по сврху, смисао, нормативну вредност и делотворност института.

Кључне речи: кривичноправни експанзионизам, казнени ексцес, хиперинкриминација, overcriminalization, хипертрофија кривичног права.

1. Увод

Још од античких времена позната је прича о Тезејевом броду. Јунак и тада принц Тезеј, након што је на Криту убио Минотаура, укрцао се на своју славну лађу са тридест весала и упутио се ка Атини. У атинској луци, Тезеј је усидрио свој брод који је за Атињане постао симбол поноса и слободе, те су га због тога чували као светињу. Међутим, како је време пролазило и на броду, као и на свему на кугли земаљској, остављало трагове, Атињани су били приморани да старе и труле делове тог брода, једно по једно мењају, новим, чврстим и бољим. Тако, једног дана, после много година или векова, на том броду није више било нити једне даске коју је славни Тезеј дотакао или по њој ходао на том броду. Да ли је то исти онај Тезејев брод, запитао се неки мудри Атињанин који је одрастао на миту о Тезејевој борби са Минотауром и о његовом славном броду? Од тих античких до наших дана прича о Тезејевом броду, то јест парадокс Тезејевог брода јесте мисаони експеримент, филозофско питање о идентитету и његовом опстајању кроз време и кроз промене. Филозофи су слични правницима по томе што ретко закључују своје расправе и дају аксиоматске закључке. Због тога, и данас тече расправа о томе да ли тај брод више није Тезејев брод, или је због постепености промене у те нове даске ипак прешло нешто тезејевског духа који ту иновирану (новелирану) творевину чини Тезејевим бродом, или би се Тезејевим бродом могло назвати оно што би неко ревносан саставио од свих старих и одбачених дасака.

Шта ће остати од српског Кривичног законика важећег од 2006. године, ако му једну по једну заменимо све или скоро све норме? Атињани су морали да мењају једну по једну даску Тезејевог брода како су оне трулиле, али да ли су норме које ми мењамо такође похабане и дотрајале и не служе више ничему? Атињани су старе, труле и исушене даске мењали новим, јаким, чврстим деловима, а да ли ми лоше старо заиста мењамо за боље ново?

Овај рад посвећен је промишљању о последицама феномена ширења кривичног права и заоштравања кривичноправне репресије по конкретне институте српског кривичног права, а нарочито у светлу нових предложених измена и допуна Кривичног законика, са циљем формирања вредосног суда о смислености, сврсисходности и делотворности тих новела. У том циљу је и постављено питање – да ли је српско кривично право у инфлацији?; то јест да ли његове норме и институти губе своју вредност, моћ и делотворност, што их је више?

2. Шта је то инфлација (кривичног) права?

Инфлација је поремећај у односу робних и новчаних токова који се испољава у порасту цена, односно у паду вредности новца, то јест у пуштању у оптицај новца који нема економско покриће. (Матица српска, 2011: 462) Под речју инфлација најједноставније подразумева се феномен пораста количине новца у оптицају, у једној земљи на пример, уз опадање вредности тог новца. Следствено законима понуде и потражње, цене добара и услуга расту, што захтева више новца у оптицају како би се роба и услуге могле приуштити, али у томе лежи интригантност закона економије јер – што је више новца у оптицају, то је његова вредност, односно куповна моћ мања. (Николић, Мојашевић, 2015: 463-468)

Инфлација као таква, њене законитости и узроци нису тема овог рада. Ипак, потребно је увести појам инфлације, тачније упростити га за потребе овог рада који се тиче материјалног кривичног права наше земље, поједноставити га као дивергенцију квалитета и квантитета – опадање вредности нечега са порастом количине тог нечег. Довођење у везу кривичног права или било које гране права или права као таквог са појавом инфлације у најмању руку је неуобичајено. Међутим, инфлација права би се могла схватити и као нуспојава или последица феномена експанзије и хипертрофије (кривичног) права, на који начин ће у овом раду инфлација кривичног права и бити схваћена и као таква разматрана. Експанзионизам, хипертрофија кривичног права, хиперинкриминација, казнени ексцес, радикализација кривичноправне репресије су појмови међусобно повезани, надовезују се једни на друге јер појаве које означавају теку паралелним током и преплићу се, а у корену свих тих термина стоји једна чињеница – кривичног права је све више. Питање је: да ли српско кривично право губи на својој вредности што га је више?

Ако проширимо кадар са кривичног материјалног права и то домаћег, ширу слику заузеће феномен законске инфлације (Juarez-Garcia, 2026: 487). Законска инфлација подразумева вишак легислативе који подрива њену ефикасност. Мноштво прописа (не у глобалу, већ прописа који уређују једну област), било да на сличан или чак исти начин регулишу неко питање или су у колизији, чини и нормативни и правосудни систем гломазним, тромим, повећава шансе за грешке, подрива начело законитости, приморавајући судство да широко тумачећи пропис у ствари ствара ново правно правило, суштински и смислено удаљено од бити полазне норме, што даље води у правну несиурност и неизвесност. Занимљиво је да се правна наука више бавила проблемом правних празнина и изазовима њиховог попуњавања у различитим гранама права, него што се бавила *хипернормирањем*, а још је занимљивије то да се вишком закона и њиховом инфлацијом – опадањем њихове вредности и делотворности бавила јуриспруденција бившег Источног блока, где је након пада Берлинског зида и социјализма дошло до промене правног система. (Juarez-Garcia, 2026: 487)

Лако је утврдити постојање правне празнине, али како се усудити тврдити да по неком питању имамо вишак прописа? Где год налазимо прописе, законе, норме на које се наука ретко осврће или пак има бројне дилеме, а пракса ретко и неујединачено примењује[1], то је већ знак да постоји законска инфлација. Овај феномен тиче се управо оних прописа који опстају упркос томе што се не примењују (Juarez-Garcia, 2026: 487), оптерећујући и легислативу и правосуђе. Да ствар буде сложенија, није ретка појава да се већ постојећи систем оптерећује додатно новим прописима или неконзистентном изменом и допуном постојећих. Јасни, систематични и постојани прописи доприносе ефикасности и правилности примене, док сталне измене и допуне, технички, али и садржајно и смислено нетемељито и непажљиво спроведене у основи подривају правну сигурност и једнакост.

Знајући да што је прописа, закона или у ужем смислу норми више, то оне губе своју моћ, ређе се примењују, ређе се правилно примењују, губе свој легитимитет (Juarez-Garcia, 2026: 490) и не заборављајући чињеницу да је за двадесет година важења српски Кри-

[1] Рецимо, у нашем правном систему прилично је неконзистентно нормирано ко се има сматрати чланом породице и које су мере реакције на насиље у породици у кривичноправним, породичноправним, али *u lex specialis* прописима о спречавању насиља у породици.

вични законик[2] новелиран осам пута, те да су у току припреме девете новеле, већ на први поглед, без упуштања у тумачење садржине тих новела, намеће се почетна хипотеза и то не сувише светла: српско кривично право и његове норме губе своју делотворност и вредност. Хипотеза ће бити проверена анализом предстојећих, припремљених измена и допуна Законика и анализом динамике и целокупног процеса новелирања.

3. О ширењу кривичног права – нормативном узроку вредносне последице инфлације

Изучавајући постојећу домаћу и иностарну литературу о кривичноправном експанзионизму, хиперинкриминацији, казненом ексцесу, и другим поменутим феноменима, уочавају се симптоми ових појава које је наука кривичног права апстраховала из кривичних законодавстава различитих земаља. Дакле, како препознати ширење кривичног права (које је узрок његове инфлације, опадања његове делотворности)?

Хиперинкриминација је процес који се најочигледније очитава у посебном делу кривичних кодекса кроз континуирано увођење нових кривичних дела, ширење криминалне зоне постојећих кривичних дела и кроз повећавање казнених оквира (Стојановић, 2010: 37-38), што представља и казнени ексцес, нарочито онда када прописане казне премашују меру која одговара апстрактној тежини бића кривичног дела. Нова кривична дела могу бити изведена из већ постојећих инкриминација, када се сматрају непотребним (Делић, 2014: 198) или резултат преузимања обавезе инкриминисања из ратификованих међународних докумената.[3] Легитимитет и једних и других

[2] Кривични законик. *Сл. гласник РС.* Бр. 85/2005, 88/2005 - испр., 107/2005 - испр., 72/2009, 111/2009, 121/2012, 04/2013, 108/2014, 94/2016, 35/2019 и 94/2024.

[3] Постоји став да међународни документи олако предвиђају обавезе преузимања инкриминација, али и да државе олако те обавезе преузимају (Стојановић, 2010: 37), зарад приближавања задатим спољнополитичким циљевима на пример, не водећи при томе рачуна да ли су преузете обавезе одговарајуће спрам њиховог правног поднебља и правне традиције, нити да ли ће испуњење те обавезе утицати на дух, склад и равнотежу њиховог унутрашњег система. Можемо поставити питање да ли кривично дело сакаћење женског полног органа својствено нашем правном и културном поднебљу. Чак и да је одговор одричан, а јесте, поставља се ново питање да ли би наша држава и њен систем могли да пруже кривичноправну заштиту таквој повреди чак и да се она деси под нашом јурисдицијом, да ова инкриминација није трансплантирана из Истанбулске конвенције. Одговор је потврдан, јер је сакаћење

нових инкриминација упитан је из различитих разлога и често се у литератури чак оштрије означава као сумњив (Стојановић, 2010: 36), јер у бити овог проблема лежи одсуство криминалнополитичких разлога и реалних оправдања за упорни интервенционизам у општој слици криминалитета у земљи.

Са начелом легитимитета и његовом сумњивошћу у директној су вези питања одређености дела у закону и противправности, као елемената општег појма кривичног дела у нашем кривичном праву, али и питање друштвене опасности коју данас треба схватати као материјални, вредносни супстрат противправности. Шта мотивише законодавца да једно понашање прогласи кривичним делом? Чињеница да се тим понашањем угрожавају и повређују добра која су у једној држави и једном друштву важна и вреднована. Дакле, једно понашање је друштвено неприхватљиво, или усудимо се рећи – друштвено опасно и држава има интереса да појединца и његова добра и цело друштво у широј слици заштити од таквих понашања. (Јовашевић, 2018: 83-86) Тада на темељу друштвене опасности једна делатност постаје противправна и због тога одређена у закону као кривично дело. (Husak, 2023, 276) Код већине природних, општих кривичних дела друштвена опасност је очигледна и над легитимношћу тих инкриминација не треба се замислити. Ово има непосредне везе и са природом и вредношћу заштитних објеката тих кривичних дела, чија се општост и неодређеност такође проглашава сумњивом, спрам најважнијих добара за друштво и појединца (Стојановић, 2010: 37) и са правом се доводи у питање потреба заштите тих добара кривичноправним механизмима, а не средствима неких другиг грана права (Делић, 2025: 67).

Ново доба, његова изразита диманичност, нове технологије и нове вредности свакако морају бити праћени променама у праву и због тога нико није доводио у питање оправданост увођења читаве

женског полног органа у својој суштини тешка телесна повреда која је код нас, и природно засигурно у свим кривичним законодавствима, инкриминисана и не благо санкционисана. Пријава, оптужби и осуда за кривично дела сакаћење женског полног органа у пракси наших судова нема, и то није нешто што збуњује. Оно што је нејасно јесте зашто је законодавац прописао исте казнене оквире за сакаћење женског полног органа као и код тешке телесне повреде ако је желео да, на основу преузетих међународних обавеза, пружи посебну заштиту посебној категорији пасивних субјеката који имају овај граматички објекат. Да ли смо након конкретизације дела тела, односно органа који се тешко телесно повређује за корак ближи остварењу међународних стандарда заштите људских, и нарочито женских права или смо механизме заштите већ имали и примењивали, само их нисмо називали тим именом?

групе кривичних дела против безбедности рачунарских података у српски Кривични законик, која, парадоксално у дигиталној ери, није претрпела скоро па никакве измене и допуне, за разлику од групе атавистичких кривичних дела против живота и тела, на пример. Проблем лежи у легитимитету оних инкриминација код којих друштвена опасност није тако интуитивна или није тако значајна, нити се искуствено искристалисао неки елеменат који би био *differentia specifica*, да би се захтевалао издвајање једне нове норме са новим бићем новог кривичног дела, поготову ако је том добру већ била пружена заштита али кроз неко друго општије кривично дело.[4]

Проблем се продубљује када узмемо у руке новелирани Законик и почнемо да читамо законске описе нових кривичних дела. Први утисак је *„већ виђено*", јер те инкриминације, које по правилу стоје испод чланова нумерисаних и бројевима и словима азбуке,[5] неодољиво личе једне на друге и садрже исте елементе.[6] Ово са собом повлачи још питања и проблема који погађају темељна начела и институте општег дела кривичног права. Можда се баш због тога у теорији наглашава да је основно средство борбе против хиперинкриминације, казненог ексцеса и кривичноправног експанзионизма доследна и темељна изградња чврстих института и принципа кривичног права. (Husak, 2023: 276)

Нове, бројне и измењене инкриминације номотехнички и језички лоше су уобличене (Делић, 2025: 66), при чему их одликује и неодређеност и непрецизност, што се све ставља на терет површном и неквалитетном раду на припреми новела (Стојановић, 2010: 42). Ово

[4] Погрешно би било тумачити овај став као противљење посебној заштити адвоката, на пример, или наставника и професора, лекара и медицинског особља и лица запослених у установама социјалне заштите, који су као пасивни субјекти предвиђени неколицином релативно скоро уведених кривичних дела против јавног реда и мира. У нашем друштву, на жалост, било је повода који су поставили питање потребе заштите ових категорија лица с обзиром на њихова занимања, и то јесте добар пример оправданости и друштвене утемељености новела у посебном делу Законика, који се најчешће мења без икаквог повода у променама токова, нивоа и природе криминалитета у нашој земљи. Ипак, да ли је један инцидент у друштву довољан повод за ширење кривичног законодавства?

[5] Слова азбуке у нумерацији чланова јесу најочигледнији прелиминарни индикатор хиперинкриминације.

[6] Овакав утисак идеално осликавају кривична дела против правосуђа – ометање правде и напад на адвоката, уведена 2009. и 2019. године, или кривична дела против јавног реда и мира, која нумерички исходују из члана 344 и кривичног дела насилничко понашање у важећем Кривичном законику.

је директан атак на начело закнитости, које би у кривичном праву требало и морао да буде асплолутни владар, и то на његову *lex certa* димензију – „захтев да норме којима се одређују бића кривичних дела буду јасне, разумљиве, конкретне, прецизне како би се недвосмислено могло закључити у којим случајевима постоји и које кривично дело" (Јовашевић, 2018: 22) Начело законитости казује нам да је кривично право само оно што је написано у кривичном кодексу. Шта бива ако нам није јасно шта је написано у кодексу, ако нисмо сигурни који је прави смисао или циљ написаног, а да ствар буде још сложенија – ни образложења законодавца о новелама није нам од помоћи?[7]

У посебном делу неуједначене одредбе, широки законски описи који се преклапају намећу питање или стварају проблем привидног идеалног стицаја. (Вуковић, 2022: 341) Да би се правилно резоновало о постојању неког облика привидног идеалног стицаја морају се добро познавати бића кривичних дела, то јест њихови законски описи и криминалнополитичка мотивација законодавца која стоји иза њих, да би се њиховим најпре апстрактним, а затим и конкретним поређењем у погледу једног чињеничног стања могла донети правилна одлука о квалификацији тог дела. (Лазин, 1982: 42) Сматра се да је овај институт одувек, још из времена старог Рима, био примењиван, свесно или несвесно, а да га је немогуће заобићи од тренутка кодификације кривичне материје у 19. веку широм Европе, када се само

[7] Занимљиво би било предвидети или у пракси тражити чињенични супстрат који *не* би створио забуну око тога да ли су увреда, сила, претња или неки други *начин*, на пример физичко насртање, хватање за реверe, уношење у лице, хватање за рамена и томе слично - начин напада на адвоката (члан 336в КЗ) у вези са обављањем његове адвокатке службе или начин ометања или спречавања адвоката у вршењу адвокатске службе, а самим тим и ометања правде (члан 336б КЗ). Истина, у другом ставу члана 336б код кривичног дела ометања правде су увреда, сила, претња или други начин предвиђени као начин извршења радње ометања или спречавања, док у наредном члану 336в начин извршења није прописан, већ је ово делатносно кривично дело уобличено као напад на адвоката у вези са обављањем његове адвокатске службе. У чему се може састојати напад или на који начин се може напасти на друго лице? Овако изгледа дилема коју јавни тужилац и судија, свако у своје време, морају да реше како би правилно квалификовали, на пример, једно хватање адвоката за реверe, дрмање рамена, уношење у лице и вику на ходнику суда након бурног рочишта. Разрешење ове дилеме није пуко правно медитирање, јер се казнени оквири код ових кривичних дела битно разликују и окривљеном није све једно да ли га чека казна затвора од три месеца до три године (и то само за основни облик напада на адвоката, јер казне за теже облике иду и до осам година) или казна затвора од шест месеци до пет година *и* новчана казна.

од себе наметнуло питање преклапања и нужних веза појединих инкриминација. (Лазин, 1982: 40-42) Ако је пре два века ово питање постало незаобилазно, да ли би се данас привидни идеални стицај (код нас), за почетак упрошћено схваћен као апстрактно поређење стално нарастајући број инкриминација, мога схватити као мера остварености *lex certa* захтева начела законитости?

Чак и ако је у литератури тешко наћи јединствену и свеобухватну, при томе не гломазну дефиницију хиперинкриминације и експанзије кривичног права, ставови о томе шта чини садржину ових феномена, који су њихови индикатори и форме скоро па да су уједначени. Тако, симптоми ових појава су (Donoso Moscos, 2010: 40-50): 1) преклапање законских описа кривичних дела; 2) помагачка кривична дела – прописивање помагачких делатности као самосталних радњи извршења; 3) „кривична дела у зачетку" *(inchoate offences)* – кривична дела код којих је радња извршења по својој природи припремна делатност, али и кривична дела код којих је последица угрожавање, ризик од повреде, а не и сама повреда; 4) кривична дела која претпостављају посредну, објективну одговорност *(vicarious liability offences)*[8]; 5) инкриминације као „законодавна грешка" – делатности које је законодавац инкриминисао, иако по својој природи она не заслужују да буду у домену кривичне, већ неке друге гране права или уопште не треба да буду регулисане правом, тим пре ни санкционисане[9].

Дакле, ширење зоне кажњивости подразумева инкриминисање припремних или помагачких радњи, делатносних привичних дела, кривичних дела код којих је последица не повреда већ угрожавање, чему се замера све чешће кажњавање за ризик, а не за његово конкретно остваривање. Управо у томе лежи основни аргумент за став да се кривично право из заштитног полако претвара у безбедносно[10],

[8] Ово је, додуше, појава особена пре за англоамерички (кривично)правни систем, где граница кривичне и грађанске одговорности није тако јасно дефинисана, мада се објективизација кривичноправне одговорности, од области корпоративног до међународног кривичног права и питања организованог криминалитета и корупције, сматра индикацијом ексцеса кривичног права (Стојановић, 2010: 39-42)

[9] Као најизразитији пример јесте кажњавање за истополне односе, мада се чини да је ово превазиђено у већини система западног света.

[10] У јулу месецу текуће 2026. године Министар правде је на седници Народне скупштине предложио посланицима да усвоје предложени Закон о изменама и допунама Кривичног законика и Заокна о оружју и муницији, чији је основни циљ „даље унапређење кривичноправног система Србије, јачање правне сигурности и испуњавање

што не би смело да узме маха ако једно друштво и држава желе да сачувају демократију у свом дворишту. (Бодрожић, 2020: 386-387) Законодавац настоји да нас заштити од свега управо умножавајући норме кривичног права и ширећи његове домете, залазећи и у оне кутке у које нема потребе да залази, нарушавајући при томе свој фрагментарни карактер. Природно је да кривичноправно не може и не треба да пружи сваком добру заштиту од сваке врсте напада. „Овако одређена заштитна функција кривичноправу даје утилитаристички карактер. Но, она се појављује и као значајан инструмент самоограничења државе.“ (Јовашевић, 2018:20) Ако је пишући Кривични законик пре двадесетак година наш законодавац и пошао од утилитаристичке поставке (Бодрожић, 2020: 384), питање је да ли је и данас у тој оријентацији. На став да је „утилитаристички приступ ограничен праведношћу и сразмерошћу“ (Ристивојевић, 2012: 172), наслања се мишљење да утилитаризам који налази своје отелотворење у ничим спутаној превенцији треба ипак ограничити (Стојановић, 2011: 22), а чиме него природно иманентној репресивности кривичног права.[11]

Поред флагрантног задирања у посебни део и у својој неконзистентности ненаивних интрузија на општи део (нашег) кривичног законодавства, хипертрофија кривичног права и хиперинкриминација су зачин и у теоријској и филозофској области сврхе, правног основа и циља кажњавња, где утичу на одмеравање превентивне

међународних обавеза које је наша држава преузела”, истичући да ће на тај начин *безбедност* грађана наше земље бити унапређена. https://www.politika.rs/scc/clanak/768565/vujic-izmene-krivicnog-zakonika-donose-stroza-pravila-za-povratnike-i-zloupotrebu-oruzja од дана 6.7.2026. Приступ: 10.7.2026.

[11] „То донекле значи и признавање неопходности уношења ретрибутивне црте чак и у превентивно оријентисано кривично право. Али, то не води некаквој мешовитој теорији, нити значи да ретрибуцију треба поставити на исти ниво као и превенцију. Једноставно, треба искористити једну предност коју ретрибуција има над превенцијом, а то је њена способност да постави границе и меру кривичноправне репресије. Зато она може да представља препреку ничим ограниченој превенцији која прети да и само кривично право трансформише у непожељном смеру.“ (Стојановић, 2011: 22) Новелама из 2019. године као сврха кажњавања у нашем кривичном праву прокламована је и праведност и сразмерност између учињеног дела и тежине казне. У мору критика и негативних коментара на рачун нашег законодавца, овај потез заслужује одобравање, а чињеница да је наш кодекс један од ретких који изричито прокламује сврху кривичних санкција је чак за понос.

спрам репресивне функције кривичног права и циља казне.[12] Чињеница да су ови феномени дубоко пустили своје пипке и корење у свакој области кривичноправне материје је опасна, тим пре ако се присетимо става да је „веома лоше кривично право опасније од никаквог кривичног права" (Стојановић, 2010: 32), који цитат се може наћи у скоро свим научним радовима који се баве овим питањем.[13] Ако одмах одбацимо аболиционизам, као покрет за укидање кривичног права као таквог, а не само залагање за укидање смртне казне (Јовашевић, 2011: 16), и ако се осврнемо на недовољни учинак процеса декриминализације, који није дао до сада добре резултате у постизању равнотеже, као антипод хиперинкриминацији (а сумња се да би био од користи чак и када би текао упоредо са својим антонимом), поставља се питање – шта остаје да нам да наду да није све изгубљено? Да ли је то кривичноправни минимализам; и да ли је детињасто маштати да би се у светлу те парадигме могло трансформисати наше кривично право?

4. О мотивацији и динамици предстојећих новела Кривичног законика

Наука кривичног права сагласна је у ставу да се кривично право шири и хипертрофира управо на оним местима и у оним областима где је показало неефикасност. (Стојановић, 2010: 37) Ово запажање одмах побуђује знатижељу. Значи ли то да су надлежни правилно уочили место квара, али да не раде на његовој поправци *lege artis,* већ раде у корист штете, чинећи квар већим? На овом месту треба се подсетити речи о законској инфлацији и чињенице да се хипернор-

[12] „Код кривичних дела у чију се потребу инкриминисања тешко може посумњати превенција застрашивањем је оправдана, код других пак, дискусија у погледу сврхе казне је неизбежна." (Стојановић, 2011: 10) Дакле, још једна нит која спаја легитимитет инкриминација, који је нераскидиво повезан са питањем хиперинкриминације, са питањем генералне превенције и сврхе кажњавања, као илустрација свепрожимајућег карактера ове негативне појаве.

[13] Ако су стално повећавање инкриминација, њихово немарљиво уобличење, преклапање законских описа кривичних дела, стално пооштравање казнених оквира нормативно-догматске последице, а инфлација кривичног права вредносна, суштинска последица, ту се на жалост листа негативних ефеката не завршава. Њој придодају још и питање преоптерећености правосудног система, ефикасности суђења, подривања принципа владавине права и принципа једнакости пред законом, питање пренасељености пенитенсијарних установа и трошка који једно друштво и његов економски систем сноси због тога. (Donoso Moscos, 2010: 50-54)

мирање дешава управо у оним областима у којима већ постојећи прописи нису дали никакав ефекат и њихова (адекватна) примена изостаје, што је последица структуралне слабости једног друштва у појединим областима (Стојановић, 2010: 35).

На терену кривичног права може се расправљати о томе да ли се оно шири по неким „природним" законима или по инерцији, из (лоше) навике (чије?) или је експанзија кривичног права некаква стратегија која се спроводи плански. Уколико је прва могућност оно што је овде по среди, то би имплицирало још једну у низу критику коју би наука имала на рачун законодавца који има тако лоше навике и вештине писања закона, у нашем случају кривичног кодекса, док друга алтернатива – стратешко деградирање института и система кривичног права зарад остварења безбедносних циљева државе уместо заштитне функције, а све то у ствари у интересу позиционих структура, стоји на ивици теорије завере против кривичног права.[14]

Кривичноправни експанзионизам, хиперинкиминација, казнени ексцес су појаве органски повезане и никада не иду саме, већ прате једна другу и све у својој сржи подразумевају некакво ширење, увећање, пооштравање, заоштравање, устрожавање. Казнени ексцес значи прекорачење мере у прописивању казни, претеривање у прописивању казнених оквира код појединих кривичних дела спрам њихове апстрактне тежине. Ова појава у нашем кривичном законодавству узела је маха, а по свему судећи, у том правцу се и наставља. Када је ступио на снагу у свом иницијалном облику важећи Законик имао је преко хиљаду кривичних дела, рачунајући све облике – основне, лакше и теже, како је пребројао проф. Љубиша Лазаревић (Ристивојевић, 2012: 172), а већ првим у низу од осам измена и допуна, 2009. године је казнени распон пооштрен код скоро једне трећине свих кривичних дела, што је посебно наглашено у образложењу нацрта измена и допуна из те године. (Đokić, 2026: 55). Хоће ли се наћи неко довољно стрпљив и храбар да преброји кривична дела код којих су запрећене казне пооштрене кроз свих осам новела? Наука кривичног права поглед на заоштравање кривичноправне репресије ако не

[14] Некоме би се можда могло учинити непристојним у законодавцу видети дежурног кривца за све набројане проблеме и толико га критиковати (јер ко је у ствари законодавац и ко у ствари пише, мења и допуњава текст Законика? То би се можда могло проверити, па писци не би остали заклоњени звучним, али безличним именом – законодавац.), а теоријама завере свакако није место ни у једној науци, те ни у кривичноправној, па због тога можда само треба закључити – било како било, ма ко или шта био кривац, ширење кривичног права слаби кривично право (Стојановић, 2010: 36).

као једини, онда као најефикаснији вид контроле криминалитета сматра примитивном логиком, изнова и изнова наглашавајући да је решење у извесности, а не у строгости кажњавања (Стојановић, 2011: 11).

Казнени ексцес, и са њиме органски повезане појаве, имају непосредне везе са казненим популизмом. Овај вид популизма може се схватити као манипулација страхом који народ – лаичка јавност има од криминалитета као свеприсутне и нарастајуће појаве у друштву, који страх подгревају средства јавног информисања на дневном нивоу својим сензационалистичким начином извештавања. Структуре које су у позицији да управљају системом једне државе, рецимо наше, али не само наше јер казнени популизам није стран ни Енглеској ни Америци (Škulić, Lukić, 2025: 5), настоје да умире и отклоне тај страх тако што ће обогатити свој арсенал за борбу против унутрашњег непријатеља – криминала. Како се држава наоружава за ту борбу? Тако што уводи нова кривична дела, тако што повећава казнене распоне ког постојећих, тако што чини строжим услове кажњивости. У литератури постоји став да је казнени популизам чиста демагогија (Škulić, Lukić, 2025: 4), а здрав разум, а ни статистички подаци се не противе овом гледишту јер такав одговор на проблем нарастајуће стопе криминалитета није решење, већ привид решења.

Мада, шта ако уз привид решења у ствари имамо и привид проблема? У извештају Републичког завода за статистику с краја 2025. године о пунолетним учиниоцима кривичних дела за 2024. годину, могу се наћи подаци о броју правноснажних осуда за кривична дела за период од 2015. до 2024. године (Републички завод за статистику, 2025: 83). Подаци говоре о опадајућем броју правноснажних осуда за кривична дела у нашој земљи.[15] Ако овом чињеничном стању придодамо резултате других истраживања која кажу да грађани не виде криминал као главни друштвени проблем, већ корупцију (која додуше има своју криминалну димензију) (Škulić, Lukić, 2025: 12), поставља се питање у чему је законодавац, или онај ко стоји иза мотивације и динамике новелирања у духу казненог ексцеса, нашао основа за овакву строгоћу.

[15] Завод нуди и статистичке податке о броју пријава и броју оптужења, али због претпоставке невиности само нам број осуда може служити за увид у општу стопу криминалитета у нашој земљи, која је очигледно у опадању. Тамној бројци криминалитета судбина је да остане у мраку и не можемо знати колика је, укупно и спрам конкретних облика криминалитета, и због тога се на њу не можемо ослањати у оваквим проценама.

Да ли се друштвене околности у нашој земљи стално и толико драстично мењају да законодавац мора да се трка са временом да би остварио динамичку функцију кривичног права (Јовашевић, 2018: 20)? С тим у вези: „Посебно су опасне оне законске измене и допуне које нису производ темељног научног бављења структурним проблемима са којима се суочава сваки кривичноправни систем, већ исхитрени одговори на конкретне догађаје – често осмишљени да смире узнемирену јавност жељну оштријих реакција државе на криминал.“ (Đokić, 2026: 54)

Изгледа да српско друштво трпи промене из дана у дан, због чега је српско кривично законодавство непрестано у динамичкој фази. Ипак, да ли законодавац ту динамичку функцију остварује селективно и зашто? У не тако давној прошлости наше друштво суочило се са болним догађајима за кратко време од напада и безобзирног понашања према наставном кадру у школи до пуцњаве у основној школи од стране детета, што је за последицу имало смрт и тешке телесне повреде више лица, тачније деце и једне одрасле особе. Ови догађаји дубоко су потресли наше друштво и колективну свест, покрећући при томе дебату о правним питањима, у првом реду о старосној граници кривичноправне одоговорности и њеном спуштању. Док најсвежијим изменама и допунама Законика из 2024. године биваувеђена посебна заштита различитих категорија лица с обзиром на њихова занимања, између осталог запослених у васпитно-образовним установама, законодавац остаје нем у погледу снижења старосне границе кривичне одговорност, мада би такав потез био у духу радикализације кривичноправне репресије у нашем систему. За случај да се валидним учини аргумент да је лакше мењати посебни од општег дела Законика на темељу појединачних друштвених ексцеса, не треба заборавити да су најстрожи захвати у општем делу Законика у последње време спроведени на основу такозваног Тијаниног закона. Ипак, добро је што старосна граница одговорности није исхитрено снижена под притиском јавности, при чему су у образложењу Нацрта[16] трагични догађаји означени су као повод да Влада донесе низ мера ради системског решавања проблема и веће *безбедности* грађана, а тим поводом је Нацртом закона предвиђен низ нових кривичних дела.[17]

[16] Нацрт Закона о изменама и допунама Кривичног законика, са Образложењем, разлозима за доношење и објашњењем основних правних института и појединачних решења, https://mpravde.gov.rs/javne-rasprave , преузето: 17.6.2026.

[17] Објављивање материјала којима се саветује извршење кривичног дела, одобравање, негирање или умањење кривичног дела, недозвољено ношење онеспособљеног

Изгледа да се морамо помирити са тим да се законодавчевим побудама за новелирање не може ући у траг – одакле извиру и на чему су засноване. Уз образложења Нацрта закона о изменама и допунама законодавац ретко образлаже и децидно и конкретно аргументује своје разлоге за измене и допуне (Đokić, 2026: 55), па ће свако ко жели да проникне у суштину и смисао унетих промена морати да сам трага за одговором, без знакова поред пута датих од стране аутора законског текста. За то време, као зла коб у ваздуху лебди могућност и то не тако невероватна да кривично право полако али сигурно добија префикс и карактер *симболичког*. Симболичко је оно кривично право које више не служи себи иманентним циљевима и сврси, већ постаје средство за слање свакодневних политичких порука, начин за остварење неких других неправних ефеката, при чему од значаја уопште нису прави правни домети и делотворност новоуведених или симболички измењених института. (Đokić, 2026: 62) На крају тог пута деградације кривично право и његови институти губе своју делотворност, али и свој смисао. Дакле, симболичко кривично право је кривично право у инфлацији. Хоћемо ли са новим изменама и допунама Кривичног законика бити за корак ближе тој тачки?

Динамика рада на изменама и допунама Кривичног законика фасцинантна је. Последњи у низу Закона о изменама и допунама Кривичног законика ступио је на снагу 28. новембра 2024. године и то по хитном поступку. (Ђокић, 2025: 152) Изгледа да су измене и допуне које су тада издвојене и хитно ступиле на снагу биле део шире листе новела која је била планирана. Збуњује и чињеница да је непосредно пре хитног усвајања новела одлучено да јавна расправа о тада постојећем целовитом Нацрту измена и допуна буде продужена до половине 2025. године. Одлука о спровођењу јавне расправе донета је 24. септембра 2024. године, а први круг јавне расправе спроведен је од првог октобра до првог новембра 2024. године, након чега 28. новембра ступа на снагу Закон о изменама и допунама Кривичног законика[18], чије су најзначајније новеле нове инкриминације у групи кривичних дела против јавног реда и мира, док су захтевнија питања и предлози који су изазвали више полемике и можда чак и бриге – остали у раду. Нови круг јавне расправе спроведен је од 10. септембра до првог октобра 2025. године.

ватреног и хладног оружја на јавном месту, несавесно држање ватреног оружја и обучавање малолетног лица за коришћење ватреног оружја.

[18] Закон о изменама и допунама Кривичног законика. *Сл. Гласник РС.* Бр. 94/2024

Критике академске заједнице и стручне јавности и заинтересованих грађанских структура нису јењавале ни после прве ни после друге јавне расправе. Можда због тога није оборен рекорд из 2009. године када је Кривичних законик мењан у септембру па одмах у децембру. Министарство правде чини доступним на свом званичном сајту Извештај о спроведеној јавној расправи о Нацрту закона о изменама и допунама Кривичног законика,[19] из ког извештаја се може сазнати да су „учесници (првог круга) јавне расправе указали су на значај уједначавања казнене политике, јаснијег формулисања појединих кривичних дела и потребу да се измене спроводе уз очување начела сразмерности и правичности. Истакнута је потреба да се предложена решења, нарочито у делу који се односи на висину казни, додатно преиспитају у односу на криминолошке показатеље и праксу, како би се очувала равнотежа између превентивне и репресивне функције казне.“ Даље, у другом кругу „учесници су, као и у првом кругу јавне расправе, указали на потребу пажљивијег усаглашавања казнене политике, како би се избегла могућност да поједина решења делују рестриктивно или преоштро у односу на тежину кривичних дела и циљеве кривичног законодавства. Предложено је да се ова питања додатно преиспитају у процесу финализације текста, будући да се кривично законодавство мора заснивати на општим појавама и системским кретањима у области криминалитета.“

Дакле, учесници јавне расправе, поготово чланови академске заједнице, представници адвокатуре и правосуђа, како је у Извештају наведено, правилно су уочили и указали на опаснсости које прете кривичном праву, док им у свом Извештају надлежно министарство на њихове примедбе, предлоге, упозорења и подсећања одговара крајње неодређено: „Као и у првом кругу јавне расправе, Министарство правде је анализирало све пристигле примедбе и коментаре, при чему су примедбе општег и правно-техничког карактера размотрене, а прихваћене само оне које доприносе унапређењу предложених решења у складу са међународним стандардима и стратешким циљевима у овој области. ... Остале примедбе су размотрене, али је процењено да предложена решења представљају примерен и уравнотежен оквир, те је одлучено да се задрже у предложеном облику.“

Оно што забрињава јесте да су се од нових измена и допуна КЗ-а које нас сваког трена очекују оградили и чланови радне групе надлежног министарства, то јест писци ових новела или макар они који би требало да се сматрају писцима. (Ђокић, 2025: 166)

[19] Извештај о спроведеној јавној расправи о Нацрту закона о изменама и допунама Кривичног законика, https://mpravde.gov.rs/javne-rasprave, преузето: 17.6.2026.

5. О конкретним примерима инфлације појединих кривичноправних института

Са правом наглашену реакцију учесника јавне расправе изазвао је предлог брисања кривичног дела изнуђивања исказа из члана 136. Кривичног законика, дакле његова потпуна декриминализација. Аргументи против оваквог предложеног потеза су очигледни – чему би водило укидање заштите од недозвољеног и насилног поступања службених лица према окривљенима, сведоцима, вештацима и другим лицима у систему који, макар и нормативно, све више заоштрава своје механизме репресије? Засигурно не би допринело повећању безбедности грађана наше земље, што је прокламовани циљ ових измена. Знајући да је изнуђивање исказа *delicta propria* и да га може извршити само службено лице у вршењу службе, намеће се питање да ли је предложеном декриминализацијом држава себи и својим органима покушала да олабави границе репресивног деловања. Разлози за покушану декриминализацију невешто су образлагани нормативно-догматским аргументима – преклапање законског описа бића кривичног дела изнуђивања исказа и злостављања и мучења, у намери да се спречи неуједначена пракса квалификовања дела (Ђокић, 2025: 162), што показује да законодавац може, када за то има мотивацију, да темељи своје потезе на знањима кривичноправне науке. Предлог за одустанак од потпуне декриминализације изнуђивања исказа срећом је усвојен, али не сасвим. У члану 19. Нацрта Закона о изменама и допунама Кривичног законика предвиђено је да се други став члана 136. Кривичног законика брише, дакле укида се тежи облик изнуђивања исказа који је праћен тешким насиљем или који је исходовао тепким последицама по окривљеног у кривичном поступку.

Оно што је задивљујуће необјашњиво јесте то како је законодавац променио свој курс размишљања о овом делу које је желео да декриминализује, до садашњег предлога који за основни облик овог кривичног дела које је пристао да задржи прописује строжи посебни минимум, подижући посебни минимум прописане казне затвора са три на шест месеци. У Извештају стоји да је на овај начин усаглашена казнена политика са потоњим кривичним делом злостављања и мучења из следећег 137. члана, за које је такође новопредложени казнени распон од шест месеци до пет година казне затвора.

Даље, у духу канзненог ексцеса, Нацрт закона о изменама и допунама Кривичног закона у својим члановима 28., 30., 31. и 32.

пооштрава казнене распоне за кривична дела силовања, обљубе над немоћним лицем, обљубе са дететом и обљубе злоупотребом положаја. Да ли су учесници јавне расправе имали на уму прописивање казне затвора од пет година или казне доживотног затвора за *основне* облике ових кривичних дела када су подржали пооштравање казнене политике и јачање заштите жртава?[20] Иста казна предвиђена је Нацртом за јошувек постојећи први тежи облик силовања које је учињено претњом да ће се за пасивног субјекта или њему блиско лице открити нешто што би шкодило његовој части или угледу или је дело учињено претњом другим тешким злом. За други тежи облик силовања, обљубе над немоћним лицем и обљубе са дететом из трећег става члана 178., из другог става чланова 179. и 180. предвиђена је казна затвора од најмање осам година или казна доживотног затвора. Већ према постојећем позитивноправном стању ствари наш Кривичних законик стожије кажњава за, на пример, силовање и обзибу с дететом, у односу на прописане казне за ова дела у кривичним кодексима Аустрије, Немачке, Чешке, Словеније, Шпаније, Норвешке, Швајцарске и Црне Горе (Стојановић, 2020: 15-19), а дискрепанца у односу на криминалну политику земаља којима настојимо да се придруживо у Европској унији биће тек увећана после предстојећих измена.

Овакав потез доводи до апсурда и обесмишљава постојање тежих облика кривичних дела и показује елементарно непознавање института општег дела кривичног права, то јест основа и услова кажњивости и одговорности за теже облике кривичних дела. (Јовашевић, 2018:147-148; Стојановић, 2020: 8) Да ствар буде још више забрињавајућа, ово није усамљени случај изједначавања основних и тежих облика кривичних дела у Нацрту ЗИД-а КЗ-а, јер је његовим петим чланом предвиђено да ће се за основни облик убиства кажњавати казном од најмање пет година или казном доживотног затвора. Шта ово у ствари значи?

Наше кривично право нема други начин градирања тешине кривичних дела осим упоређивања прописаних казнених распона, а упоређујући казнене распоне можемо упоређивати и апстрактну опасност сваког кривичног дела. Предложене измене говоре нам да законодавац не само да у исту раван ставља апстрактну опасност

[20] Извештај каже: „У погледу кривичних дела против полне слободе, учесници су подржали пооштравање казнене политике и јачање заштите жртава, нарочито деце и малолетника. Поједини представници академске заједнице и адвокатуре указали су на потребу пажљивог разматрања доживотног затвора без могућности условног отпуста, у светлу начела сразмерности и међународних стандарда."

убиства и силовања, него изједначава апстрактну опасност основних и тежих облика ових кривичних дела. Имајући у виду да је за убиство и силовање и друга поменута кривична дела против полне слободе и њихове теже облике предвиђен само посебни минимум и да то значи да се посебни максимум изједначава са општим максимумом – 20 година затовра, нема суштинске и битније разлике између ових кривичних дела и тешког убиства за које се такође може изрећи казна затвора до 20 година или казна доживотног затвора. Овакав апсурдан законодавни рад већ је заслужио оправдано оштре критике у научној литератури. (Ђокић, 2025: 165-166; Đokić, 2026: 157)

Када би неки страни теоретичар кривичног права и истраживач пожелео да се бави казненом политиком Србије и када би ради упоредноправне анализе отворио наш (будући по свему судећи) Кривични законик и када би угледао казнене распоне за убиство, тешко убиство, и набројана кривична дела против полне слободе, помислио би да је стопа убистава и стопа полног криминалитета толика да наш систем нема другог начина да се против ових, најблаже речено, друштвено непожељних појава бори сем тако строгим казнама. Ово би можда помислио неки колега истраживач који није упознат са кривичноправним експанзионизмом или потцењује његове домете и не придаје им значаја.

Од 2015. до 2024. године, како каже извештај Републичког завода за статистику (Републички завод за статистику, 2025: 83), укупан број осуда за кривична дела у нашој земљи опао је за скоро 10 хиљада, при чему број осуда за кривична дела против полне слободе кроз тај десетогодишњи период јесте порастао са 174 осуде у 2015. години на 272 осуде у 2024. години. Ово у општој слици криминалитета не узузима знатан проценат, нарочито спрам кривичних дела против здравља људи која су некада представљала мање од десетине, а сада преко једне петине осуда за сва кривична дела у земљи, при чему се казнена политика за ова кривична дела, међу којима најзаступљенија она у вези са опојним дрогама – не мења и не заоштрава. Да ли је оваква статистика ваљано и одрживо утемељење овако заоштрене казнене политике којом законодавац настоји да заштити полну слободу свакога од нас?[21]

[21] Уз Нацрт Закона о изменама и допунама изнети су и разлози за доношење закона и објашњење основних правних института и појединих решења, у којим одељцима стоји да је иницијатива за особито пооштравање казнене политике потекла од Председника републике и да је ту иницијативу Влада размотрила нарочито у светлу пораста броја пријављених, оптужених и осуђених лица за ова кривична дела, те је

Када би већ поменути замишљени колега истраживач из неке иностране земље погледао наше стално пооштраване казнене распоне казне затвора, био би у искушењу да замисли да у нашој земљи има онолико затвора колико има школа, ако не и више и да су сви ти затвори препуни. На сву нашу срећу, то није тако, јер имамо више школа него затвора, и мада се може рећи да су српски затоври прилично насељени,[22] казна затвора и даље није најчешће изрицана кривична санкција у нашем систему. Убедљиво најомиљенија и најчешће изрицана кривична санкција у Србији је условна осуда. Како се популарност и широка примењеност једне мере упозорења у пракси тумачи спрам заоштравања репресивности на нормативном нивоу? Разумеју ли се законодавац и кривично правосуђе или се смисао и циљеви њиховог деловања тако неусаглашени „губе у преводу"? Оно што је сигурно јесте да у образложењу Нацрта нема никаквог образложења предложеног решења и драстично промењених услова за изрицање условне осуде.

Законодавац, очигледно репресивно врло настројен, незадовољан је оваквом праксом и то онда чини разумљивијим његов предлог да се негативни услов за изрицање условне осуде за кривична дела за која је прописана казна затвора *од осам година или тежа* казна, спусти на прописану казну затвора *од две године или тежу* казну. Можда је на овај начин законодавац желео да условну осуду учини правом алтернативном кратких казни затвора? Ипак, овако постављен негативан услов чини се излишним, јер први услов, позитивни

та иницијатива нашла своје оубличење у тексту новог Нацрта. Законодавац „признаје" да досадашње мере за сузбијање полног насиља нарочито над женама нису уродиле плодом и да управо због тога треба пооштрити мере реакције, за које се очекује да ће имати превентивно дејство на могуће учиниоце, али и охрабрујуће деловати на све жртве ове врсте насиља да без страха и стида пријављују ова противправна дела. Изгледа да је овим својим образложењем законодавац у потпуности потврдио и додатно утврдио у науци кривичног права већ утемељен став да држава кривичноправну репресију користи управо у оним областима друштва којима није у стању да адекватно управља и на оним пољима где је постојећим мерама и механизмима показала неефикасност, чинећи на тај начин институте и норме кривичног права средствима постизања ванправних циљева и претварајући кривично право из *ulitma* у *prima ratio.*

[22] У Србији има око 150 затвореника на 100 хиљада становника, и мада је то далеко мање од броја затвореника на сто хиљада становника у Сједињеним америчким државама, Руској федерацији, на Куби, у Туркменистану и тако даље, наш просек је за око педесет посто већи од просека европских земаља које имају око 100 затвореника на 100 хиљада становника. (Škulić, Lukić, 2025: 30-31)

услов ограничава изрицање условне осуде само за она кривична дела за која је *утврђена* казна затвора у трајању мањем од две године. Реч је о још једном у низу апсурда у Нацрту, који делују збуњујуће и којим се обесмишљавају институти и подрива њихова делотворност. Тезу о излишности овако бесмислено постављеног услова *прописане* и *утврђене* казне поткрепљује чињеница да нека европска кривична законодавства, попут немачког и нама суседног хрватског, уопште не прописују као услов за изрицање условне осуде прописану, запрећену казну, већ довољним условом сматрају казну која је за то конкретно дело утврђена у датом случају, и при томе су те границе и у Хрватској и Немачкој ниже него код нас – условна осуда се може изрећи за кривична дела за које је утврђена казна затвора до годину дана. (Јованчевић, 2024: 376)

Кривичноправна наука је већ приметила да је спуштање границе *прописане* казне затвора са десет на осам година изменама и допунама Кривичног законика 2019. године у годинама које су уследиле повећало удео изречених казни затвора у укупном броју кривичних санкција са 24% на 27,5% (Ђокић, 2025: 158), што уопште није саобразно настојањима да се пенитенсијарне установе депопулизују, поводом ког питања су у два наврата донете стратегије за смањење преоптерећености смештајних капацитета пенитенсијарних установа (Škulić, Lukić, 2025: 29). Иако је пропорција изречених казни затвора спрам условних осуда смањена у корист казне затвора у протеклој деценији (Републички завод за статистику, 2025: 83), условна осуда је и даље најчешће изрицана кривична санкција код нас.[23] Можда наш законодавац жели да спуштајући границу за изрицање условне осуде постигне ефекат смањења те сакнције у пракси у корист новчане казне, по угледу на СР Немачку. Ако је ова намера и постојала, она је прилично немушто номотехнички уобличена и у Нацрту образложена, а упитно је да ли је популаризација новчане казне уопште могуће у нашем кривичном правосуђу најпре због навика у поступку одмеравања и изрицања казни, али и због чињенице да је наше друштво економски скромније, да не кажемо сиромашније и да нема услова

[23] Међутим, ово није случај само код нас и на пример у суседној Црној Гори, већ условна осуда доминира над казном затвора и у Аустрији (Стојановић, 2019: 73-74, 75-76). У СР Немачкој је ситуација драстично другачија, чак и у односу на Аустрију, са којом се може сматрати упоредивом, јер је најизрицанија новчана казна, док је иначе мали постотак изречених казни затвора превасходно условно изречен, што значи да је безусловних казни затвора изречено тек у око пет посто случајева. (Стојановић, 2019: 74)

за тако распрострањено изрицање и извршење новчаних казни. Истини за вољу, ни извршење казне лишења слободе није без трошка по друштво (Стојановић, 2019: 77) и питање је да ли се тај трошак превазилази и у којој мери погађа становнике – незатворску популацију.

За крај, још један помена увек вредан институт чији су смисао, сврха и делотворност упитни још од његовог васкрснућа у нашем кривичном праву и који ће постати још дубиознији после преображења новим изменама и допунама – вишеструки поврат. Од 2019. године када је и оправдано и неоправдано непотпуном рецепцијом норме из југословенског кривичног кодекса пресађен у позитивно српско кривично право, вишеструком поврату замера се много тога. Традиционална критика кажњавању повратa јесте теза да су то посебна правила за кажњавање нечега што је већ било кажњено, и у ком случају руку на срце није остварена специјална превенција, замера се рецепција института који ни у југословенском правосуђу није био коришћен, додуше као пооштравајућа околност, а оваквом дејству позитивног института пребацује се да везује руке судијама у процесу одмеравања казне (Коларић, 2019: 28), мада нема никакве препреке за комплементарну примену правила редовног одмеравања казне и код вишеструког повратa. Од 2019. године и у кривичноправним круговима и праксе и науке трају расправе о томе шта је половина распона изнад које се мора вишеструком повратнику одмерити казна (и у којој горњој половини распона нема препреке за адекватну и редовну процену олакшавајућих и отешавајућих онолности) и расправе о комплементарности ове одредбе са одредбама о забрани ублажавања казне.

За то време законодавац предлаже новим Нацртом преображај вишеструког повратa у специјални вишеструки поврат, што јесте каква таква конкретизација норме и сужење њене примене, али са друге стране уноси у текст Нацрта једну збуњујућу синтакму „полазећи од најмање мере те казне" која би требало да се надовезује на „...суд ће изрећи казну изнад половине распона прописане казне". Шта значи да ће суд изрећи казну изнад половине распона прописане казне, полазећи од најмање мере те казне? Да ли се мисли на најмању меру те врсте казне – општи минимум или на најмању меру те (за то дело) прописане казне – посебни минимум? Ако је по среди прва могућност, онда то флагрантно обесмишљава суштину вишеструког повратa као института, јер најмања мера казне затвора је 30 дана и то доводи до апсурда смисао ове норме. Надајући се да законодавац није ово имао на уму, али и критикујући то што није предвидео овакав

збуњујућ ефекат језички несрећне формулације, мора се констатовати да додајући „полазећи од најмање мере те казне“ ни мало није допринео разјашњењу синтагме „половина распона“. У образложењу члана 9. Нацрта којим се вишеструки поврат мења, лице или орган који је имао амбицију или дужност да објасни предложена законска решења, вешто је избегло да се бави недоумицама тумачења половине казненог распона, у циљу чијег разјашњења је измена и предложена, и није у том објашњењу споменуло нити на једном месту шта се под „полазећи од најмање мере те казне“ поразумева. Више пажње посвећено је, природно, лакшем задатку – образложењу конкретизације вишеструког повратa на специјални вишеструки поврат.

6. Закључак

У наслову овог рада стоји питање, а у њему метафора – можда чудан спој два појма: кривичног права и инфлације. Било би сувише гордо и драматично питати: да ли српско кривично право пропада? Сећајући се мисли професора Радомир Лукића која се уздигла на ниво правне максиме да су „и најгори закони бољи од оних који се често мењају“[24] и мисли професора Зорана Стојановића да је лоше кривично право опасније од никаквог кривичног права (Стојановић, 2010: 33), немогуће је не поставити питање са овим смислом и поруком, било стидљивије или смелије.

Кривичноправни експанзионизам, казнени ексцес, казнени популизам, хиперинкриминација, радикализација кривичног права и њему природно својствене репресивности су криминално-политичке појаве. Наука кривичног права не може их игнорисати јер су њихове последице видљиве и на тексту Кривичног законика и на тексту кривичних пресуда широм земље. Ширење кривичног права, као теоријски концепт и апстрактна опасност по кривично право као такво, али и то како се та опасност у нашем систему конкретизује, непосредно угрожава начело законитости, које ни у једној правној грани није толико важно као у кривичном праву, подривајући његово *lex certa* дејство, подрива начело правне сигурности и једнакости, надвија облак сумње над легитимитетом бројних новоуведених и преобликованих инкриминација, да би на крају поглед на све строже казне иазазвао осећај бриге и бесмисла. Бесмисао се најочигледније види у томе како задонодвац (како то каже песник) „обезвређује логи-

[24] Цитат преузет од Јованчевић, 2024: 371.

ку" кривичног права и његове науке тиме што предлаже исте казнене распоне и за основне и за теже облике атавистичких криивчних дела попут убиства и силовања, при чему је ништа мање „задивљујућ" парадокс огромне дискрепанце у казненој политици законодавца и казненој политици судова – у посебном делу Законика казне су све строже, а у статистици осуда већ пуну деценију доминира условна осуда.

Виши ниво цена роба и услуга повећава потражњу за новцем, али што је тог новца у оптицају више, то се смањује његова куповна моћ и вредност. Аналогно томе, виши ниво криминалитета повећава „потражњу за кривичним правом", али изнова парадоксално – што је кривичног права више, то је оно немоћније у борби против криминалитета. Српско кривично право је са сваком новелом све строже, док за то време ниво осуда за кривична дела чак опада, како сведоче званични статистички подаци. Уколико предложене измене и допуне буду усвојене, стопа инфлације ће порасти и наше кривично право биће за један велики корак ближе потпуном преображају у *симболично* кривично право. Законик је један свеобухватан и сиситемски пропис који би требало да имплицира постојаност. То код нас није случај и неће моћи да буде уколико од кривичног права и његових института остане само симбол, лишен правног смисла и правне сврхе, упрегнут да постиже, додуше и то само привидно, ванправне популистичке циљеве. Још од прве новеле важећег Законика, јуриспруденција упозорава на ове правно нежељене последице. „Тамо где је потребна истанчаност хирушког ножа и филигрански прецизан рез, држава користи месарску сатару и за њу својствен ударац." (Ристивојевић, 2012: 189)

Литература и правни извори:

Кривични законик. *Сл. гласник РС*. Бр. 85/2005, 88/2005 - испр., 107/2005 - испр., 72/2009, 111/2009, 121/2012, 04/2013, 108/2014, 94/2016, 35/2019 и 94/2024)

Кривични закон СФРЈ. *Службени лист СФРЈ*. Бр. 44/1976

Закон о изменама и допунама Кривичног законика. Сл. Гласник РС. Бр. 94/2024

Нацрт Закона о изменама и допунама Кривичног законика, са Образложењем, разлозима за доношење и објашњењем основних правних института и појединачних решења, https://mpravde.gov.rs/javne-rasprave , преузето: 17.6.2026.

Извештај о спроведеној јавној расправи о Нацрту закона о изменама и допунама Кривичног законика, https://mpravde.gov.rs/javne-rasprave, преузето: 17.6.2026.

Републички завод за статистику Србије. (2025). Пунолетни учиниоци кривичних дела, 2024. бр. 725. https://publikacije.stat.gov.rs/G2025/Pdf/G20251190.pdf, преузето 3.7.2026.

Donoso Moscos, A.L. (2010). *The Criminal Law of the Free Society: A Philosophical Exploration of Overcriminalization and the Limits of the Criminal Law*, PhD Thesis.

Đokić, I. (2026). New-old trends in the field of criminal policy in the Republic of Serbia. *Serbian political thought.* Vol. 97. No. 3. 53-67.

Husak, D. (2023). Six questions about overcriminalization, *Annual Review of Criminology*, Vol. 6. 265-284. https://doi.org/10.1146/annurev-criminol-030421-040411

Juarez-Garcia MI. (2016). Legal inflation and defective laws. *Economics and Philosophy*. 42(2). 485-504. https://doi:10.1017/S026626712510062X

Škulić, M. Lukić, N. (2025) The explanation of the main characteristics of penal populism and examples of penal populism in some criminal law provisions and planned amendments of the Criminal code of Serbia. *Crimen*. 1(XVI). 3–40.

Бодрожић, И. (2020). Континуирани кривичноправни интервенционизам – на раскршћу политике и права. *Српска политичка мисао*. 2/2020. 381-396.

Вуковић, И. (2022). *Кривично право, општи део, друго измењено и допуњено издање*. Београд: Правни факултет Универзитета у Београду, Центар за издаваштво.

Делић, Н. (2014). Реформа посебног дела кривичног законодавства Србије: прогресивна или регресивна решења. *Српска политичка мисао.* 21(2). vol. 44. 195-217.

Делић, Н. (2025). Законодавна реформа из перспективе међуодноса појединих кривичних дела. *Crimen.* 1/2025(XVI). 66–96.

Ђокић, И. (2025). Неколико запажања о новели Кривичног законика – усвојена и планирана решења. У Удружење за међународно кривично право. (Прир.). *Зборник радова са Међународне научне конференције „Изазови међународног кривичног права и кривичног права“ том 1.* Палић: 151-168.

Јованчевић, Н. (2024). Честе измене закона и правна сигурност (примедбе на Нацрт закона о изменама и допунама КЗ из 2024. *Crimen.* 3. 370-376.

Јовашевић, Д. (2011). *Лексикон кривичног права, четврто издање*. Београд: Службени гласник.

Јовашевић, Д. (2018). *Кривично право, општи део, пето измењено и допуњено издање*. Београд: Досије студио.

Коларић, Д. (2019). Оријентација законодавца у последњем закону о изменама и допунама Кривичног законика – (не)оправдано јачање кривичноправне репресије. *Архив за правне и друштвене науке.* 3–4. 13–43.

Лазин, Ђ. (1982). *Привидни идеални стицај кривичних дела*. Београд: Привредна штампа.

Матица Српска. (2011). *Речних српскога језика, измењено и поправљено издање*

Николић, Љ. Мојашевић, А. (2015). *Економија за правнике*. Ниш: Медивест

Ристивојевић, Б. (2012). Негативна криминално-политичка кретања у материјалном кривичном законодавству Србије од доношења КЗ: темељно опредељење законодавца или инцидент. *Crimen.* 2(III). 170–190.

Стојановић, З. (2010). Кривичноправни експанзионизам и законодавство Србије. У Игњатовић, Ђ. (Прир.). *Стање криминалитета у Србији и правна средства реаговања IV део*. Београд: 32-48.

Стојановић, З. (2011). Превентивна функција кривичног права. *Crimen.* 1(II). 3–25.

Стојановић, З. (2019). Казнена политика судова. *Гласник Одјељења друштвених наука Црногорске академије наука и уметности.* 24(2019). 67-89.

Стојановић, З. (2020). Казнени распони и репресивност кривичног законодавства. *Crimen.* 1. 3–33.

Anđela Ristić, LL.M.,
Teaching Associate-Demonstrator,
Faculty of Law, University of Niš,
Republic of Serbia

Is Serbian criminal law experiencing inflation?

Summary

The Serbian Criminal Code entered into force 20 years ago. Ever since, the Code has been amended eight times, including changes pertaining not only to the content but also to the very essence and spirit of the Code. After the first amendment, jurisprudence observed a prominent tendency toward expansionism, warning about the hypertrophy of criminal law and excessive punitive policy. Since then, Serbian criminal law has only ventured deeper into this phenomenon. Criminal law repression in Serbia is both expanding and intensifying; the number of offences is rising; existing offences are broadening and overlapping; sentencing frameworks are tightening, and general legal institutes are becoming increasingly stringent. While the legislator adopts a stance of being "tough on crime", the suspended sentence remains the preferred instrument of criminal justice in combating crime and attaining the proclaimed criminal law goals. Does this imply that the judiciary fails to understand the objectives that the legislator seeks to achieve, easily overlooks them, or actively resists them? Undoubtedly, a discrepancy exists across numerous levels and fields. Where does this lead? Are criminal law and its institutes losing their value, power, and effectiveness as they become broader and more numerous? We cannot rule out that the existing normative solutions may be more than an adequate response to emerging social circumstances. Nor can it be ruled out that the legislator is tightening punitive policy without relevant grounds in the actual state of crime, and using criminal law as an instrument to achieve objectives in areas where other social mechanisms have failed. The aim of this paper is to examine the phenomenon of expansion and overcriminalization both as a normative and a practical challenge for Serbian criminal law, as well as to analyze its repercussions on the purpose, normative value and effectiveness of criminal law institutes.

Keywords: *criminal law expansionism, excessive punitive policy, hyperincrimination, overcriminalization, hypertrophy of criminal law.*

СЕСИЈА ЗА ФИНАНСИЈСКО, ТРГОВИНСКО И ИТ ПРАВО И ЕКОНОМСКУ АНАЛИЗУ ПРАВА

FINANCIAL LAW, COMMERCIAL LAW, IT LAW, AND LAW & ECONOMICS SESSION

Др Предраг Цветковић,[*]
Редовни професор,
Правни факултет, Универзитет у Нишу,
Република Србија

UDK: 004.85:34
519.816
340.114
DOI: 10.5281/zenodo.22958698

МАШИНСКО УЧЕЊЕ И ПРАВО: УВОДНА РАЗМАТРАЊА[**]

Апстракт: Рад разматра однос машинског учења и права, полазећи од чињенице да системи засновани на подацима све чешће обављају послове претраживања, класификације, груписања и предиктивне анализе правних докумената. Основна теза јесте да правно и алгоритамско одлучивање припадају различитим рационалностима. Право се заснива на нормама, тумачењу, вредностима, процедури и нормативно образложеним разлозима, док машинско учење индуктивно открива статистичке обрасце и оптимизује унапред одређен циљ. Његов резултат може бити статистички тачан, али не мора бити правно оправдан у конкретном случају. Рад приказује трипартитну структуру машинског учења: податке, модел и коришћење. На сваком нивоу могу настати правни ризици, укључујући пристрасне податке, необјашњиве моделе и претварање статистичке индикације у практично обавезујућу смерницу. Посебно се истиче напетост између перформанси и објашњивости, нарочито код сложених неуронских мрежа, као и проблем „црне кутије", доказивања и одговорности. Као методолошки мост предлаже се факторско резоновање, којим се чињенице преводе у правно релевантне факторе, одмеравају разлози за супротне закључке и омогућава реконструкција пута од података до резултата. Његова примена илустрована је проценом битне повреде уговора према члану 25. Бечке конвенције. Анализа надгледаног и ненадгледаног учења показује да право код првог улази кроз

[*] pepi@prafak.ni.ac.rs, ORCID 0000-0001-8505-446X.

[**] Рад је настао као резултат истраживања на пројекту „Одговорност у правном, друштвеном и дигиталном контексту" који финансира Правни факултет Универзитета у Нишу, у периоду од 1.1. 2026. до 31. 12. 2030. године.

претходно означавање података, а код другог накнадно даје нормативно значење откривеним обрасцима. Закључује се да је машинско учење легитимно као помоћ у организацији, претрази, анализи, припреми правне грађе и процени ризика, али не као самосталан извор одлуке. Коначно одлучивање, пондерисање фактора, образложење, одговорност и контрола морају остати у рукама човека. Тиме се штити правна сигурност и спречава да статистичка вероватноћа потисне правду, темељна права и динамични развој правног поретка.

Кључне речи: машинско учење; право; правно резоновање; алгоритамска рационалност; факторско резоновање; објашњивост; надгледано и ненадгледано учење.

1. Увод

Развој дигиталних технологија условио је примену система заснованих на машинском учењу у области које су традиционално искључиво спадале у домен људског расуђивања. Право, као нормативни систем који почива на тумачењу, вредновању и одлучивању у условима чињеничке и правне неизвесности, једна је од тих области: технике машинског учења јесу формат у којима се јављају и на којем се заснивају системи који се користе у праву и правној пракси.

Примена машинског учења у праву резултат је промене обрасца односа права и технологије. Право се дуго опирало" математизацији": основ овог става била је имплицитна (пре интуитивна него образложена) претпоставка да су правни послови, правно одлучивање и образложење неподобни за аутоматизацију и представљање у математичким формулама због апстрактности и немогућности инкорпорације друштвених вредности у формуле. Наведени поједностављен приступ више није оправдан.[1] Савремени технолошки системи (укључујући и системе машинског учења) у стању су да кроз статистичку

[1] Оригиналан приступ у погледу сагледавања права као логичке структуре у циљу његовог претварања у објекат „математизације" и представљање у логичким формулама, установио је Весли Хохфелд (е. *Веслеу Хохфелд*), правник из Сједињених Америчких Држава који је живео почетком прошлог века. У свом семиналном раду *"Fundamental Legal Conceptions as Applied in Judicial Reasoning"* Хохфелд је развио модел за представљање правних обавеза у формату математичких формула. Хохфелд постулира да је *„једна од највећих препрека за јасно разумевање, оштроумно формулисање и истинско решење правних питања постојање изричите или прећутне претпоставке да се сви правни односи могу свести на ‚права, и ‚обавезе.* Уместо наве-

обраду великих количина података произведу резултате који у одређеним контекстима функционално подсећају на исходе правног одлучивања.

Системи машинског учења омогућавају преглед, класификацију, груписање и предиктивну анализу правних докумената: одлука, јурспруденције, примарних докумената, припремених докумената-fr. *„traveoux preparatorium"*. *У* изворе од интереса за право и његово дефинисање, спровођење и контролу кроз системе машинског учења оправдано је укључити и друге формате попут подкастова, блогова и слично.

Значај изучавања машинског учења у контексту права лежи у његовом потенцијалном коришћењу у претраживању судске праксе, у анализи сличности предмета и дефинисању образаца одлука, у процени ризика, укључујући и предиктивну анализу (анализу која резултира проценом вероватног исхода спора; Сурден, 2014: 89-92). Стога је машинско учење легитиман инструмент модернизације права у сегметну аналитичке подршке правном одлучивању. Коначна правна одлука мора остати у оквиру људског, нормативно образложеног одлучивања (Кесари *et al.*, 2024: 5-6).

2. Право и машинско учење: основне разлике

У правном систему резултат правног резоновања реконструише се из чињеничног стања и норме под коју се одређено чињенично стање супсумира: испитују се услови за примену одређеног правила; у случају позитивног исхода, правило се активира и исходи одређеном врстом правне одлуке.

У ширем техничком смислу, машинско учење означава скуп метода којима рачунарски системи на основу података идентификују правилности/обрасце и затим те правилности користе за класификацију, предикцију или груписање нових података и чињеничних стања.[2] Насупрот праву, машинско учење не почива на унапред задатим правилима, већ на **процесу индуктивног закључивања** заснованом на подацима. Код машинског учења, „правило" није експлицитно дато

дене дуалне поделе на „права и дужности", Хофелд је идентификовао осам правних концепата као „заједничке именитеље" права (Хохфелд, 1913: 28-35).

[2] Циљ овог рада јесте да пружи основ за разумевање односа машинског учења и права. Рад не тежи техничој експертизи, већ разумљивости у правном контексту: технички појмови се уводе искључиво у мери у којој су неопходни за правну анализу и просуђивање.

у облику правне или логичке норме: оно је имплицитно дато у параметрима модела. Трајекторија одлучивања од улазних података до резултата често се не може једноставно превести у језик правног образложења (Сурден, 2014: 93-95). Машинско учење не укључује разумевање правних норми. Оно статистичким методама открива обрасце у подацима и њихову примену на нове случајеве: систем не закључује на основу правних разлога, већ на основу корелација које су се показале статистички релевантним у претходно анализираним подацима.

Иако системи машинског учења не могу до краја да реплицирају сложено људско правно расуђивање, они могу бити „довољно добри" за аутоматизацију одређених ограничених правних задатака, као што су класификација докумената, предвиђање исхода спорова или идентификација релевантних образаца у судској пракси. Тиме се право суочава са новом врстом изазова: не са технолошком заменом правника или судије, већ са појавом алата који производе нормативно релевантне ефекте (али немају уграђен механизам нормативног разумевања). Управљати применом ових алата изазов је за право.

Машинско учење функционише у трипартитној структури: подаци, модел и коришћење (Фрух, Хаукс, 2022: 10).

За разлику од традиционалног софтвера, код система машинског учења понашање система не произлази директно из унапред написаних правила, већ из процеса тренирања. [3] Подаци одређују на чему систем „учи"/тренира.

Модел својом структуром („архитектуром") одређује како се правилности издвајају. Резултат тог процеса није скуп јасних норми, већ математичка структура чије унутрашње функционисање често није интуитивно разумљиво ни његовим творцима.[4]

[3] Софтвер није исто што и машинско учење: између ова два појма постоји суштинска методолошка и нормативна разлика. Софтвер је заснован на алгоритму. Алгоритамски код у класичном смислу представља експлицитно задат низ правила, унапред дефинисаних од стране програмера, која одређују како ће систем реаговати у свакој предвиђеној ситуацији. Такав код функционише по принципу „*if this than that*", при чему је свака одлука резултат формално утврђене логичке структуре. У правном смислу, овакав начин функционисања одговара традиционалној представи о примени права, у којој се апстрактна норма примењује на конкретно чињенично стање путем јасно артикулисаног резоновања. Правна одлука, као и класични софтвер, подразумева да се пут од чињеница до закључка може реконструисати и проверити. То није случај код машинског учења (видети infra напомену 4).

[4] Питање функционисања модела одређује се као проблем „црне кутије": тиме се означава немогућност да се прецизно објасни како је модел дошао до конкретног

Правни проблем може настати на свакој од наведених нивоа (подаци, модел, коришћење). Пристрасни или нерепрезентативни подаци могу довести до систематски погрешних исхода. Претерано сложен модел може да произведе резултат који није разумљив нити се може реконструисати. Неадекватно коришћење може статистичку индицију претворити у практично обавезујућу смерницу (Сурден, 2014: 100-105). Правна анализа која се фокусира искључиво на „алгоритам" занемарује пресудну улогу података и архитектуре, чиме се губи из вида стварни извор потенцијалних правних ризика.

Тренирани модел, као резултат процеса учења, представља јединствену конфигурацију која се не може у потпуности реконструисати само на основу изворног кода.[5] Ова карактеристика има далекосежне последице по питања доказивања, објашњивости и одговорности, нарочито у контексту судског одлучивања и управних поступака. Ако ни сам произвођач система не може у потпуности објаснити начин на који је систем дошао до одређеног резултата, поставља се питање како такав резултат може бити уклопљен у традиционалне процесне гаранције правне државе. Правна анализа не може полазити од претпоставке да су сви модели машинског учења једнаки. Једноставнији модели, као што су стабла одлучивања[6], подобни су

резултата. Иако се овај проблем често представља као технички изазов који ће бити превазиђен развојем нових метода објашњивости, из угла права он има дубљу, структурну димензију. Чак и када је могуће дати апроксимативно објашњење базирано на статистичким методама, оно се не може изједначити са правним образложењем, јер не одговара на питање нормативне оправданости одлуке.

[5] У рачунарству, изворни код (енгл. *Source code*) је колекција компјутерских инструкција написана на програмском језику. Изворни код програма је специјално дизајниран за рад програмера који прецизира акције које ће обављати са компјутера писањем кодова. Изворни код може да буде слободно доступан корисницима: било ко може да преузме изворни код, да га модификује и да дистрибуира његову модификовану верзију у неограниченом броју копија. Тада се ради о отвореном изворном коду. Не постоје новчане надокнаде за лиценцу или било која друга ограничења. Детаљнија и технолошки разрађена дефиниција дата је на веб страници *Open Source Initiative*; https://opensource.org/osd. Приступљено 14. 05. 2020.

[6] Стабло одлучивања (е. *decision tree*) јесте метод машинског учења који доноси предвиђање тако што пролази кроз низ повезаних питања, односно правила типа „if this than that". Сваки одговор води ка следећем питању, све док се не дође до завршног резултата: пример, разврставања случаја у одређену категорију или процене вероватноће неког исхода. Питања и редослед којим се постављају сам алгоритам учи на основу примера садржаних у подацима. Правницима се овај метод може приближити поређењем са низом правно релевантних питања попут: да ли постоји уговор?; уколико постоји, да ли је пуноважан?; уколико јесте пуноважан, да ли је обавеза

накнадној реконструкцији, објашњењу и контроли функционисања. Насупрот томе, комплексни модели, попут неуронских мрежа[7], могу показати боље перформансе, али по цену знатно нижег нивоа објашњивости (Бибал *et al*., 2021: 155-160).

Правни значај ове разлике је двострук. Прво, од типа модела зависи могућност контроле. Ако је резултат произведен путем архитектуре која ни програмеру система машинског учења не омогућава адекватно праћење доприноса појединих елемената, онда је правна провера исправности правног закључка до кога је систем машинског учења дошао тежа. Друго, од типа модела зависи и расподела ризика. Што је модел сложенији, теже је утврдити на ком од три нивоа је настао проблем: због квалитета и обима података, модела или или неадекватне корисничке употребе (Кесари *et al*., 2024: 16-17).

3. Разлика између правне и алгоритамске рационалности

Суштина машинског учења није у унапред експлицитно прописаним правилима, већ у учењу модела из примера. Право и машинско учење не почивају на истој рационалности. Правна рационалност подразумева примену норми уз уважавање циљева права, принципа правичности и институционалних ограничења. Алгоритамска рационалност[8] (на којој је засновано машинско учење), тежи оптимизацији одређеног циља, који је унапред дефинисан у моделу или изведен из података. Он није замена за правно расуђивање (Фрукс, Хаукс,

повређена?; уколико јесте, да ли постоје услови за накнаду штете?(Џејмс et al, 2021:327 *passim*).

[7] Вештачка неуронска мрежа јесте метод машинског учења који обрађује податке помоћу међусобно повезаних рачунских јединица – вештачких неурона. Мрежа учи из примера тако што прилагођава везе између неурона како би смањила грешке у својим резултатима. Научене обрасце затим користи за разврставање података, предвиђање исхода или стварање новог садржаја. У правном контексту, неуронска мрежа може се поједностављено разумети као систем који истовремено разматра велики број обележја случаја (врсту уговора, понашање уговорних страна, трајање повреде и висину штете). Потом на основу образаца научених из ранијих предмета који су коришћени као улазни подаци, даје предвиђање исхода ((Џејмс et al, 2021: 403 passim).

[8] Алгоритам је план решавања одређеног проблема кроз предузимање појединачних корака. У правном контексту, алгоритам је посебан начин управљања понашањем правних субјеката у складу са правним правилима. Описано управљање спроводи се одабиром информација о понашању страна, те контролом и усмеравањем спровођења правне норме у складу са тим понашањем (Цветковић, 2021: 20-21).

2022: 1-3). Резултати машинског учења су тачни у статистичком смислу: ипак, алгоритамска рационалност на којој су засновани не може се увек превести формат правно релевантних разлога. Разлог томе је што алгоритам не узима у обзир вредносне и контекстуалне елементе који су од значаја за правну квалификацију.

У класичном правном одлучивању, утврђивање чињеница представља основни и незаобилазни корак у примени права. Чињенице не улазе у правни процес у својој „природној" или „сировој" форми, већ бивају селектоване, интерпретиране и квалификоване у складу са нормативним захтевима правног поретка. У оквиру уређеног процеса одлучује се које су чињенице релевантне. Релевантност није вредносно неутрална: селекција чињеница подразумева нормативни оквир који одређује шта је правно релевантно, а шта није. Системи засновани на машинском учењу преузимају део процеса селекције и структурирања чињеница, који је традиционално вођен од стране институција: ови системи идентификују обрасце, класификују и рангирају податке и на основу њих доносе закључке.

Системи машинског учења функционишу кроз идентификацију образаца у великим скуповима података. Ти обрасци затим служе као основа за класификацију, рангирање или предикцију будућих догађаја. У контексту права, овакав приступ доводи до трансформације појма чињенице: чињеница више није искључиво индивидуализован догађај, већ статистички образац изведен из понашања већег броја субјеката. Правило по којем систем функционише не постоји у облику јасне, вербализоване норме, већ је имплицитно садржано у статистичким параметрима модела. Машинско учење обрађује податке и на основу њих производи статистички највероватнији излаз. У праву, међутим, одлука не сме бити само „вероватно исправна"; она мора бити оправдана у конкретном случају, у светлу важећег права и релевантних чињеница (Фрукс, Хаукс, 2022: 13-15).[9] Проблем представља чињеница да се процес тренирања модела ослања на историјске податке, који у себи нужно садрже постојеће системске пристрасности. Модел не прави разлику између правно оправданих и неоправданих образаца: он их све третира као релевантне. У правном контексту, то значи да машинско учење може репродуковати, па чак и

[9] Машинско учење делује кроз неколико операција: приоритизацију, класификацију, комбинацију и филтрирање података. Ове операције имају за циљ да из мноштва доступних информација издвоје оне које се сматрају „релевантним" за одређени исход. Присутни су покушаји да се нађе аналогија наведених операција са структуром правног резоновања (Валц, 2021: 39-41).

појачати неједнакости и неправилности из претходне судске или управне праксе.

Оправдан је следећи закључак: машинско учење функционише у оквиру пробабилистичке парадигме. Одлука коју систем производи није резултат примене чврстог правила, већ процене вероватноће да одређени исход одговара обрасцу наученом из података. Таква парадигма је страна традиционалном правном мишљењу, које тежи бинарним квалификацијама (законито – незаконито, дозвољено – забрањено). Увођење пробабилистичког одлучивања у правни контекст захтева редефинисање појмова као што су правна сигурност и предвидивост.[10]

Разматрање односа између машинског учења и права неминовно води ка закључку да се правно резоновање методолошки разликује од статистичког закључивања које лежи у основи савремених система машинског учења. Иако се у пракси често полази од претпоставке да оба процеса имају идентичан циљ (доношење одлуке) њихова унутрашња логика и темељи се битно разликују.

Прво, статистичко закључивање, које представља основу машинског учења, заснива се на идентификовању правилности анализом великих скупова података. Модел функционише тако што, на основу претходних примера, процењује вероватноћу одређеног исхода у новом случају. Циљ модела није разумевање узрока или смисла одлуке, већ минимизација грешке у предикцији. Тачност, изражена кроз статистичке метрике, представља примарни критеријум успешности.

Насупрот томе, правно резоновање не тежи вероватној тачности, већ нормативној оправданости. Судија не одлучује на основу тога шта се најчешће дешавало у прошлости, већ на основу тумачења важеће норме у светлу конкретних чињеница, правних принципа и вредности правног поретка. Док статистички модел може бити изузетно прецизан у предвиђању типичних случајева, он се показује проблематичним управо у граничним и атипичним ситуацијама, које су за право често најзначајније. Право не постоји да би потврдило правило у уобичајеним случајевима: оно има за циљ да обезбеди

[10] Ова карактеристика има висок значај за право. Док се правна норма заснива на нормативној заповести и унапред је формулисана у општем и апстрактном облику, модел машинског учења настаје накнадно, као резултат обраде емпиријских података. Другим речима, у машинском учењу „правило" (за разлику од права) није полазна тачка, већ исход процеса. Управо у тој разлици лежи озбиљан изазов за правну имплементацију машинског учења у правном контексту.

правично решење. У том смислу, одлука која је изузетак од уобичајеног обрасца примене правне норме није аномалија, већ је суштински функција правног система.

Друго, статистичко закључивање је по својој природи ретроспективно. Оно црпи своје законитости из прошлих података и претпоставља да ће се слични процеси у будућности одвијати на начин и са исходом како су се одвијали у прошлости. Правно резоновање, напротив, има и проспективну димензију. Судска одлука не само да решава конкретан спор, већ и обликује будућу правну праксу, утиче на понашање субјеката и доприноси развоју права.

Треће, разлика постоји у односу на образложење одлуке. У статистичком моделу, одлука је резултат сложених математичких релација базираних на теорији вероватноће. Фактори који се идентификују као кључни за исход закључивања немају нормативни карактер. Насупрот томе, у праву, разлози одлуке нису пуки узроци, већ **нормативно релевантне чињенице** које се повезују са правним правилима и принципима. Разлог у правном смислу није објашњење „зашто се нешто догодило", већ оправдање „зашто је нешто исправно".

Четврто, разлика постоји у разумевању шта је грешка. У статистичком закључивању, грешка је неизбежна и прихватљива у одређеном проценту, све док укупна тачност система остаје висока. У праву, међутим, грешка у појединачном случају може имати озбиљне последице по права и слободе појединца. Правни систем не мери своју легитимност просечном тачношћу, већ способношћу да заштити права у сваком конкретном случају.

Наведене разлике чине статистички приступ суштински неадекватним да буде искључив и правом „некоригован" метод правног одлучивања.

4. Факторско резоновање као методолошки оквир повезивања права и машинског учења

Правно резоновање је процес у коме се чињенице тумаче и вреднују кроз правне категорије и нормативне стандарде. Код машинског учења, у правно просуђивање уводи се фаза **факторског резоновања**.[11] Факторско резоновање (е. *Factor-based reasoning*) је приступ

[11] Факторско резоновање и његова улога у структурисању правног одлучивања детаљно су разрађени у оквиру хибридних модела који комбинују симболичке правне структуре и машинско учење (Mumford, 2023: 1-10).

правном резоновању у коме се чињенице конкретног случаја представљају кроз правно релевантне факторе: реч је о чињеницама које иду у прилог једној или другој страни које су у спору поводом одређеног правног питања. У контексту примене машинског учења у праву, систем може да користи ове факторе како би нови случај упоредио са претходним и утврдио које су правно значајне сличности и разлике између њих. За разлику од једноставне примене правила програмирања „*if this than that*“, факторско резоновање омогућава да се одмере фактори који подржавају супротне правне закључке: тиме се модел машниског учења приближава начину на који правници аргументују своје ставове (позивање на прецеденте и на околности конкретног случаја) (Aleven, 2003: 183 *passim*). Факторско резоновање представља методолошки приступ у коме се фактори који су типично релевантни за одређену правну област, не само идентификују већ и пондеришу (утврђује се њихов утицај/„тежина“ за постојање одређеног правног обрасца). За пондерацију је релевантан не само фактор по себи, већ и контекст и међусобни однос са другим факторима. Фактори нису норме: они су мост између података на којима се модел машинског учења тренира, са једне стране, и „излаза”, односно закључка система машинског учења о питању које је постављено, са друге стране.

Факторски модели одлучивања разлажу одлуку на низ идентификованих и проверљивих елемената. Факторско резоновање омогућава реконструкцију пута којим се од чињеница долази до закључка.

На пример: купац из државе А купује од продавца из државе Б 10.000 специјализованих компоненти које су му потребне за даљу производњу. Након испоруке утврђено је да део компоненти одступа од уговорене спецификације производа. Питање које се поставља систему машинског учења је да ли кршење овог уговора представља битну повреду уговора у режиму Конвенције УН о уговору о међународној продаји робе (даље и: Бечка конвенција): уколико је одговор позитиван, примењује се члан 25. Конвенције који у случају постојања битне повреде уговора даје право на раскид без потребе/услова остављања додатног рока за испоруку робе у складу са уговором (Здравковић, 2023: 471 *passim*).

Подаци који су унети у систем машинског учења су следећи:

- 10.000 испоручених јединица;
- 1.800 јединица не одговара спецификацији;
- замена неодговарајуће робе (јединица) трајала би 25 дана;

• купац због рока замене не може благовремено да изврши уговором већ преузете обавезе према својим клијентима (даља испорука, уградња и слично).

За право, наведени подаци у изворном формату (бројеви, врста, опис ситуација купца) нису подобни као претпоставка за доношење одлуке. Они морају да буду преведени у у правно релевантне категорије. Код члана 25. Бечке конвенције потребно је, између осталог, размотрити да ли повреда производи такву штету да другу страну суштински лишава онога што је оправдано очекивала од уговора, као и елемент предвидљивости таквог резултата. У пракси примене Конвенције тежина повреде процењује се у односу на: оправдана уговорна очекивања, садржину уговора и расподелу ризика између странака. Стога се чињенице конкретног случаја разлажу у појединачне факторе. У конкретном случају ти фактори су следећи:

Фактор 1: озбиљност несаобразности робе иде у прилог постојања битне повреде уговора у смислу члана 25. Конвенције и права купца на раскид без остављања додатног рока за испуњење уговора.

Фактор 2: могућност отклањања недостатка; чињеница да је могућа брза и једноставна замена робе не иде у прилог постојања битне повреде уговора у смислу члана 25. Конвенције и права купца на раскид без остављања додатног рока за испуњење уговора. Овај фактор иде у прилог права продавца да поправи неадекватно испуњење уговора у накнадном року.

Фактор 3: суштинско лишавање онога што је страна очекивала од уговора. На пример, уколико купац робу више не може употребити за планирану производњу, овај фактор иде у прилог постојања битне повреде уговора у смислу члана 25. Конвенције и права купца на раскид без остављања додатног рока за испуњење уговора.

Фактор 4: могућност алтернативне употребе или препродаје робе говори против закључка о постојању битне повреде уговора у смислу члана 25. Конвенције и тиме је аргумент против права купца на раскид уговора без остављања додатног рока (а у корист права продавца да поправи неизвршење).

Фактор 5: предвидљивост последица за продавца. Уколико је продавац знао да су компоненте намењене производњи која мора почети одређеног датума, фактор 5 говори у прилог постојања битне повреде уговора (и тиме у корист права купца да раскине уговор без остављања додатног рока за поправку неиспуњења).

Модел машинског учења користи метод „факторизације” да се правне чињенице претворе у податке читљиве моделу машинског учења: тиме закључак који је резултат система модела машинског учења постаје ближи правном образложењу него процењеној вероватноћи. У конкретном случају, уместо закључка система машинског учења да постоји вероватноћа у одређеном проценту да се ради о битној повреди уговора, машинско учење може да да резултира следећим закључком:

„Закључак у корист купца и постојања битне повреде уговора су озбиљност несаобразности робе (фактор 1), суштинско лишавање онога што је страна очекивала од уговора (фактор 3) и предвидљивост последица кршења уговора за продавца (фактор 5). Против тог закључка говори брза и једноставна могућност отклањања недостатка (фактор 2) и могућност алтернативне употребе робе (фактор 4). Први скуп фактора је у релевантним прецедентима имао већу тежину“.

Тиме се закључак до кога је дошао систем машинског учења презентује на начин који је разумљив правницима. Уз то, и не мање важно, могуће је да се реконструише начин како је машинско учење дошло до одређеног закључка. На тај начин се превазилази (барем делимично) и проблем „црне кутије“.[12]

5. Врсте машинског учења

Технички посматрано, у литератури се разликују две основне врсте машинског учења: надгледано (е. *supervised*) и ненадгледано (е. *unsupervised*) учење (Medvedeva, 2023: 15-18).

Код надгледаног учења, систем се тренира на основу претходно означених података, при чему је критеријум на основу којих се анализирају подаци и траже обрасци (нпр. класификација или предикција) унапред познат.

Насупрот томе, код ненадгледаног учења систем самостално идентификује структуре и обрасце у подацима, без унапред дефинисаних категорија и одговора који се траже.

Наведена подела има правне импликације: утиче на степен контроле, проверљивости и објашњивости одлука које систем производи.

Код надгледаног учења, историјски случајеви су унапред означени.

[12] Видети *supra* напомену 4.

На пример: произвођач има базу података од 1.000 дистрибутера. Компанија жели да помоћу машинског учења идентификује дистрибутере код којих постоји повећани ризик од повреде дистрибутерског уговора. Образац који се тражи је везан је за питање ко од њих је ризичнији у контексту могућег раскида уговора с произвођачем (раскида узрокованог повредом уговора). Машинско учење укључује параметре попут: вредности и броја наруџбина, кашњења плаћања, рекламација, неиспуњења минималних продајних квота, кашњења у преузимању робе, броју судских или арбитражних спорова које дисрибутери воде са клијентима. Ове околности су унапред означене као оне које значе виши ниво ризика за повреду уговора о дистрибуцији. Појединачни фактори који се групишу у одређене веће скупове/кластере. Правна повреда је право произвођача да раскине уговор са дистрибутером: дакле, правна категорија („оправдан" раскид) такође постоји у подацима за обуку и везује се за испуњење одређених услова. Задатак алгоритма машинског учења је да комбинујући критеријуме утврди вероватноћу да ће код конкретног дистрибутера (уз податке из параметара који се односе на тог дистрибутера) да наступи повреде уговора (што би дало право на правно оправдан раскид). Кључна карактеристика надгледаног учења је да је унапред дефинисано шта систем треба да научи да предвиђа: вероватноћу да понашање дистрибутера представља повреду уговора која даје право на раскид.

Уколико се систем ненадгледаног учења примени на исти случај, детектују се разлике: основна је да ненадгледано учење нема категорију „оправданог" раскида (засновану на одређеним условима или факторима). Алгоритам има податке о понашању дистрибутера. На основу тих података смешта дистрибутере у кластере. На пример:

Кластер А чине дистрибутери који: редовно плаћају, имају велики број продатих производа, немају велики број рекламација.

Кластер Б чине дистрибутери који: повремено касне са плаћањем, имају велики број продатих производа, немају велики број рекламација.

Кластер Ц чине дистрибутери који: редовно плаћају, немају велики број продатих производа, имају велики број рекламација.

Кластер Д чине дистрибутери који: често касне, имају мали број продатих производа и велики број рекламација.

Алгоритам није унапред имао нити има критеријум „дистрибутер с високим ризиком повреде уговора која правда раскид" (што је

случај код надгледаног машинског учења). Он је само пронашао обрасце на основу којих је утврдио да одређени дистрибутери имају сличне обрасце понашања. Ови обрасци нису правна категорија: у датом примеру ово је посебно важно за дистрибутере који припадају Кластеру Д. Алгоритам је пронашао статистичку структуру али тек право даје тој структури нормативно значење.

Може се закључити следеће: код надгледаног учења право улази у модел пре свега кроз начин на који су подаци претходно означени (да ли параметри правдају раскид уговора или не). Код ненадгледаног учења правна интервенција постаје значајна након што је алгоритам самостално открио обрасце: ти обрасци постају предмет правне интерпретације (*ex post facto* тумачи се да ли има или нема места за раскид уговора, накнаду штете, смањење цене, поправку неисправног испуњења и слично; све је то предмет тумачења образаца који су резултат машинског учења).

6. Закључак

Машинско учење несумњиво представља један од најзначајнијих технолошких изазова за савремено право. Његов значај, међутим, не лежи само у могућности брже обраде података или у унапређењу претраге правних извора, већ у томе што отвара питање каква рационалност сме да обликује правно одлучивање. Управо ту се показује да право и машинско учење припадају различитим логикама: прво почива на норми, разлозима, процедури и одговорности, а друго на подацима, моделу и статистичкој успешности. Машинско учење може бити важно за право у: претраживању и класификацији судских одлука, идентификацији сличнх предмета, издвајању релевантних информација из обимних текстова, укључујући и визуелну аналитику. У овим областима машинско учење може да допринесе ефикасности правног рада без преузимања нормативне функције. Када модел помаже правнику да у великој бази пресуда брже пронађе сличне случајеве, он не одлучује уместо судије или адвоката, већ омогућава бољу информисаност; када из документа издваја битне елементе (стране у поступку, исход, цитиране прописе или чињеничне обрасце) он не замењује тумачење, већ припрема грађу за тумачење.

Исто важи и за предиктивну аналитику. Процена да је неки тип предмета, с обзиром на ранију праксу, статистички повезан са одређеним исходом, може бити корисна за планирање процесне стратегије и процену трошкова. Важно је разумети да се ни тада не ради о

правно релевантној одлуци, о процени која не може имати нормативну снагу сама по себи (Surden, 2014: 105-107).

Из тога произлази граница прихватљиве употребе машинског учења: што је алгоритам ближи организацији, претрази, анализи и припреми правне грађе, његова употреба је правно прихватљивија. Што је ближи коначном одлучивању о правима, обавезама и правним интересима, то је потреба за ограничењем, надзором и резервом већа. Право може да прихвати машинско учење као инструмент увида; не може га без остатка прихватити као извор одлуке (Valvoda, Cotterell, 2024: 7278-7283).

Будућност односа машинског учења и права, стога, не зависи само од даљег развоја технологије, већ пре свега од способности права да прецизно одреди границе у којима је та технологија легитимна. Опасност у овом смислу није потпуна аутоматизација правног одлучивања (према којој постоји и друштвени, и академски и етички отклон, чак и када би била могућа): она се налази у постепеној „колонизацији" **правног мишљења** статистичком логиком која је у корену машинског учења. Ослањање на статистичке моделе може суптилно преобликовати критеријуме одлучивања, фаворизујући оно што је вероватно над оним што је нормативно оправдано. Предвидив исход није неопходно и праведан, нити је исход који је у складу са темељним правима и принципима правног поретка. Истина је и да судска пракса није пуко понављање претходних одлука, већ динамичан процес у којем судови реагују на нове друштвене изазове и коригују сопствене грешке. Машинско учење, ослоњено на прошле податке, нема капацитет да препозна потребу за нормативним искораком. Тиме се ризикује да право буде „закључано" у историјским обрасцима који више не одговарају савременим потребама.

Машинско учење у овом тренутку има оправданост као помоћни инструмент анализу судске праксе, идентификацију системских проблема и административну подршку. У овој улози не задире у поље правног расуђивања нити утиче на нормативни исход спора. Ове две функције морају да остану под контролом људског фактора. За сада.

Литература

Aleven, V. (2003). Using background knowledge in case-based legal reasoning: a computational model and an intelligent learning environment. Artificial Intelligence, 150(1-2), 183-237.

Bibal, A., Lognoul, M., De Streel, A., Frénay, B. (2021). Legal requirements on explainability in machine learning. Artificial Intelligence and Law, 29, 149-169. Преузето 18. 05. 2025. https://researchportal.unamur.be/files/51586778/8613.pdf

Valvoda, J., & Cotterell, R. (2024, June). Towards explainability in legal outcome prediction models. In Proceedings of the 2024 Conference of the North American Chapter of the Association for Computational Linguistics: Human Language Technologies (Volume 1: Long Papers) (pp. 7269-7289).

Zdravković, U. (2023). Materijalnopravni uslovi za raskid ugovora o međunarodnoj prodaji robe od strane kupca. Strani pravni život, 67(3), 471-489.

James, Gareth, et al. An introduction to statistical learning: with applications in R. New York: springer, 2021. Преузето 08. 05. 2025. https://www.riskcue.id/uploads/ebook/20221114151616-2022-11-14ebook151603.pdf

Kesari, A., Sele, D., Ash, E., & Bechtold, S. (2024). A legal framework for explainable artificial intelligence. Center for Law & Economics Working Paper Series, 9. Преузето 20. 07. 2026. https://www.research-collection.ethz.ch/server/api/core/bitstreams/61eb6491-c257-46fa-8ee8-34210e6dd32f/content

Medvedeva, M. (2022). Identification, categorisation and forecasting of court decisions. Презето 20. 05. 2026. https://research.rug.nl/files/236807645/Complete_thesis.pdf

Mumford, J., Atkinson, K., & Bench-Capon, T. (2023, June). Combining a legal knowledge model with machine learning for reasoning with legal cases. In Proceedings of the Nineteenth International Conference on Artificial Intelligence and Law (pp. 167-176). Преузето 08. 09. 2025. https://dl.acm.org/doi/pdf/10.1145/3594536.3595158

Surden, H. (2014). Machine learning and law. Wash. L. Rev., 89, 87.

Hohfeld, W. N. Fundamental legal conceptions as applied in judicial reasoning. 23 Yale L.J. 16, 28-59 (1913)

Früh, A; Haux, Dario. Foundations of artificial intelligence and machine learning. Преузето 20. 06. 2026 2022. https://www.baerkarrer.ch/userdata/files/publications/2022/ixeykrmmeozdkmeybv5m.pdf

Цветковић, Р. (2021). Уговор као алгоритам: уводна разматрања. Зборник радова Правног факултета у Нишу, (92), 15-34.

Walz, N. Algorithmen und Rechtstheorie/vorgelegt von Nikolaus Alexander Walz, 2021. Приступљено 20. 05. 2025. https://unipub.uni-graz.at/obvugrhs/content/titleinfo/5819992/full.pdf

Predrag Cvetković, LL.D.,
Full Professor,
Faculty of Law, University of Niš,
Republic of Serbia

Machine Learning and Law: Introductory Considerations

Summary

The article examines the relationship between machine learning and law, and the use of data-driven systems to search, classify, cluster, and predict patterns in legal documents. The central claim is that legal and algorithmic decision-making embody different forms of rationality. Law relies on norms, interpretation, values, procedure, and normatively justified reasons, whereas machine learning inductively discovers statistical patterns and optimizes a predefined objective. The article presents machine learning through a tripartite structure comprising data, model, and use. Legal risks may arise at each level, including biased or unrepresentative data, opaque models, and the transformation of statistical indications into practically binding guidance. Particular attention is given to the tension between performance and explainability, especially in complex neural networks, and to the resulting problems of black-box decision-making, proof, and responsibility. Factor-based reasoning is proposed as a methodological bridge: it translates facts into legally relevant factors, weighs reasons supporting opposing conclusions, and permits reconstruction of the path from data to outcome. Its operation is illustrated through the assessment of a fundamental breach under Article 25 of the CISG. The comparison between supervised and unsupervised learning shows that law enters the former through prior labelling of data, while in the latter it subsequently assigns normative meaning to discovered patterns. The article concludes that machine learning is legitimate as an aid to organizing, searching, analysing, and preparing legal materials and assessing risk, but not as an autonomous source of legal decisions. Final judgment, the weighing of factors, justification, responsibility, and control must remain human functions.

Keywords: *machine learning, law, legal reasoning, algorithmic rationality, factor-based reasoning, explainability, supervised and unsupervised learning.*

Др Александар С. Мојашевић, [*]
Редовни професор,
Правни факултет, Универзитет у Нишу,
Република Србија

UDK: 34:159.9.019.4"20"
33:159.9.019.4"20"
159.9.019.4
DOI: 10.5281/zenodo.22958670

БИХЕВИОРИСТИЧКИ ПРИСТУП ПРАВУ У 21. ВЕКУ: ПРИЛОГ РАЗУМЕВАЊУ ПРОМЕНЕ ПРАВНЕ ПАРАДИГМЕ[**] [***]

Апстракт: Рад анализира значај бихевиористичког приступа праву у контексту савремених нормативних изазова 21. века, полазећи од ограничења класичног модела рационалног актера у праву. У фокусу истраживања је начин на који увиди из бихевиористичке економије и бихевиористичке анализе права доприносе разумевању стварног понашања правних субјеката, као и импликације тих увида на обликовање и примену правних норми. Рад има за циљ да теоријски разјасни основне постулате бихевиористичког приступа и да укаже на његов потенцијал да премости јаз између нормативних очекивања и емпиријске реалности одлучивања. Посебна пажња посвећена је концептима као што су ограничена рационалност, хеуристике и когнитивне пристрасности, који доводе у питање претпоставку о доследно рационалном понашању у правним односима. У том смислу, рад испитује да ли и у којој мери бихевиористички приступ представља основ за промену постојеће правне парадигме у правцу реалистичнијег и ефикаснијег нормативног оквира. Закључно, указује се на домете и ограничења овог приступа, као и на његов значај за даљи развој савремених правних система.

Кључне речи: бихевиористички приступ праву, ограничена рационалност, правна парадигма, хеуристике, когнитивне пристрасности.

---

[*] mojasevic@prafak.ni.ac.rs

[**] Рад је изложен на Међународној научној конференцији „Право за ново доба: нормативни изазови у 21. веку", одржаној на Правном факултету у Нишу, 14. и 15. маја 2026. године.

[***] Рад је резултат истраживања на пројекту „Одговорност у правном, друштвеном и дигиталном контексту" који финансира Правни факултет Универзитета у Нишу у периоду од 1. 1. 2026. до 31. 12. 2030. године.

1. Увод

Право је настало као покушај да се уреди људско понашање. Ипак, упркос чињеници да су људи крајњи адресати правних правила, правна наука није у довољној мери постављала једно фундаментално питање: *какав је заправо човек чије понашање право настоји да регулише?* Да ли је он рационални актер који пажљиво анализира све доступне информације, процењује последице својих избора и доследно следи сопствени интерес? Или је, напротив, биће ограничених когнитивних способности, подложно емоцијама, контексту и начину на који су му избори представљени?

Одговор на ово питање има значајне последице за разумевање функције права, оправдање правних института и креирање јавних политика. Ово питање, свакако, није ново у правној теорији. Још је правни реализам указивао да се право не може разумети само кроз анализу формалних правила, већ и кроз проучавање начина на који она делују у стварном друштвеном окружењу (Holmes, 1897). Ако се полази од претпоставке да су људи рационални максимизатори користи, право ће пре свега бити схваћено као систем подстицаја који усмерава понашање путем промена трошкова, користи и санкција. Управо на овој претпоставци развијени су неокласична економија и касније економска анализа права (скр. ЕАП), која људско понашање објашњава полазећи од модела рационалног избора[1] (Robbins, 1932; Becker, 1976; Posner, 2014).

Међутим, емпиријска истраживања показала су да се људи често не понашају на начин који предвиђа модел рационалног избора. Они користе менталне пречице (*heuristics*), изложени су когнитивним пристрасностима (*cognitive biases*), различито процењују добитке и губитке и не доносе увек одлуке које воде максимизацији сопствене користи (Simon, 1955; Tversky, Kahneman, 1974; Kahneman, Tversky, 1979). Оно што је за класичну економску теорију било „аномалија", за бихевиористичку економију (скр. БЕ) постало је предмет систематског научног истраживања.

На овом „раскршћу" развила се **бихевиористичка анализа права** – скр. БАП (енгл. *Behavioral Law and Economics*),[2] као један од

[1] Теорија рационалног избора, као доминантна теорија људског понашања, развијена је средином XX века у оквиру економске науке, а њен утицај на правну теорију постаје нарочито видљив развојем економске анализе права.

[2] Синоними који се срећу у литератури јесу: *Бихевиористичко право и економија*, *бихевиористички приступ праву* и *бихевиористичке правне студије*. У литератури су

најзначајнијих савремених праваца у развоју ЕАП. Њен настанак био је реакција на ограничења модела *homo economicus*, према коме је појединац рационални максимизатор са стабилним преференцијама, способан да обради све релевантне информације и донесе одлуке које максимизују сопствену корист (Becker, 1976). Иако је овај модел имао изузетан аналитички значај и омогућио развој ЕАП, временом се показало да његова предиктивна снага има ограничења (Posner, 2014; Cooter, Ulen, 2016).

Значај бихевиористичког приступа не огледа се у негацији традиционалних економских концепата, већ у настојању да се они учине реалистичнијим и емпиријски утемељенијим. БАП је покушај да се правни подстицаји анализирају у светлу стварног, а не идеализованог људског понашања (Jolls, Sunstein, Thaler, 1998; Korobkin, Ulen, 2000). У том смислу, основно питање у овом раду није да ли је модел *homo economicus* „тачан" или „нетачан". Право питање гласи: *да ли је модел потпуно рационалног човека довољан за разумевање сложеног света у коме људи стварно доносе правно релевантне одлуке?*

Одговор на ово питање захтева интердисциплинарни приступ. Људско понашање је заједничко поље истраживања различитих друштвених наука. Укључивање психолошких и бихевиористичких увида у правну анализу не представља нарушавање граница правне науке, већ њено обогаћивање (Elster, 2007). Штавише, право није систем правила који постоји сам за себе; оно је институционални механизам који делује на људе чије одлуке настају у интеракцији разума, емоција, друштвених норми и когнитивних ограничења (Thaler, 2015; Sunstein, 2020).

Полазећи од наведеног, у овом раду анализира се развој БАП, њених теоријских основа и импликација за разумевање правних правила. Методологија рада заснива се на теоријско-аналитичком приступу, уз коришћење резултата бихевиористичких емпиријских истраживања и њихову примену на анализу појединих правних института. Посебна пажња биће посвећена трансформацији антро-

изнети и аргументовани предлози да се ова дисциплина означава као *Бихевиористичко право* (*Behavioral Law*), како би се нагласила њена постепена еманципација у односу на економску анализу права (Ulen, 2014). У домаћој литератури и медијима могу се срести и изрази „бихевиорална економија", који представља кроатизам, као и „бихејвиорална економија", који је последица некритичког преузимања енглеског изговора и није у складу са правописним правилима српског језика. У овом раду доследно се користи термин *бихевиористичка економија*, као и из њега изведени облици: бихевиористичка анализа права, бихевиористички приступ и сл.

полошке претпоставке ЕАП – од модела *homo economicus* ка моделу стварног човека, као и значају бихевиористичких увида за анализу правних института, нарочито у области процесног одлучивања и добровољне размене. Основна теза је да БАП не представља одбацивање економског приступа праву, већ његову нову развојну фазу. Она показује да право мора бити засновано не само на разумевању економских подстицаја, већ и начина на који људи те подстицаје перципирају и на њих реагују.

2. Основне поставке модела „homo economicus"

Модел *homo economicus* представља једну од темељних претпоставки неокласичне економске теорије и концептуални оквир на коме почива ЕАП. Његова суштина је у томе да се појединци моделују као актери који одлуке доносе рационално, доследно и са циљем максимизације сопствене користи. Управо је ова претпоставка омогућила развој економске теорије као **науке о рационалном избору** (Robbins, 1932; Becker, 1976). Но, интелектуални корени овог модела назиру се код Џона Стјуарта Мила, који је поставио једну од раних апстракција човека као бића које настоји да стиче богатство уз најмање могуће жртве (Mill, 1836).

Полазиште неокласичне економије заснива се на три међусобно повезане претпоставке. Прво, ресурси су ограничени и имају алтернативне употребе. Такође, људске потребе су неограничене, а људи су способни да рационално бирају између расположивих алтернатива. На овим претпоставкама Робинс дефинише економију као науку која проучава **људско понашање** као однос између циљева и оскудних средстава која имају алтернативне употребе (Robbins, 1932).

У економској теорији рационалност се најчешће дефинише као тежња ка максимизацији одређене вредности (корисности или профита). У оба случаја претпоставља се да су преференције стабилне,[3] да су избори интерно конзистентни, те да појединци бирају ону алтернативу која им доноси највећу очекивану корист. Овако схваћен појединац представља рационалног максимизатора, чије се понаша-

[3] Кључни елемент модела *homo economicus* јесу стабилне и транзитивне преференције. Рационалан појединац способан је да рангира различите алтернативе, а његови избори остају логички доследни. Ако преферира алтернативу А у односу на Б, а Б у односу на Ц, онда ће нужно преферирати А у односу на Ц. Ове претпоставке представљају основу савремене теорије потрошачког избора и микроекономске анализе (Hicks, Allen, 1934; Samuelson, 1938).

ње може предвидети на основу промена у подстицајима (Samuelson, 1947; Becker, 1976). Посебан допринос оваквом приступу дао је Гери Бекер, који је указивао да економију треба одредити пре свега према њеној методологији, а не према предмету проучавања. Према његовом становишту, економски приступ представља **универзални метод анализе људског понашања**, укључујући породичне односе, криминал, образовање и политичко одлучивање (Becker, 1976; Becker, 1993).

Методологија неокласичне економије почива на неколико кључних претпоставки (Becker, 1976). Прва је методолошки индивидуализам**,** према коме су појединци, а не колективитети, основне јединице анализе. Друга је да појединци максимизују сопствени интерес, који не мора бити искључиво материјалне природе, већ може обухватити и алтруистичке мотиве (нпр. у односу родитеља и деце). Трећа је да се избори доносе у условима међузависности, због чега се у економској анализи примењује и теорија игара ради објашњења стратешког понашања (Binmore, 2007).

У нормативној економији[4] рационално понашање повезује се са различитим критеријумима друштвене ефикасности. Традиционално се полази од максимизације индивидуалне корисности, али су због проблема њеног мерења развијени алтернативни критеријуми. Најзначајнији су Паретов критеријум, према којем је нека промена пожељна ако бар једно лице постаје у бољем положају, а да нико други не буде у горем положају, и Калдор–Хиксов критеријум, који оправдава промене које повећавају укупно друштвено богатство чак и када неки појединци трпе губитак, под условом да би добитници могли потенцијално да их компензују (Pareto, 1906; Kaldor, 1939; Hicks, 1939).

Модел *homo economicus* није остао ограничен на економску теорију. Захваљујући развоју ЕАП, он је постао и једна од основних претпоставки савремене правне теорије. Управо примена овог модела у праву и његова ограничења биће предмет наредног одељка.

3. Модел „homo economicus“ у економској анализи права: домети и ограничења

Модел *homo economicus*, чије су основне претпоставке изложене у претходном одељку, нашао је своју најзначајнију примену у ЕАП. Полазећи од идеје да појединци реагују на правне норме као рацио-

[4] Док позитивна економија описује, мери и објашњава различите економске феномене, нормативна економија даје одговор на питање каква би економија требало да буде.

нални актери који теже максимизацији сопствене користи, ЕАП право посматра као систем подстицаја (*incentives*) чија је функција да усмерава понашање ка друштвено ефикасним исходима (шта год се под њима подразумева). За разлику од традиционалних правних теорија, које су првенствено усмерене на питања правичности, моралне оправданости или системске кохерентности правних правила, ЕАП тежиште ставља на последице правних норми и њихову способност да обликују понашање адресата права (Posner, 2014; Cooter, Ulen, 2016).

Најзначајнији представник овог приступа, Ричард Познер, развио је становиште да је економска ефикасност један од основних критеријума за вредновање правних правила. Према његовом схватању, правни систем треба да подстиче такву расподелу права и обавеза која доводи до максимизације друштвеног богатства (*wealth maximization*), мереног спремношћу појединаца да плате за одређена добра или права (Posner, 1979; Posner, 2014). Сличан приступ развио је и Гвидо Калабрези, показујући да бројни институти одштетног права могу бити објашњени као механизми за минимизацију друштвених трошкова незгода. Према Калабрезију, циљ одштетног права није искључиво накнада штете, већ и стварање подстицаја да потенцијални штетници предузимају оптималне мере предострожности, чиме се умањују укупни друштвени трошкови незгода (Calabresi, 1970). Овај приступ представља један од најуспешнијих примера примене економског начина размишљања у анализи приватног права.

Захваљујући радовима Познера, Калабрезија, касније и Кутера и Јулина (Cooter, Ulen, 2016), ЕАП је постала један од најутицајнијих праваца савремене правне мисли. Питање „шта право прописује" допуњено је питањем „како право утиче на понашање". Међутим, претпоставка рационалног актера временом је постала предмет најозбиљнијих критика. Херберт Сајмон је, развијајући концепт ограничене рационалности (*bounded rationality*), показао да појединци не располажу потпуним информацијама, да су им когнитивни капацитети ограничени, те да одлуке доносе у условима неизвесности и временских ограничења. Због тога се они најчешће не понашају као максимизатори, већ прихватају прво решење које сматрају довољно добрим (*satisficing*) (Simon, 1955; Simon, 1957). Осим тога, озбиљан изазов класичном моделу представљала су и истраживања која су показала да људске преференције нису стабилне нити независне од контекста у коме се избори доносе. Најпознатији пример представља *ефекат поседовања* (*endowment effect*), који означава склоност људи да

већу вредност приписују стварима које већ поседују него идентичним стварима које тек треба да стекну (Thaler, 1980). Слично томе, феномен „трава је зеленија“ (*grass is greener phenomenon*) указује на тенденцију да више вреднујемо добра која немамо, док *ефекат киселог грожђа* (*sour grapes effect*) описује накнадно обезвређивање добара која су нам недоступна, што све скупа поједине ауторе наводи на став да су наше преференције пре *адаптивне* (Elster, 2007: 73).

Описане појаве имају непосредне нормативне импликације и доводе у питање критеријум максимизације богатства као универзалног мерила за оправдање правних правила. Тако Роналд Дворкин критикује Познеров концепт ефикасности, истичући да економска ефикасност не може бити једини критеријум вредновања права, нарочито када су почетне расподеле ресурса неправичне или када економски ефикасна решења нарушавају аутономију појединаца (Dworkin, 1980). Слично томе, Марта Нусбаум указује да се људско деловање не може свести искључиво на максимизацију мерљивих користи, јер право мора уважити и достојанство личности, моралне вредности и захтеве правичности (Nussbaum, 1997).

Најснажнији изазов класичној ЕАП ипак је дошао из другог правца – развоја БЕ. Истраживања Амоса Тверског и Данијела Канемана показала су да људи приликом доношења одлука систематски користе менталне пречице (хеуристике) које, иако често омогућавају брзо одлучивање, истовремено доводе до предвидљивих когнитивних пристрасности (Tversky, Kahneman, 1974; Kahneman, Tversky, 1979). То је значило да се правна правила не могу поуздано анализирати полазећи искључиво од модела рационалног актера. Из тог разлога све већи значај добија **модел ограничено рационалног актера**, чије су одлуке условљене когнитивним пристрасностима, емоцијама и контекстом. У наставку рада биће размотрене основне карактеристике овог модела.

4. Од ограничене рационалности до бихевиористичке економије и бихевиористичке анализе права

Као што је речено, БЕ настала је као резултат постепеног преиспитивања основних претпоставки неокласичне економије и настојања да се економски модели приближе стварном начину на који људи доносе одлуке (Kahneman, 2015; Thaler, 2015). Иако називом упућује на економску дисциплину, предмет БЕ није ограничен на тржишне и/или финансијске одлуке. Она проучава доношење одлука

у различитим друштвеним контекстима, укључујући правне и политичке, као што је, на пример, одлука странке да прихвати судско поравнање или настави парнични поступак, или одлука грађанина да поштује законску норму или је прекрши (вид. нпр. Mojašević, 2020).

БЕ је представљала непосредну теоријску основу и за настанак БАП, која се крајем деведесетих година XX века развила као нови правац у оквиру ЕАП (Sunstein, 2000). Иако почива на истим методолошким основама као БЕ, БАП има самосталан предмет истраживања – испитивање начина на који људи доносе **правно релевантне одлуке** и какве последице такво понашање има за обликовање и примену правних правила (Jolls et al. 1998).

Теоријску основу ових дисциплина чине **бихевиористички увиди** (*behavioral insights*), односно емпиријски утемељена сазнања о томе шта мотивише људе, како доносе одлуке и како процењују моралну прихватљивост различитих избора (Zamir, Teichman, 2018: 7).[5] Први значајан искорак у правцу ових сазнања начинио је Сајмон са споменутим концептом ограничене рационалности (*bounded rationality*), као и Канеман и Тверски развијањем пионирског програма хеуристика и пристрасности (Tversky, Kahneman, 1974). Но, поред рационалности, БЕ доводи у питање још две темељне претпоставке неокласичног модела (Jolls et al. 1998: 1476). Прва се односи на **ограничену снагу воље** (*bounded willpower*). Људи често поступају супротно сопственим дугорочним интересима, иако су свесни штетних последица својих одлука. Прекомерна потрошња, пушење, одлагање штедње или нездрав начин живота представљају типичне примере неслагања краткорочних импулса и дугорочних циљева. Због тога појединци неретко прихватају различите механизме самоконтроле или јавне политике које им помажу да превазиђу ова ограничења. Друго ограничење односи се на концепт **ограниченог личног интереса** (*bounded self-interest*). БЕ показује да су људи, осим личним интересом, мотивисани и вредностима као што су правичност, реципроцитет или кажњавање неправедног понашања, чак и онда када такво понашање подразумева лични трошак. Управо из овог увида развијен је концепт друштвених преференција (*social preferences*), који представља једно од најзначајнијих проширења класичног економског модела. Док неокласична економија полази од индивидуалних

[5] Управо укључивање резултата когнитивне психологије у економску анализу представља најзначајнију новину у односу на класичну економску теорију. Није случајно што је један од утемељивача бихевиористичке економије био психолог Данијел Канеман, добитник Нобелове награде за економију 2002. године.

преференција усмерених искључиво на сопствену корист, експериментална истраживања показују да појединци своје одлуке често прилагођавају интересима других људи, сопственом доживљају правичности, као и да се руководе алтруизмом (Fehr, Fischbacher, 2002; Fehr, Fischbacher, 2005). С тим у вези, најзначајнији облици друштвених преференција јесу: реципроцитет, аверзија према неједнакости, безусловни (чист) алтруизам и инат (више у: Fehr, Fischbacher, 2002). Посебно место заузима реципроцитет, који означава спремност људи да награде фер понашање и казне неправедно поступање, чак и када такво кажњавање подразумева лични трошак. Најпознатија експериментална потврда овог феномена је игра ултиматума (*Ultimatum Game*).[6] Према предвиђањима класичне теорије рационалног избора, понуђени играч требало би да прихвати сваку, па и минималну понуду, јер је „боље ишта него ништа". Међутим, експерименти показују супротан резултат: неправично ниске понуде се често одбијају, док понудиоци у просеку нуде око 40% расположивог износа, што указује на значај правичности и реципроцитета у људском понашању (Oosterbeek, Sloof, van de Kuilen, 2004). Уз то, реципрочно понашање није мотивисано само исходима (колико ће ко добити у коначној расподели), већ и *намерама* оних који нуде (Falk, Fischbacher, 2005: 197–199).

Посебан значај ових сазнања огледа се у њиховој примени у праву. На пример, у парничном поступку странке неретко одбијају економски рационалне понуде за склапање поравнања искључиво зато што их сматрају неправичним или желе да казне другу страну. Слично томе, појава ината (*spite*) објашњава ситуације у којима је појединац спреман да прихвати сопствени губитак само како би другој страни нанео већу штету, што се у судској пракси често испољава кроз инсистирање на дуготрајним парницама уместо прихватања разумног поравнања (Cross, 2000; Mojašević, Radulović, 2020). На сличан начин, и неповратни трошкови (*sunk costs*) утичу на то да појединци настављају започете судске поступке, инвестиције или пословне пројекте и онда када би рационална анализа захтевала њихово напуштање (Arkes, Blumer, 1985).

Према томе, БЕ и БАП нису одбациле економски приступ анализи људског понашања, већ су модификовале његову централну антрополошку претпоставку – уместо идеализованог рационалног

[6] То је игра у којој један играч (понудилац) предлаже другом играчу (понуђеном) поделу одређеног ресурса (најчешће новца), а други играч може или да прихвати или да одбије понуду. Ако одбије понуду, онда оба играча остају без ресурса.

максимизатора (*Econ*), у средиште анализе постављен је стварни човек, чије су одлуке условљене ограниченом рационалношћу, ограниченом самоконтролом и друштвеним преференцијама. Управо овај приступ отворио је пут развоју савремених концепата као што су либертаријански патернализам, политика усмеравања (*nudging*) и бихевиористички информисано креирање јавних политика (Thaler, Sunstein, 2008; Sunstein, 2020). Ипак, бихевиористички приступ не треба свести на утврђивање одступања од модела потпуне рационалности. Истраживачка група на челу са Гигеренцером указује да људске хеуристике не представљају нужно когнитивне недостатке, већ могу бити адаптивни механизми одлучивања у условима неизвесности, ограничених информација и временског притиска (Gigerenzer, Todd, ABC Research Group, 1999). Према њиховом концепту еколошке рационалности (*ecological rationality*), успешност одређеног начина одлучивања не зависи само од његове формалне оптималности, већ и од тога колико је прилагођен окружењу у коме се примењује. Овај увид допуњује Канеманов приступ, упркос узајамно оштрој дебати (вид. Gigerenzer, 1996; Kahneman, Tversky, 1996), показујући да циљ БАП није да стварног човека представи као „ирационалног", већ да објасни различите облике ограничене и контекстуално условљене рационалности.

4.1. Импликације бихевиористичких налаза на право: пример парничног поступка

Један од најубедљивијих доказа да стварно људско понашање одступа од претпоставки класичне ЕАП пружа **Теорија проспекта** (*Prospect Theory*), коју су развили Канеман и Тверски (Kahneman, Tversky, 1979). За разлику од теорије очекиване корисности, која полази од тога да појединци процењују различите алтернативе искључиво на основу њихове очекиване вредности, Теорија проспекта показује да су људске одлуке снажно условљене начином на који је избор представљен, односно оквиром (*framing*) у коме се оне доносе.

Полазна идеја ове теорије јесте да људи исходе не процењују у односу на укупно богатство, већ у односу на референтну тачку, која је најчешће постојеће стање (*status quo*). У том контексту добици и губици немају исту психолошку тежину. Емпиријска истраживања показују да је психолошки доживљај губитка знатно интензивнији од задовољства које производи добитак исте вредности, што је у литератури познато као **аверзија према губицима** (*loss aversion*)

(Kahneman, Tversky, 1979; Kahneman, Tversky, 1984).[7] Из ове претпоставке произлази један од најзначајнијих бихевиористичких феномена – **ефекат уоквиривања** (*framing effect*). Људи различито одлучују у зависности од тога да ли се исти избор представља као потенцијални добитак или као потенцијални губитак. У домену добитака по правилу испољавају аверзију према ризику и бирају сигуран исход. Насупрот томе, у домену губитака постају склонији ризику и радије прихватају неизвесност него сигуран губитак (Kahneman, Tversky, 1979; Tversky, Kahneman, 1992).

Ови налази имају импликације за разумевање динамике парничног поступка, посебно одлуке странака да ли ће прихватити поравнање или наставити поступак. Класична ЕАП претпоставља да ће рационалне странке упоредити очекивану вредност пресуде са понуђеним износом поравнања и донети одлуку која максимизује њихову очекивану корист. Међутим, бихевиористичка истраживања показују да се стварне одлуке често доносе на основу психолошког оквира у коме странке доживљавају сопствену процесну позицију, а не искључиво на основу економског прорачуна (Guthrie, 2000). Наиме, у типичним парницама за накнаду штете тужилац своју процесну позицију најчешће доживљава као могући добитак. Због тога је склон прихватању сигурног поравнања уместо неизвесне судске пресуде, чак и када је очекивана економска вредност обе алтернативе идентична. Насупрот томе, тужени своју позицију доживљава као могући губитак, због чега је спремнији да ризикује наставак поступка него да прихвати сигуран трошак поравнања. Другим речима, у одређеним процесним ситуацијама тужиоци могу бити склонији избегавању ризика, док тужени могу показивати већу склоност ризику. Тако, на пример, тужилац ће често радије прихватити сигурно поравнање од 100.000 динара него педесетопроцентну вероватноћу да суд досуди 200.000 динара, иако обе алтернативе имају исту очекивану вредност. Истовремено, тужени ће пре изабрати педесетопроцентну вероватноћу да плати 200.000 динара него сигурно плаћање 100.000 динара по основу поравнања. Класична ЕАП не може убедљиво да објасни овакву асиметрију, док је Теорија проспекта предвиђа са великом тачношћу.

Претходна законитост важи пре свега за спорове у којима је вероватноћа успеха релативно висока или умерена. Када су изгледи за успех веома мали, односно када је реч о тзв. неоснованим парни-

[7] „Losses loom larger than gains“ (Kahneman, Tversky, 1979: 279).

цама, образац понашања се мења.[8] Гатри је, ослањајући се на Теорију проспекта, развио **Теорију ефекта уоквиривања неоснованих парница** (*Frivolous Framing Theory*), показујући да у таквим случајевима долази до обрта у односу странака према ризику (Guthrie, 2000). Када су изгледи за успех минимални, тужиоци постају знатно склонији ризику и радије настављају поступак него што прихватају релативно мало поравнање. С друге стране, тужени, суочени са малом, али потенцијално веома скупом могућношћу губитка, постају опрезнији и чешће прихватају поравнање како би избегли неизвесност. Тако, на пример, тужилац ће често изабрати десетопроцентну шансу да добије 200.000 динара уместо сигурног поравнања од 20.000 динара, док ће тужени, у истој ситуацији, радије исплатити 20.000 динара него прихватити десетопроцентну шансу да плати 200.000 динара.

Овај феномен представља део Канемановог четвороструког обрасца односа према ризику (Kahneman, 2015: 295–299), према коме људи испољавају различите ставове према ризику у зависности од тога да ли је вероватноћа добитка или губитка велика или мала. Управо овај образац показује да процесне одлуке нису искључиво последица рационалног прорачуна очекиване вредности спора, већ у значајној мери зависе од психолошке перцепције добитака, губитака и вероватноће њиховог остварења.

Посебан значај бихевиористички увиди имају за разумевање улоге **адвоката** у парничном поступку. Традиционални модел правне професије полази од претпоставке да је адвокат рационални саветник који клијенту пружа информације на основу којих он доноси оптималну одлуку. Међутим, бихевиористички приступ показује да улога адвоката није ограничена само на преношење правних информација, већ укључује и обликовање начина на који клијент перципира ризике, добитке и губитке. Начин на који адвокат представи вероватноћу успеха у спору, могуће трошкове поступка или предности поравнања може значајно утицати на процесну одлуку странке. У том смислу, адвокат постаје својеврсни „архитекта избора" (*choice architect*), јер начин представљања алтернатива може усмерити понашање клијента без формалног ограничавања његове слободе избора (Thaler, Sunstein, 2008). Штавише, ова улога истовремено отвара питање гра-

[8] Неосноване парнице су оне парнице у којима обе стране (тужилац и тужени) унапред знају да су мале шансе да ће тужилац на крају однети победу (Guthrie, 2000: 187). Мотиви за покретање неоснованих парничних поступака могу бити различити, на пример, жеља да се од друге стране, туженог, издејствује позитиван износ поравнања.

ница дозвољеног утицаја адвоката, јер „изборна архитектура“ у правном саветовању не сме прерасти у манипулативно усмеравање клијента, већ мора служити доношењу информисане одлуке. Зато квалитет правног саветовања не зависи само од познавања правних норми, већ и од разумевања когнитивних механизама који утичу на доношење одлука, као и етичких граница у поступању адвоката.

4.2. Бихевиористичка критика Коузове теореме

Коузова теорема (скр. КТ) један је од темељних концепата ЕАП. У свом класичном облику она полази од претпоставке да, уколико су својинска права јасно дефинисана и трансакциони трошкови једнаки или приближни нули, стране путем добровољних преговора могу доћи до ефикасне алокације ресурса, независно од тога коме су права првобитно додељена (Coase, 1960). Из такве претпоставке произлази да право има пре свега улогу да јасно одреди иницијалну расподелу права, док ће тржишни механизам обезбедити њихову ефикасну прерасподелу.

КТ је дуго представљала један од аргумената у прилог томе да судска одлука није нужно коначно (економско) решење спора. Уколико су права преносива, а трошкови преговарања ниски, стране ће накнадним споразумом доћи до алокације која максимизује укупну вредност ресурса. Због тога је у ЕАП тежиште померено са питања коме право припада на питање како правна правила утичу на трошкове трансакције и могућност добровољне размене. Међутим, БЕ је показала да се ово предвиђање не потврђује увек у пракси. Разлог није само постојање трансакционих трошкова, већ и чињеница да сама почетна расподела права утиче на вредност коју појединци приписују тим правима. Другим речима, људи различито вреднују добра која већ поседују и добра која тек треба да стекну – што представља споменути ефекат поседовања.

Најпознатију експерименталну потврду овог ефекта дали су Канеман, Кнеч и Талер (Kahneman, Knetsch, Thaler, 1990). У експерименту са новчаним жетонима, који су били лако заменљиви за готов новац, учесници су се понашали у складу са предвиђањима економске теорије, а тржиште је релативно брзо достигло ефикасну алокацију. Међутим, када су жетони замењени обичним шољама за кафу, резултати су били потпуно другачији. Власници шоља били су спремни да их продају тек по цени приближно двоструко већој од цене коју су потенцијални купци били спремни да плате, тако да је уместо очеки-

ване размене око половине предмета, размењено свега око 15% шоља. Бихевиористичко објашњење ефекта поседовања налази се у аверзији према губитку. Због тога је минимална цена по којој су спремни да се одрекну неког добра систематски већа од максималне цене коју су спремни да плате да би то добро стекли. Управо ова асиметрија представља један од најзначајнијих емпиријских изазова претпоставци о стабилним и од контекста независним преференцијама (Kahneman et al. 1990; Korobkin, Ulen, 2000). Истовремено, ефекат поседовања представља непосредну емпиријску потврду ширег концепта аверзије према губицима, који чини средишњи елемент Теорије проспекта, чије смо импликације на право приказали у претходном одељку.

5. Бихевиористички приступ и преиспитивање важеће парадигме

Развој БЕ и БАП није представљао напуштање економског начина размишљања, већ преиспитивање његових основних методолошких и антрополошких претпоставки. Док је неокласична економија традиционално полазила од дедуктивног приступа, заснованог на апстрактним моделима рационалног понашања, бихевиористички приступ је у средиште анализе поставио емпиријско испитивање начина на који људи стварно доносе одлуке.

Савремена економија је у великој мери изграђена на дедуктивном методу, који полази од теоријских претпоставки, формулише моделе понашања и из њих изводи предвиђања која се потом емпиријски проверавају. У том оквиру, претпоставка рационалности није нужно схватана као потпун опис стварног људског понашања, већ као аналитички инструмент који омогућава изградњу кохерентних и предиктивних модела (Friedman, 1953; Becker, 1976). Један од најзначајнијих представника овог приступа у економској анализи права био је Познер. Полазећи од модела рационалног актера, он је развио концепцију према којој правна правила треба анализирати кроз њихове последице на понашање појединаца и њихов допринос економској ефикасности. На тај начин претпоставка рационалности постала је основа моћног аналитичког оквира за економско објашњење правних института (Posner, 2014).

Насупрот дедуктивном приступу стоји индуктивни приступ, који полази од посматрања стварности и настоји да на основу емпиријских налаза изгради или измени теоријске моделе. Овај приступ посебно је наглашавао Роналд Коуз, указујући да економска анализа

мора бити повезана са стварним функционисањем институција и начином на који људи заиста реагују у конкретним друштвеним условима (Coase, 1994).

Разлика између ова два приступа може се сажети на следећи начин:

Дедуктивни приступ: теоријске претпоставке → модел понашања → предвиђања → емпиријска провера.

Индуктивни приступ: стварно понашање → емпиријско истраживање → уочавање образаца → изградња или измена теорије.

Питање односа између теоријских претпоставки и емпиријске стварности посебно је разматрао Милтон Фридман. Према његовом становишту, научна вредност модела не зависи пре свега од реалистичности претпоставки, већ од њихове способности да успешно објасне и предвиде појаве у стварном свету. Примењено на претпоставку рационалности, то значи да није пресудно да ли људи заиста доносе одлуке на рационалан начин, већ да ли модели засновани на таквој претпоставци успешно предвиђају њихово понашање (Friedman, 1953; Becker, 1976).

Међутим, развој БЕ довео је у питање овако схваћену одбрану нереалистичних претпоставки. Проблем није био у томе што људи повремено одступају од модела рационалног избора, већ у чињеници да су та одступања систематска, предвидива и емпиријски доказива. Истраживања Канемана, Тверског, Тејлера и других показала су да когнитивна ограничења, хеуристике, аверзија према губицима и друге психолошке појаве представљају стабилне обрасце људског понашања (Tversky, Kahneman, 1974; Kahneman, Tversky, 1979; Thaler, 2015).

Управо су ови налази представљали основу за преиспитивање, а потом и промену парадигме економске анализе права. Бихевиористички приступ није одбацио економску анализу, већ је указао да њена предиктивна снага зависи од реалистичности претпоставки о људском понашању. Ако модел полази од погрешне слике човека, његова способност објашњења и предвиђања биће ограничена (Simon, 1957; Kahneman, 2015). За ЕАП ова промена има посебан значај, јер мења не само опис адресата правне норме, већ и начин на који се вреднују правна правила. Право више није само механизам који мења структуру подстицаја, већ и институционални оквир који утиче на перцепцију, процену и избор појединаца.

Ова расправа уклапа се у шира питања филозофије науке о развоју научних теорија. Док су представници логичког позитивизма наглашавали значај емпиријске потврде, Карл Попер је кроз концепт оповргавања указивао да научне теорије морају бити изложене могућности критичког преиспитивања (Popper, 1959). Из те перспективе, БЕ није представљала одбацивање економске анализе, већ корекцију њених појединих претпоставки. Слично томе, Томас Кун је указао да се научне парадигме мењају када нови модели постану успешнији у решавању проблема које стара парадигма није могла адекватно да објасни (Kuhn, 2012). Имре Лакатош је развој науке посматрао кроз конкуренцију истраживачких програма, при чему предност имају они који омогућавају нова и прецизнија предвиђања (Lakatos, 1989).

У том смислу, суштински допринос бихевиористичког приступа огледа се у приближавању економског модела стварном човеку: појединцу који није савршени рационални максимизатор, *али није ни ирационалан актер*, већ особа која одлучује у условима ограничених информација, когнитивних ограничења, емоција и друштвених утицаја (Jolls et al. 1998).

6. Ка новој парадигми економске анализе права

Развој ЕАП показује да је схватање правних правила неодвојиво од разумевања људског понашања. Класична ЕАП, заснована на моделу *homo economicus*, дала је значајан допринос објашњењу функције права као система подстицаја и показала да правне норме нису само израз вредносних избора, већ и механизми који утичу на понашање правних субјеката. Међутим, њена аналитичка снага истовремено је била ограничена претпоставком о рационалном појединцу који доследно максимизује сопствену корист.

Развој БЕ и БАП представљао је одговор на ова ограничења. Емпиријска истраживања показала су да људи често одступају од предвиђања модела рационалног избора, али да та одступања нису случајна, већ систематска и предвидљива. Ограничена рационалност, ограничена снага воље, друштвене преференције, когнитивне пристрасности и утицај контекста одлучивања постали су кључни елементи новог разумевања људског понашања.

Ипак, значај бихевиористичког приступа не треба разумети као покушај замене традиционалне ЕАП. Његова суштина није у негирању доприноса неокласичне ЕАП, већ у њеном допуњавању и емпиријском унапређењу. Као што су класични економски модели

показали значај подстицаја и последица правних правила, бихевиористички увиди омогућили су реалистичније разумевање начина на који људи те подстицаје доживљавају и на њих реагују.

У том смислу, право се може посматрати као *бихевиористички систем* **чија је основна функција обликовање људског понашања**. Његов крајњи предмет нису норме саме по себи, већ људи чије понашање те норме настоје да регулишу. Због тога примена сазнања из психологије, економије, неуронаука и других друштвених дисциплина не представља продор „страних" елемената у правну науку, већ природан наставак настојања да се правни феномени објасне потпуније и реалистичније.

Посебан значај бихевиористичког приступа огледа се у области креирања јавних политика, укључујући и правне политике. Међутим, у том домену је потребно поставити нека ограничења. Пре свега, ниједан бихевиористички концепт не сме бити прихваћен некритички, нити свака уочена неправилност у понашању аутоматски представља оправдање за интервенцију државе. Будући развој БАП зато мора бити заснован на равнотежи између ефикасности јавних политика и поштовања индивидуалне аутономије. Циљ не би требало да буде стварање система који људе у потпуности замењује у доношењу одлука, већ институционалног окружења које им помаже да доносе боље одлуке. У том смислу, посебно место имају политике које информишу, образују и подстичу појединце,[9] али и пажљиво осмишљене регулаторне интервенције у ситуацијама када су оправдане заштитом ширих друштвених интереса.

Пред БАП стоји, међутим, низ отворених питања. Прво, остаје питање до које мере се бихевиористички налази могу генерализовати изван експерименталних услова и различитих друштвених и културних контекста. Друго, потребно је даље истражити границе између легитимног усмеравања понашања људи и претераног државног патернализма. Треће, значајно питање представља могућност примене бихевиористичких увида у традиционалним правним областима, као што су грађанско, кривично или управно право, које су нарочито „осетљиве" на уплив нових приступа.

Посебан изазов представља питање на који начин комбиновати бихевиористичке увиде са новим технологијама, посебно вештачком интелигенцијом, великим подацима и алгоритам-

[9] За шире разматрање различитих модалитета бихевиористичких јавних политика видети: Mojašević, 2020.

ским доношењем одлука. Ако право треба да буде ефикасније у обликовању понашања, неопходно је истовремено обезбедити транспарентност, контролу и заштиту основних права појединаца.

На крају, развој БАП може се посматрати као део ширег процеса промене правне парадигме. БАП није појединачна „грана" права, већ посебан теоријско-методолошки приступ који се може примењивати у свим правним дисциплинама, са потенцијалом да временом постане један од носећих методолошких оквира савремене правне науке. Она не означава напуштање традиционалних правних вредности, већ њихово обогаћивање емпиријским сазнањима о човеку као стварном носиоцу права и обавеза. Будућност БАП неће зависити само од броја нових емпиријских налаза, већ и од способности њених представника да успоставе *дијалог* са представницима других дисциплина и да покажу како бихевиористички увиди могу допринети праву које је истовремено ефикасније, реалистичније и сензибилније према људској природи.

Литература

Arkes, H. R., Blumer, C. (1985). The psychology of sunk cost. *Organizational Behavior and Human Decision Processes*. *35*(1). 124–140. https://doi.org/10.1016/0749-5978(85)90049-4.

Becker, G. S. (1976). *The economic approach to human behavior*. University of Chicago Press.

Becker, G. S. (1993). *Nobel lecture: The economic way of looking at behavior*. *Journal of Political Economy*. 101(3). 385–409. https://doi.org/10.1086/261880.

Binmore, K. (2007). *Playing for real: A text on game theory*. Oxford University Press.

Calabresi, G. (1970). *The costs of accidents: A legal and economic analysis*. Yale University Press.

Coase, R. H. (1960). The problem of social cost. *Journal of Law and Economics*. 3. 1–44. https://doi.org/10.1086/674872.

Coase, R. H. (1994). *Essays on economics and economists*. University of Chicago Press.

Cooter, R., Ulen, T. (2016). *Law and economics* (6th ed.). Pearson.

Cross, F. B. (2000). In praise of irrational plaintiffs. *Cornell Law Review*. 86. 1–75. https://scholarship.law.cornell.edu/clr/vol86/iss1/1.

Dworkin, R. (1980). Is wealth a value? *Journal of Legal Studies*. 9(2). 191–226. https://chicagounbound.uchicago.edu/jls/vol9/iss2/2.

Elster, J. (2007). *Explaining social behavior: More nuts and bolts for the social sciences*. Cambridge University Press.

Falk, A., Fischbacher, U. (2005). Modeling strong reciprocity. In H. Gintis, S. Bowles, R. Boyd, E. Fehr (Eds.). *Moral sentiments and material interests* (pp. 193–217). MIT Press.

Fehr, E., Fischbacher, U. (2002). Why social preferences matter: The impact of non-selfish motives on competition, cooperation and incentives. *The Economic Journal*. 112(478). C1–C33. https://doi.org/10.1111/1468-0297.00027.

Fehr, E., Fischbacher, U. (2005). Human altruism: Proximate patterns and evolutionary origins. *Analyse & Kritik*. 27(1). 6–47. https://doi.org/10.1515/auk-2005-0101.

Friedman, M. (1953). The methodology of positive economics. In M. Friedman, *Essays in positive economics* (pp. 3–43). University of Chicago Press.

Gigerenzer, G. (1996). On Narrow Norms and Vague Heuristics: A Reply to Kahneman and Tversky. *Psychological Review*. 103(3). 592–596. https://doi.org/10.1037/0033-295X.103.3.592.

Gigerenzer, G., Todd, P. M. (1999). Fast and Frugal Heuristics – The Adaptive Toolbox. In G. Gigerenzer, P. M. Todd, A. R. Group (Eds.). *Simple Heuristics That Make Us Smart* (pp. 3–34). Oxford: Oxford University Press.

Guthrie, C. (2000). Framing frivolous litigation: A psychological theory. *University of Chicago Law Review*. 67(1). 163–216. https://doi.org/10.2307/1600328.

Hicks, J. R. (1939). The foundations of welfare economics. *Economic Journal*. 49(196). 696–712. https://doi.org/10.2307/2225023.

Hicks, J. R., Allen, R. G. D. (1934). A reconsideration of the theory of value. *Economica*. 1(1). 52–76. https://doi.org/10.2307/2548574.

Holmes, O. W., Jr. (1897). The path of the law. *Harvard Law Review*. 10(8). 457–478. https://doi.org/10.2307/1322028.

Jolls, C., Sunstein, C. R., Thaler, R. H. (1998). A behavioral approach to law and economics. *Stanford Law Review*. 50(5). 1471–1550. https://doi.org/10.2307/1229304.

Kahneman, D. (2015). *Misliti, brzo i sporo* [*Thinking, Fast and Slow*, 2011]. Heliks.

Kahneman, D., Knetsch, J. L., Thaler, R. H. (1990). Experimental tests of the endowment effect and the Coase theorem. *Journal of Political Economy*. 98(6). 1325–1348. https://doi.org/10.1086/261737.

Kahneman, D., Tversky, A. (1979). Prospect theory: An analysis of decision under risk. *Econometrica*. 47(2). 263–291. https://doi.org/10.2307/1914185.

Kahneman, D., Tversky, A. (1984). Choices, values, and frames. *American Psychologist*. 39(4). 341–350. https://doi.org/10.1037/0003-066X.39.4.341.

Kahneman, D., Tversky, A. (1996). On the Reality of Cognitive Illusions. *Psychological Review*. 103(3). 582–591. https://doi.org/10.1037/0033-295X.103.3.582.

Kaldor, N. (1939). Welfare propositions of economics and interpersonal comparisons of utility. *Economic Journal*. 49(195). 549–552. https://doi.org/10.2307/2224835.

Korobkin, R. B., Ulen, T. S. (2000). Law and behavioral science: Removing the rationality assumption from law and economics. *California Law Review*. 88(4). 1051–1144. https://doi.org/10.2307/3481255.

Kuhn, T. S. (2012). *The structure of scientific revolutions* (4th ed.). University of Chicago Press.

Lakatos, I. (1989). *The methodology of scientific research programmes*. Cambridge University Press.

Mill, J. S. (1836). On the definition of political economy, and on the method of investigation proper to it. *London and Westminster Review*. 26. 1–29. In Essays on Some Unsettled Questions of Political Economy (2nd ed.). London: Longmans, Green, Reader & Dyer.

Mojašević, A. (2020). Behavioural Economics and Public Policies: Some Introductory Issues. *Facta universitatis*. 18(3). 131–145. https://doi.org/10.22190/FULP2003131M.

Mojašević, A., Radulović, B. (2020). Značaj inata u ekonomskoj analizi parnice. *Zbornik radova Pravnog fakulteta u Nišu*. 87. 145–164. 10.5937/zrpfn0-25767.

Nussbaum, M. C. (1997). Capabilities and human rights. *Fordham Law Review*. 66(2). 273–300. https://ir.lawnet.fordham.edu/flr/vol66/iss2/2.

Oosterbeek, H., Sloof, R., van de Kuilen, G. (2004). Cultural differences in ultimatum game experiments: Evidence from a meta-analysis. *Experimental Economics*. 7. 171–188. https://doi.org/10.1023/B:EXEC.0000026978.14316.74.

Pareto, V. (1906). *Manuale di economia politica*. Società Editrice Libraria.

Popper, K. R. (1959). *The logic of scientific discovery*. Basic Books.

Posner, R. A. (2014). *Economic analysis of law* (9th ed.). Wolters Kluwer Law & Business.

Posner, R. A. (1979). Utilitarianism, economics, and legal theory. *Journal of Legal Studies*. 8(1). 103–140. https://doi.org/10.1086/467603.

Robbins, L. (1932). *An essay on the nature and significance of economic science*. Macmillan.

Samuelson, P. A. (1938). A note on the pure theory of consumer's behaviour. *Economica*. 5(17). 61–71. https://doi.org/10.2307/2548836

Samuelson, P. A. (1947). *Foundations of economic analysis*. Harvard University Press.

Simon, H. A. (1955). A behavioral model of rational choice. *Quarterly Journal of Economics*. 69(1). 99–118. https://doi.org/10.2307/1884852.

Simon, H. A. (1957). *Models of man: Social and rational*. Wiley.

Sunstein, C. R. (2000). *Behavioral law and economics*. Cambridge University Press.

Sunstein, C. R. (2020). *Behavioral science and public policy*. Cambridge University Press.

Thaler, R. H. (1980). Toward a positive theory of consumer choice. *Journal of Economic Behavior & Organization*. 1(1). 39–60. https://doi.org/10.1016/0167-2681(80)90051-7.

Thaler, R. H. (2015). *Misbehaving: The making of behavioral economics*. W. W. Norton.

Thaler, R. H., Sunstein, C. R. (2008). *Nudge: Improving decisions about health, wealth, and happiness*. Yale University Press.

Tversky, A., Kahneman, D. (1974). Judgment under uncertainty: Heuristics and biases. *Science*. 185(4157). 1124–1131. http://www.jstor.org/stable/1738360.

Tversky, A., Kahneman, D. (1992). Advances in prospect theory: Cumulative representation of uncertainty. *Journal of Risk and Uncertainty*. 5. 297–323. https://doi.org/10.1007/BF00122574.

Ulen, T. (2014). The Importance of Behavioral Law. In E. Zamir, D. Teichman (Ed.). *The Oxford Handbook of Behavioral Economics and the Law* (pp. 93–124). Oxford: Oxford University Press.

Zamir, E., Teichman, D. (2018). *Behavioral law and economics*. Oxford University Press.

Aleksandar S. Mojašević, LL.D.,
Full Professor,
Faculty of Law, University of Niš,
Republic of Serbia

Behavioral Approach to Law in the 21st Century: A contribution to understanding the change of legal paradigm

Abstract

This paper examines the significance of the behavioral approach to law in the context of contemporary normative challenges of the 21st century, starting from the limitations of the classical model of the rational actor in law. The focus of the research is on how insights from behavioral economics and behavioral law and economics contribute to understanding the actual behavior of legal subjects, as well as the implications of these insights for the design and application of legal norms. The aim of the paper is to theoretically clarify the fundamental premises of the behavioral approach and to highlight its potential to bridge the gap between normative expectations and the empirical reality of decision-making. Special attention is given to concepts such as bounded rationality, heuristics, and cognitive biases, which challenge the assumption of consistently rational behavior in legal relations. In this regard, the paper explores whether and to what extent the behavioral approach provides a basis for a shift in the existing legal paradigm toward a more realistic and effective normative framework. Finally, the paper points to the scope and limitations of this approach, as well as its relevance for further development of contemporary legal systems.

Keywords: *behavioral approach to law, bounded rationality, legal paradigm, heuristics, cognitive biases.*

Anișoara Băbălău, LL.D.,[*]
Associate Professor,
Faculty of Law and Administration,
University of Craiova,
Republic of Romania

UDK: 336.226.1(498)
336.225.2(498)
351.713(498)

DOI: 10.5281/zenodo.22958490

TRENDS AND PERSPECTIVES IN FINANCIAL AND FISCAL LEGISLATION REGARDING CENTRAL PUBLIC AUTHORITIES IN ROMANIA

Abstract: The first part of this paper(General Considerations), will provide a brief analysis of the financial-fiscal legislative framework, as well as the principles and values that underlie the functioning of central public authorities in Romania, with responsibilities in the financial-fiscal field. Focusing on the main tax changes for the years 2026-2027, the second part will analyze the new tax measures adopted by Government Emergency Ordinance no. 89/2025. In the area of corporate income tax, Romania introduced a tax credit system for research and development activities that can be accessed by option. For taxpayers who benefit from tax exemption on reinvested profits, the possibility of simultaneously applying the accelerated depreciation method for the respective assets was introduced for the period January 1st - December 31st 2026. In the field of building tax, the changes aim to update the taxation of old buildings. The third part (Modernization of the National Agency for Fiscal Administration) will identify the main measures that should be adopted to establish a modern and efficient tax administration that contributes to the economic development of the country and to ensure the budgetary resources necessary for the optimal functioning of public services. In the last part, the author concludes that the changes to the financial and fiscal legislation applicable in Romania, particularly those that entered into force at the beginning of 2026, have a significant impact on the business environment and individuals, aiming in particular to promote voluntary compliance, digitalization and adjusting tax burdens.

[*] anisoara.babalau@yahoo.com

Keywords: income tax, National Agency for Fiscal Administration, key tax changes.

1. General considerations

In Romania, the financial-fiscal system is managed and regulated by a series of central and local public authorities, each with specific roles in policy development, revenue collection, supervision and control.

Back in the time of Roman Dacia, in the year 119, Emperor Hadrian administratively divided Dacia into two parts: Dacia Superior, which included the northern and central part, and Dacia Inferior, which included the southern part. The first administrative area, larger and more exposed to the dangers of the border area, was headed by a Legatus Augusti propraetore (who was concurrently the commander of the XIII Gemine Legion), and the second area was headed by a praefectus (Albu, 2022: p.486). Later, in 123 AD, the Roman Dacia province experienced a new organization, by being divided into Dacia Superior, Dacia Inferior. and Dacia Porolissensis.(Chilom, Otovescu, 2003: 69).

In terms of local organization, just like the entire Roman Empire, Dacia was divided into two categories of settlements: urban and local (Chilom, 2002: 30). The capital of Dacia was Sarmizegetusa, which was protected by a series of Dacian fortresses strategically located around the capital in the mountains. The roads leading from the mountain fortresses to the capital of Dacia were supervised (Albu, 2024: 610).

At present, The Ministry of Public Finance is the central authority of the state that develops the financial and fiscal strategy and policies, manages the public debt and the financial resources of the state (Ureche, 2011: 111). From an organizational point of view, the leadership of the Ministry of Public Finance is exercised by the minister, who represents the ministry in relations with other public authorities, legal entities and individuals in the country and abroad (Costea, 2015: 14). In fulfilling his duties, the Minister of Finance is assisted by 4 state secretaries and an undersecretary of state, appointed by decision of the Prime Minister. Their duties are established by order of the Minister of Finance. If the Minister of Finance cannot fulfill his duties provided for by law, for various reasons, he may delegate them to a state secretary or undersecretary of state.

The structure of the Ministry of Public Finance includes several departments and directorates, which have an important role in the budget development process:[1]

[1] Ministry of Finance (2026). Organization; https://mfinante.gov.ro/despre-minister/organizare

• The General Directorate of Budget is responsible for coordinating the entire process of developing the state budget and local budgets, including budget preparation and monitoring;

• The General Directorate of Treasury and Public Debt ensures the financing of the budget deficit by issuing government bonds and other financial instruments;

• The General Directorate of Fiscal and Budgetary Policies develops fiscal and budgetary policies to support economic development and ensure the sustainability of public finances;

• The General Directorate of Internal Public Audit has responsibilities pertaining to the control and internal audit of public institutions regarding the legal use of public funds;

• The General Directorate of Economic Analysis provides economic analyses and forecasts with an important role in decision-making in the budget preparation process;

• The General Legal Directorate performs all the duties established by the Minister of Public Finance, including those established by the secretaries of state, the secretary general or the deputy secretary general within the Ministry of Public Finance;

• The General Directorate of Fiscal Legislation and Customs and Accounting Regulations operates at the level of a general directorate, under the subordination of the Minister of Public Finance;

• The Directorate for Strategy and Public Expenditure Review, together with the other ministry structures (in line with their specific duties) contributes to the performance of legal duties incumbent upon the Ministry of Finance (Ministry of Finance, 2026).

According to Government Decision No. 34/2009 on the organization and functioning of the Ministry of Public Finance, subsequently amended, it performs the following duties:[2]

• monitors budget execution based on data and information managed by the Ministry of Finance at the level of credit authorizing officers and public institutions under their authority or coordination regarding the expenditures made;

• exercises control over current and capital expenditures, in line with Government Emergency Ordinance no.81/2023 on strengthening the institutional capacity of the Ministry of Finance;

[2] Article 3 of Government Decision No. 34/2009.

• proposes long-term development strategies in the field of public finances;

• prepares the draft state budget, the annual budget law, the report on the draft state budget, and draft law on the rectification of the state budget, and makes appropriate rectifications;

• establishes the budgetary balance during the phase of drafting the draft state budget and its rectification;

• establishes methodologies for the development of draft state budgets, state social insurance budgets, special fund budgets and local budgets;

• periodically analyzes the implementation of budgetary provisions, in correlation with macroeconomic indicators, presents information to the Government with proposals for improvement, etc.

In its capacity as a specialized body, the Ministry of Public Finance has the role of the general administration of public finances, imposing and using financial and currency levers in accordance with the requirements of the market economy, in order to stimulate the initiative of economic agents. According to the law, in order to achieve the purpose of this activity, the Ministry performs a series of duties, by collaborating with other ministries and specialized bodies subordinate to the Government, with local public authorities, and with other bodies.

Thus, acting upon the request of the Ministry of Public Finance, all ministries, other public administration authorities, public institutions, and economic agents are obliged to make available to the Ministry the data and information necessary for the performance of its duties. In order to properly fulfill its duties, the Ministry of Public Finance is authorized to undertake any measures that are deemed necessary, in compliance with the law.

The National Agency for Fiscal Administration[3] is organized and operates as a specialized body of the central public administration, a public institution with legal personality, subordinated to the Ministry of Public Finance, financed from the state budget. Thus, the National Agency for Fiscal Administration administers the taxes, duties and contributions within its competence as prescribed by the law, applies the regulations in the customs area and exercises customs authority responsibilities, and exercises operational and unannounced control related to the discovery, prevention and combating of any facts and acts that have the effect of tax evasion and tax and customs fraud, etc.

[3] Article 1 of Government Decision No. 520/2013 on the organization and functioning of the National Tax Administration Agency, update.

The National Office for Centralized Procurement[4] is a public institution, with legal personality, subordinated to the Ministry of Public Finance; it is a centralized procurement unit which performs activities on behalf of and for users, such as concluding framework agreements and administering dynamic purchasing systems. The National Office for Centralized Procurement aims to optimize the conditions and process of procurement, based on quality economic criteria and under conditions of ensuring legal security, by aggregating the users' needs. This activities of this public institution have contributed to increasing transparency in the field of public procurement, improving the public procurement system as a whole, and ensuring the availability of products and services purchased in a centralized system for users. The Office is headed by a president with the rank of state secretary, appointed by decision of the Prime Minister, based on the proposal submitted by the Minister of Public Finance. The president issues orders and instructions, as prescribed by the law. The Office staff consists of civil servants or other personnel employed under contracts, as needed. This institution performs the following main tasks:[5]

- makes centralized framework agreements available to users;
- organizes centralized award procedures and concludes centralized framework agreements;
- monitors centralized framework agreements, and ensures the exercise of rights and fulfillment of obligations of users resulting from them;
- establishes the annual public procurement program for products and services purchased in the centralized system;
- collects users' needs related to products and services purchased in the centralized system;
- participates as a party in administrative-jurisdictional procedures or before courts of law in relation to the acts issued in the course of exercising its duties.

The National Office for the Prevention and Combating of Money Laundering[6] began its activity in 1999 as an independent specialized body with legal personality, operating under the central public administration

[4] Article 3 of Government Emergency Ordinance No. 46/2018 on the establishment, organization and operation of the National Office for Centralized Procurement.

[5] Article 5 of Government Emergency Ordinance No. 46/2018 on the establishment, organization and operation of the National Office for Centralized Procurement.

[6] The National Office for the Prevention and Combating of Money Laundering (2026). General framework; https://onpcsb.ro/ro/a/115/cadrul-general

and subordinated to the Ministry of Finance and. This institution emerged from the need to create a balance between the need of the investigative authorities and the information in the financial system. Today, it has the leading role in the development, implementation, and coordination of the national system for combating money laundering and terrorist financing. The National Office for the Prevention and Combating of Money Laundering is headed by a President, acting in the capacity of the chief credit authorizing officer, and a Vice-President, appointed by the Government from among the members of the Office's Plenum. The Plenum of the Office is the deliberative body which is composed of one representative from each of the following institutions: the Ministry of Internal Affairs, the Ministry of Public Finance, the Ministry of Justice, the Prosecutor's Office attached to the High Court of Cassation and Justice, the National Bank of Romania, the Court of Auditors, and the Romanian Banking Association; the members are appointed for a five-year term of office, by decision of the Government, upon the proposal of the respective institutions. According to the law, the National Office for the Prevention and Combating of Money Laundering performs the following duties[7]:

- receives reports from public authorities and institutions related to money laundering;
- collects, processes and analyzes financial information, manages human, financial and accounting resources, and performs internal public audit activities;
- cooperates with competent national and international authorities to promptly perform its specific activity;
- prevents and combats the financing of terrorist acts and money laundering;
- publishes the annual activity report, etc.

2. The main Tax Legislation changes for the period 2026-2027

New fiscal measures were introduced by Government Ordinance no. 89/2025,[8] aimed at amending and supplementing Law no. 227/2015 on the

[7] Article 39 of Law 129/2019 on the prevention and combating of money laundering and terrorist financing.

[8] PWC Romania (2025) Modificări fiscale adoptate de Guvern prin Ordonanța trenuleț: OUG nr. 89/2025 (Fiscal changes adopted by the Government through Government Ordinance: GEO no. 89/2025), https://www.pwc.ro/ro/tax-legal/alerts/Modificari-fiscale-adoptate-de-Guvern-prin-Ordonanta-trenulet-OUG-nr-89-2025.html

Fiscal Code. It included the regulation of certain fiscal and budgetary measures by amending several normative acts. Thus, in the field of profit tax, a tax credit system for research and development activities was introduced that can be accessed by option. The possibility of simultaneous application of the accelerated depreciation method for the respective assets was introduced for taxpayers who benefit from tax exemption on reinvested profit, for the period 1 January-31 December 2026.

In the field of income tax and mandatory social contributions, a tax regime was applied within the private pension system. In case of tax rebates, a 3% rebate was introduced from the annual profit tax and from the microenterprise income tax for the year 2025, whereby the the modified fiscal year starting in 2025 was conditional on voluntary compliance with payment and timely submission of all tax returns.

In the field of building tax, the amendments were aimed at updating the taxation of old buildings, etc.

3. Actions to modernize the National Agency for Fiscal Administration

According to legal provisions,[9] the National Agency for Fiscal Administration mainly has four types of attributions: general, fiscal, customs, and in the field of preventing, detecting and combating tax evasion and tax and customs fraud.

In view of its general duties, the National Agency for Fiscal Administration is obliged: to achieve efficient and coherent management of fiscal administration; to issue opinions on draft normative acts developed by other ministries and central institutions, including measures related to its field of activity; to participate, together with the specialized departments within the Ministry of Public Finance, in the development of draft normative acts on the establishment of budgetary revenues; to provide assistance for the recovery in Romania from individuals and legal entities of budgetary receivables established by debt instruments in another state, as well as the recovery by another state from individuals and legal entities of budgetary receivables established in Romania, according to the attributions established by law and the treaties to which Romania is a party; to take measures, according to the attributions established by law, to prevent, ascertain and sanction acts that constitute contraventions; to notify

[9] Article 7 of Government Decision No. 520/2013 on the organization and functioning of the National Tax Administration Agency (update).

the criminal prosecution bodies in the case of acts established by its own personnel that could meet the constitutive elements of a crime, in accordance with the legal regulations in force; and to exercise its own financial management control and preventive financial control regarding the establishment and legal and efficient use of public funds.

According to the legal provisions, the National Agency for Fiscal Administration also performs the following fiscal duties: establishes, by order of the president, the territorial competence for the administration of taxes, fees and contributions; ensures the registration of taxpayers; manages the taxpayer register, the taxpayers' tax file and the tax record; carries out tax inspection and tax verification and issues tax administrative acts, under the terms of the Fiscal Procedure Code; grants, upon the duly justified request of taxpayers, facilities for the payment of outstanding tax obligations, under the terms of the law; establishes the categories of taxes, fees, contributions and other income within its administration powers, which are paid into the single account, establishes the methodology for their distribution and settlement; distributes the collection program at the territorial level and permanently analyzes how the budgetary revenues within its legal administration powers are obtained; etc.

In the field of customs, the National Agency for Fiscal Administration performs the following duties, as prescribed by the law: applies customs regulations, as well as other provisions relating to goods under customs supervision or subject to customs control; monitors and supervises compliance with customs regulations on the territory of Romania; participates in the elaboration of draft normative acts in the customs field; monitors compliance by natural and legal persons with customs regulations in the field of protecting intellectual property rights; ensures the application of community provisions in the field of controlling the movement of cash at the Romanian community border; checks buildings, warehouses, land and other objects, in line with the customs regulations in force, and may takes samples, as envisaged by the law, for analysis in its own or approved laboratories in order to identify and expertize goods subject to customs clearance; undertakes legal measures regarding the verification, authorization and supervision of the production, possession, import and circulation of excisable products; etc.

In the field of preventing, detecting and combating tax evasion and tax and customs fraud, the National Agency for Fiscal Administration performs the following duties: acts to prevent the evasion of amounts due to the budgets administered by the Agency, and to prevent and detect tax evasion and tax and customs fraud; cooperates with institutions with

similar duties in other states, based on international treaties to which Romania is a party or on the basis of reciprocity, as well as with anti-fraud bodies within the European Union, in cases of common interest; verifies compliance with legal regulations regarding the movement of goods on public roads, railways and rivers, in ports, airports, in the vicinity of customs points, warehouses, free zones, and in other places where such activity is carried out; verifies the authenticity of supporting documents in production and service provision activities or during the transport, storage and marketing of goods and applies seals to ensure the integrity of goods; establishes and uses databases necessary for the prevention and detection of economic and financial crimes in the fiscal and customs fields; retains documents under the terms of the Fiscal Procedure Code, requests certified copies of original documents, takes samples, specimens and other such evidence, requests the performance of technical expertise necessary to complete the control act; exercises operational and unannounced control regarding the prevention and discovery of any acts and facts in the economic-financial, fiscal and customs fields, which have the effect of tax and customs evasion and fraud; perform controls, under the law, in order to identify tax and customs evasion and fraud in all categories of taxpayers, regardless of tax domicile, size and form of organization; participates, with its own personnel or in collaboration with specialized bodies of other ministries and specialized institutions, in actions to detect and sanction illicit activities that generate tax and customs evasion and fraud; concludes, as a result of the controls carried out, control acts to establish the fiscal state of affairs, to ascertain and sanction contraventions; etc.

The Agency shall also perform any other duties and shall have all the powers conferred by the law. In exercising its duties, the Agency shall collaborate with the specialized bodies of other ministries and specialized institutions, as well as with legal and natural persons and other entities. The Agency shall have the right to request data and information necessary for the performance of its duties from other public administration authorities, public institutions and economic operators, credit institutions and other persons, under the terms of the law.

The National Agency for Fiscal Administration is facing a complex and challenging period, in the midst of the tax administration reform process. Thus, according to the Strategic Plan of the National Tax Administration Agency for the period 2021-2024, several significant achievements have been recorded in the administration of the Romanian tax system: implementation of the Standard Fiscal Control File SAF-T, which ensures much greater coherence in the collection of financial data from

taxpayers; expansion of the online portal (SPV), followed by improvement of services for taxpayers; implementation of monitoring of goods with high tax risk (RO-e Transport), which helps identify risk groups; implementation of the National Electronic Invoicing System (RO e-factura) in business-to-government and business-to-business relations, which aims to prevent fraud and tax evasion; obtaining data and information from online platform operators, as part of general efforts to combat fraud; adoption of a new law revising the competencies of tax inspection bodies, anti-fraud control units, and bodies responsible for verifying personal tax positions, with the aim of strengthening the institutional capacity of tax control structures; improving the colpliance regarding income tax; etc. (ANAF, 2025:5).[10] The constant strengthening of the tax administration is based on ensuring a balance between the necessary resources and the expected effects, as a premise for the efficiency of public administration.

The Strategic Plan for the period 2025-2028 establishes a clear vision and mission for the National Agency for Tax Administration, as well as strategic objectives that will guide an essential reform in this area. The Strategic Plan is complemented by the Reform Plan for the period 2025-2028, which outlines the reform roadmap (including timelines, deliverables, and success metrics) (ANAF, 2025:8). According to the Strategic Plan for 2025-2028, the mission of the National Agency for Fiscal Administration is to ensure a modern and efficient fiscal administration that contributes to the economic development of Romania. In order to attain tthis obbejctive, the National Agency for Fiscal Administration has established the following strategic objectives for the years 2025-2028:

> • to ensure modern services to the community and taxpayers, by: constantly simplifying digital interaction with taxpayers, including pre-filling tax forms[11]; using feedback from taxpayers within a structured process, to design the services offered by the tax administration, by implementing the taxpayer consultation mechanism; adapting services to meet the specific needs of large taxpayers; developing a unitary coordination function for the design of services offered to taxpayers, by developing a unitary framework to be used by the general directorates when developing a service of the National Agency for Fiscal Administration;

[10] ANAF (2025). Plan Strategic 2025-2028 Agenția Națională de Administrare Fiscală (Strategic Plan of the National Tax Administration Agency 2025-2028), https://data.gov.ro/dataset/plan_strategic_anaf_2025_2028;https://static.anaf.ro/static/10/Anaf/Informatii_R/240917_%20Plan_%20StrategicANAF2025-2028.pdf

[11] By simplifying and digitizing forms for individuals and small taxpayers.

• to reduce the tax gap, by: designing systems and processes that facilitate the fulfillment of taxpayers' payment obligations and optimizing the level of voluntary compliance[12]; conducting detailed analyses of the VAT system, including planning anti-fraud actions and optimal use of international administrative cooperation instruments;

• to modernize the organization, by ensuring objective-based management, translated into medium-term programs and projects; integrating a risk-based culture into processes and operational approaches[13]; developing leadership and management; training a team of high-performance employees, with a focus on integrity and ethics;

• digital transformation, through: the use of adapted and integrated digital tools, the implementation of an online real estate auction platform, the implementation of the IT system for managing legal activity[14]; the use of digital tools for implementing administrative cooperation, etc. (ANAF, 2025:12-18).

4. Conclusion

In conclusion, the changes to the financial and fiscal legislation applicable in Romania, with a focus on those that entered into force at the beginning of 2026, have a significant impact on the business environment and individuals, aiming in particular at increasing voluntary compliance, digitalization and adjusting tax burdens.

Thus, the administration must be perceived as fair. The National Agency for Fiscal Administration is based on responsibility and transparency, which are the pillars of good governance. It is accountable to the Government and the community. ANAF ensures that each taxpayer is treated fairly, depending on their individual needs, behavior and circumstances.

The tax administration is undergoing an extensive process of professionalization, driven by the changes brought about by digitalization and artificial intelligence, favoring the development of technical skills.

[12] By implementing the pre-filled RO e-VAT declaration.

[13] By creating a learning and development management system that supports the strategic objectives of the National Fiscal Administration Agency.

[14] By establishing a management house for legal activity.

References

Albu, M. (2022), Administration of the Roman Province Dacia, Ius Romanum, 2/2022; https://iusromanum.info/wp-content/uploads/2022/11/IUS-ROMANUM-2_2022.pdf

Albu, M. (2025). Sarmizegetusa regia between history, administration and legal protection, https://iusromanum.info/wpcontent/uploads/2025/05/IUS_ROMANUM_II_2024

Chilom, E.T. (2002), Istoria dreptului românesc, Editura Universitaria, Craiova, 2002;

Chilom, T., Otovescu, C. (2003). Istoria instituțiilor politice românești, Editura Universitaria, Craiova, 2003;

Costea, I.M. (2015). Curs de drept financiar, ediția 2, Editura Hamangiu, 2015;

Ureche, M. (2011). Autoritățile publice in dreptul statelor europene, Editura Altip, Alba Iulia, 2011;

Legal acts

ANAF (2025). Plan Strategic 2025-2028 Agenția Națională de Administrare Fiscală (Strategic Plan of the National Tax Administration Agency 2025-2028), https://data.gov.ro/dataset/plan_strategic_anaf_2025_2028; https://static.anaf.ro/static/10/Anaf/Informatii_R/240917_%20Plan_%20StrategicANAF2025-2028.pdf

Law 129/2019 for the prevention and combating of money laundering and terrorist financing.

Government Emergency Ordinance No. 46/2018 on the establishment, organization and operation of the National Office for Centralized Procurement

Government Decision No. 34/2009 on the organization and functioning of the Ministry of Public Finance

Government Decision No. 520/2013 on the organization and functioning of the National Tax Administration Agency, update.

Online sources

The Ministry of Finance (2026). Organization; https://mfinante.gov.ro/despre-minister/organizare

The National Office for the Prevention and Combating of Money Laundering (2026). General framework; https://onpcsb.ro/ro/a/115/cadrul-general

PWC Romania (2025) Modificări fiscale adoptate de Guvern prin Ordonanța trenuleț: OUG nr. 89/2025 (Fiscal changes adopted by the Government through Government Ordinance: GEO no. 89/2025), https://www.pwc.ro/ro/tax-legal/alerts/Modificari-fiscale-adoptate-de-Guvern-prin-Ordonanta-trenulet-OUG-nr-89-2025.html

Dr Anișoara Băbălău,
Vanredni profesor,
Fakultet pravnih i administrativnih nauka,
Univerzitet u Krajovi,
Republika Rumunija

Trendovi i perspektive u finansijsko-fiskalnom zakonodavstvu u pogledu uloge centralnih javnih vlasti u Rumuniji

Rezime

U prvom delu rada daje se kratak pregled finansijsko-fiskalnog zakonodavnog okvira, kao i principa i vrednosti na kojima počiva funkcionisanje centralnih javnih vlasti u Rumuniji, uključujući i odgovornosti u finansijsko-fiskalnoj oblasti. Fokusirajući se na glavne fiskalne promene za 2026-2027 godinu, drugi deo rada analizira nove poreske mere usvojene Uredbom Vlade o vanrednim situacijama br. 85/2025. U oblasti poreza na dobit, uveden je sistem poreskih kredita za istraživačko-razvojne aktivnosti kojima se može opciono pristupiti. Za obveznike koji imaju pravo na oslobađanje od poreza na reinvestiranu dobit, uvodi se mogućnost istovremene primene metoda ubrzane amortizacije odgovarajućih sredstava u periodu od 1. januara do 31. decembra 2026. godine. U oblasti poreza na zgrade, izmene imaju za cilj ažuriranje oporezivanja starih objekata (zgrada) i slično. U trećem delu rada identifikuju se ključne mere za uspostavljanje moderne i efikasne poreske uprave koja doprinosi ekonomskom razvoju zemlje i obezbeđivanju budžetskih sredstava neophodnih za optimalno funkcionisanje javnih službi. U tom kontekstu, Strateški plan za period 2025–2028. godine utvrđuje jasnu viziju i misiju Nacionalne agencije za fiskalnu administraciju (ANAF). Strateški ciljevi i zadaci osmišljeni su tako da obezbede da merljiv, koherentan i integrisan plan dovede do temeljne reforme ključnih sistema, poslovnih procesa i ljudskih resursa, kao i da pokrene ključne investicije, projekte i inicijative u naredne četiri godine. Ovaj strateški plan dopunjen je Planom reformi za period 2025–2028. godine, koji definiše put reformi, uključujući rokove, očekivane rezultate i pokazatelje uspešnosti tokom tog perioda. Shodno tome, izmene finansijskih i poreskih propisa koje se već primenjuju u Rumuniji, sa posebnim fokusom na one koji su stupili na snagu početkom 2026. Godine, imaju značajan uticaj na poslovno okruženje i pojedince, prvenstveno sa ciljem povećanja stepena

dobrovoljnog poštovanja propisa, digitalizacije i prilagođavanja poreskih opterećenja.

Ključne reči: *porez na dohodak, porez na dobit, Nacionalna agencija za fiskalnu administraciju; finansijsko i fiskalno zakonodavstvo, ključne poreske promene.*

Др Урош Здравковић,[*]
Ванредни професор,
Правни факултет, Универзитет у Нишу,
Република Србија

UDK: 339.542.2:336.242
339.5.012.42

DOI: 10.5281/zenodo.22958754

ЗЛОУПОТРЕБА ПРАВИЛА О ПОРЕКЛУ КОД СПОРАЗУМА О СЛОБОДНОЈ ТРГОВИНИ[**] [***]

Апстракт: У раду се говори о злоупотреби, од стране извозника, правила о пореклу производа која су садржана у споразумима о слободној трговини. Правила о пореклу су део сваког споразума о слободној трговини. Њима се дефинишу услови које неки производ мора да испуни да би се сматрало да има порекло једне од страна споразума. То производу омогућава да буде третиран повољније (у погледу царина, такси и других дажбина и поступања) приликом увоза. Ова правила обезбеђују да ће се међусобно додељене повластице задржати између страна (држава и других царинских територија) које учествују у зони слободне трговине. Уколико се злоупотребе, роба из трећих страна, којој није намењен преференцијални статус, може се под повољнијим условима наћи на тржиштима страна – потписница споразума о слободној трговини. Последица тога могу бити рестриктивне мере у виду ограничења или чак суспензије увоза одређене робе на тржиште територије која је крајња дестинација робе. У том погледу, последице могу трпети произвођачи и трговци који послују по правилима споразума о слободној трговини. Злоупотреба правила порекла по правилу повлачи и кривичну одговорност. У раду су наведени и примери злоупотребе правила порекла у свету и у Србији.

[*] uros@prafak.ni.ac.rs

[**] Рад је настао као резултат финансирања од стране Министарства науке, технолошког развоја и иновација, по Уговору евиденциони број 451-03-34/2026-03/ 200120 од 05. 02. 2026. године.

[***] Рад је изложен на међународној научној конференцији „Право за ново доба: Нормативни изазови у 21. веку“, одржаној на Правном факултету Универзитета у Нишу, 15. маја 2026. године.

Кључне речи: правила порекла, злоупотреба, споразуми о слободној трговини, међународна трговина.

1. Увод: оквирне напомене о правилима о пореклу

Правилима о пореклу одређује се „националност" производа. То је скуп норми које су садржане у националним и међународним изворима права и које подразумевају правила и процедуре приликом установљавања чињенице из које царинске територије потиче одређени производ. Порекло производа подразумева везу између одређене територије и производа. У царинском поступању са робом одређивање порекла производа је први корак. Од тога зависе даљи поступци и третман према конкретној роби која се увози. Због тога је порекло производа важно ради одређивања мера царинске и спољнотрговинске политике одређене државе или неке друге царинске територије које ће бити примењене на конкретни производ.[1] На унутрашњем плану, правила порекла су садржана у одговарајућим царинским прописима. На међународном плану, правила о пореклу су саставни део споразума о слободној трговини. Споразуми о слободној тровини представљају међународни споразум између две или већег броја царинских територија[2] ради успостављања зоне слободне трговине. Зона слободне трговине, најједноставније речено, подразумева одвијање међународне трговине између чланица – потписница споразума без примене царина, односно, уз примену повољнијих (преференцијалних) царина у односу на царине које се наплаћују на производе који потичу са територија које не припадају зони. Државе и друге царинске територије прибегавају закључивању споразума о слободној трговини ради међусобног јачања привредног развоја.

[1] Предраг Бјелић, Правила о пореклу робе као нова граница спољнотрговинске либерализације, *Ревија Копаоничке школе природног права*, 1/2019, 295-307, с. 296.

[2] Царинска територија је подручје унутар којег се спроводи јединствена царинска и спољнотрговинска политика и где се примењују јединствени царински прописи и тарифе према осталим царинским територијама. Царинске територије су по правилу државе, а могу бити и облици међудржавних трговинских интеграција, попут царинске уније (типичан пример је Европска унија). Такође, царинске територије могу бити и посебни делови државне територије (градови, покрајине, федералне јединице код сложених држава) који на бази уставног уређења државе имају самосталност у спровођењу царинске политике и одређивању царинске тарифе. Царинска територија је субјект Међународног јавног права, конкретније, Међународног економског права, и као таква може закључивати међународне споразуме из домена своје надлежности и у границама свог субјективитета.

Он се остварује тако што се оснажује међусобна трговина између потписница споразума о слободној трговини. Смисао оваквих споразума је повећање међусобне спољнотрговинске размене која би следствено требало да доведе и до повећања привредног развоја и конкурентности. Другим речима, чланице зоне слободне трговине међусобно додељују привилегије у виду отварања тржишта – увоза и извоза без царинских и других оптерећења. Логично, из угла осталих царинских територија, које не учествују у споразуму, ова појава представља дискриминацију, јер роба из тих територија има мање повољан третман (подложна је наплати царине и осталих дажбина). Међутим, право Светске трговинске организације (СТО) допушта и подстиче стварање билатералних и мултилатералних (најчешће регионалних) зона слободне трговине.[3] Иако ови облици интеграције дискриминишу остале територије и претварају принцип највећег повлашћења у изузетак, на међународном плану је препознат и њихов позитиван ефекат. Кроз међусобно јачање сарадње, територије које закључују споразуме о слободној трговини настоје да узајамно допринесу развоју њихових привреда. Споразуми о слободној трговини се закључују између држава и царинских територија које су политички или географски блиске (случај са регионалним зонама слободне трговине попут CEFTA 2006). Добри политички односи су нужан предуслов за потписивање споразума о слободној трговини. Тиме актери показују вољу да међусобно доделе одговарајуће привилегије, кроз истовремену недоступност тих привилегија за остале актере.

Управо из разлога спречавања осталих актера (држава и других царинских територија) да користе привилегије које су дате међусобно путем споразума о слободној тровини, сваки такав споразум садржи правила о пореклу производа. Њима се дефинишу услови и процедуре које неки производ мора да испуни како би стекао статус производа са пореклом из потписнице споразума. Смисао укидања царина у оквиру зоне слободне трговине се састоји у томе да од царине буду ослобођени они производи који су произведени или који су на други прихватљив начин настали на царинским територијама које учествују у споразуму. Када би се ослобођење од царина односило на све производе који се ма како нађу на територији потписнице споразума, онда би овакви споразуми изгубили смисао. Основи циљ правила о пореклу је спречавања скретања трговине. Производи са територија које не учествују у споразуму, након што се увезу на територију која је чланица зоне, би могли једноставно да се реекспортују на терито-

[3] Видети члан 24 Општег споразума о царинама и трговини (GATT).

ријy друге чланице зоне и да се тако остваре повољности у виду ослобођења од царина. Трећа страна (територија порекла тих производа), која не учествује у споразуму, би тако постигла користи које нису намењене њој, него чланицама зоне слободне трговине.

Правила о пореклу робе се могу поделити на преференцијална и непреференцијална. Као што сам назив говори, преференцијална правила се везују за преференцијалне трговинске аранжмане између субјеката Међународног економског права (држава и самосталних царинских територија). То су у првом реду споразуми о слободној трговини који без изузетка садрже правила о пореклу производа као услов за бесцарински или повољнији третман. За сврху овог рада, дат је пример правила о пореклу производа који садржи Споразум о слободној трговини између Србије и Кине (видети анекс рада на крају) Преференцијална правила порекла може прописати и царинска територија својом унутрашњом регулативом, на пример када једнострано додељује преференцијале некој другој царинској територији.

Непреференцијално порекло јесте подразумевано порекло производа. Дакле, сваки производ који је укључен у међународну трговину, у сваком случају ће имати непреференцијално порекло, које се утврђује царинским прописима сваке земље понаособ. Уколико роба испуњава услове за утврђивање порекла на основу нормативних аката државе или царинске територије, а не постоји закључен преференцијални споразум о слободној трговини између држава или царинских територија или земља увозница једнострано не додељује преференцијални третман роби пореклом из земље извознице, сматраће се да таква роба има непреференцијално порекло.[4] Непреференцијалним правилима се успоставља разлика између производа домаћег и страног порекла, на подлози које се примењују допуштене мере спољнотрговинског ограничења од стране државе увознице.[5] Уколико производ има непреференцијално порекло, примениће се општи царински режим путем наплате редовне царинске стопе на бази важеће царинске тарифе. Приликом тарифирања производа из увоза са непреференцијалним пореклом од значаја је примена начела најповлашћеније нације. Уколико две царинске територије не примењују неки вид преференцијалног трговинског аранжмана, а притом су

[4] Hoekman Bernard, Inama Stefano, Harmonization on Rules of Origin: An Agenda for Plurilateral Coopeartion?, *East Asian Economic Review*, No. 1, Vol. 22, 2018, 3-28, с. 7.

[5] Александар Ћирић, Начело слободе међународне трговине и преференцијално порекло робе, *Теме,* vol. 37, no. 4, 2013, 1601-1616, с. 1609.

једна другој доделиле третман највећег повлашћења, онда се оне обавезују да међусобно гарантују третман за њихове производе не мање повољан од третмана које додељују сличним производима са ма које треће територије.

Корисно је нагласити да су на међународном плану учињени кораци у правцу усклађивања правила о пореклу.[6]

Порекло се доказује уверењем о пореклу производа, који прибавља извозник у својој земљи. Уверење о преференцијалном пореклу производа издају по правилу царински органи, а може бити случај и да су на то овлашћене привредне коморе или одговарајуће сертификоване лабораторије и организације за контролу квалитета (субјекти са јавним овлашћењима). Уверење о пореклу извозник подноси царинским органима земље увознице. Ови органи проверавају уверење, и ако је оно ваљано, на робу се примењује преференцијални режим.

У наставку рада говори се о злоупотребама преференцијалних правила о пореклу приликом примене споразума о слободној трговини. Посебна пажња је посвећена примерима овакве злоупотребе у свету и код нас, а који су забележени у радовима и извештавањима медија. На крају се налазе закључци у погледу негативних ефеката овакве праксе, као и мера за спречавање злоупотреба порекла.

2. Злоупотреба правила о пореклу

Злоупотреба правила о пореклу постоји када трговци (увозници или извозници) намерно доставе лажне податке о роби органу који треба да изда уверење о преференцијалном пореклу робе. Они то чине са намером да остваре корист у виду ослобођења од царина или примене преференцијалних царина приликом увоза робе која нема преференцијални статус. Мотив за такво понашање не мора увек само да лежи у остваривању користи у виду преференцијалног третмана

[6] Утврђивање порекла производа, на међународном плану, регулисано је, између осталог, Међународном конвенцијом о поједностављењу и хармонизацији царинских поступака (Кјото конвенција). Донета је под окриљем Светске царинске организације, у Кјоту, у Јапану, 1973. године. Такође, под окриљем Светске трговинске организације донет је Споразум о правилима о пореклу. На регионалном плану, који укључује већином европске и медитеранске земље, па тако и Републику Србију, за правила о пореклу је од највећег значаја ПЕМ конвенција. Њена применљивост лежи, пре свега, у чињеници да је она укључена у протоколе о правилима порекла који су саставни део релевантних билатералних споразума између страна уговорница.

робе. Он се може састојати и у избегавању законских забрана увоза одређене робе са неке територије или у избегавању додатне контроле и испитивања робе од стране надлежних органа и инспекција приликом увоза.[7] Треба напоменути да се могу јавити неправилности у поступку издавања уверења о пореклу које нису резултат намере да се учини злоупотреба. Такве неправилности се могу јавити услед недовољне стручности или искуства подносиоца захтева, који може ненамерно доставити неки нетачан податак. Такође, може се десити да и сами царински органи услед недовољног познавања правила о пореклу издају уверење које се може испоставити као неистинито.[8]

Злоупотребу правила о пореклу могу открити органи земље увознице, приликом контроле робе и документације. Могу је открити и органи земље извознице. Важно је да органи земље увознице и земље извознице сарађују приликом откривања и сузбијања оваквог понашања. Ово је од значаја како би се спречило угрожавање примене споразума о слободној трговини и како би се сачувала репутација произвођача и трговаца који на легалан начин користе повољности од споразума о слободној трговини.

Царински и други надлежни органи територије увоза прибегавају различитим методама за откривање злоупотреба правила о пореклу робе.[9] Они то уочавају најчешће уз присуство одређених индиција које се лако уочавају. Једна од најчешћих индиција је реекспорт робе. Реекспорт постоји када роба крене из једне царинске територије, па дође до друге територије, без значајне трансформације робе, а затим се роба транспортује на своју коначну дестинацију – трећу царинску територију. Реекспорт сам по себи не представља злоупотребу у међународној трговини, уколико се правилно декларише територија порекла робе. Реекспорт је чест у међународној трговини и углавном се јавља услед транспортних, складишних или осталих логистичких разлога. Међутим, уколико увозник означи територију реекспорта као територију порекла, а царински органи имају индиције да је дошло до реекспорта робе, онда је то показатељ који оправдава детаљнију истрагу порекла робе. Ово је посебно зна-

[7] Peyton Michael Ferrier, Detecting origin fraud with trade data: the case of U.S. honey imports, *Australian Journal of Agricultural and Resource Economics*, Vol. 65, 2021, pp. 222–245, с. 223.

[8] *Guide to Counter Origin Irregularities (excluding fraud)*, World Customs Organization, 2016, с. 8.

[9] Видети више: Peyton Michael Ferrier, op.cit. 228-230.

чајно када територија реекспорта учествује у неком облику преференцијалног аранжмана са територијом коначне дестинације робе.

Други показатељ који може указати на злоупотребу правила порекла је неуобичајено повећање нивоа увоза одређене робе са појединe царинске територије. Уколико царински органи уоче, на основу праћења статистичких података, превелико одступање у погледу количине увоза робе у односу на блиске периоде у прошлости, то такође може бити знак злоупотребе правила порекла.[10]

Још један од знакова који могу јасно указати на постојање злоупотребе је неусклађеност нивоа производње и извоза неког производа. Уколико се са једне царинске територије одређени производ извози у већој количини него што се производи, царинским органима је то веома солидан сигнал да постоји злоупотреба правила о пореклу.[11]

Постоје и други индикатори који могу указати на злоупотребу правила порекла. Уколико се појави један или више индикатора то представља задатак за надлежне органе да спроведу одговарајућу истрагу и коначно утврде стварно порекло робе. Таква истрага обухвата различита испитивања, попут лабораторијских и других анализа робе, провере документације и сл. Неопходна је често и сарадња помоћ од стране органа земље извознице. Пошто се у том случају ради и о вршењу одговарајућег кривичног дела (на пример фалсификовање исправе), укључени су и правосудни органи који имају задатак да утврде истину у погледу дела и извршилаца.

3. Примери злоупотребе правила порекла

У свету, а код нас, забележен је значајан број случајева откривених злоупотреба преференцијалних правила порекла. За сврху овог рада, биће приказани неки примери.

Случај увоза меда из Кине у САД. Две америчке компаније су током 2016. године увозиле мед из Кине преко трећих земаља и на тај начин прибавиле имовинску корист у износу од 180 милиона америчких долара који би био наплаћен на име царина. Увозници су лажно декларисали да је мед пореклом из Индије, Вијетнама и Тајвана

[10] *Ibidem*.

[11] У литератури се моћи наићи на податак да су 2011. године седам од 12 највећих држава извозника меда извезле више меда него што је забележена производња меда у тим државама у истом периоду. Видети: Peyton Michael Ferrier, op.cit. 228-230.

(територије са којима САД примењује преференцијални трговински режим). Злоупотреба је откривена након што је америчка Управа за храну и лекове спровела одговарајућа испитивања.[12]

Увоз флуоресцентних лампи из Кине у Шведску преко Вијетнама. Једна компанија је почетком двехиљадитих година увезла велику количину флуоресцентних лампи у Шведску из Кине, лажно декларишући да су лампе пореклом из Вијетнама. Вијетнам је био трећа држава, преко које је извршен реекспорт. Лампе су најпре транспортоване у два контејнера из Кине у Вијетнам. Тамо су затим утоварене у два друга контејнера и тако испоручене у Шведску. Шведски органи су ову злоупотребу открили на основу чињенице да је увозник све време пре овог случаја декларисао исту робу да је пореклом из Кине. Међутим, након што су уведене привремене антидампинг мере на увоз из Кине, исти увозник је променио декларисање робе, наводећи да роба овог пута има вијетнамско порекло.[13]

Увоз виљушкара из Кине са лажним тајландским пореклом. Француске компаније су лажно декларисале да су виљушкари пореклом из Тајланда, а не из Кине, како би остварили повољнији царински третман. Француски органи су посумњали на превару након што су утврдили да се увоз ових виљушкара из Тајланда знатно повећао након што су уведене веће царине на увоз робе из Кине. Истрага је спроведена уз сарадњу тајландских власти.[14]

4. Српски примери

Примери злоупотребе правила порекла присутни су и Србији. Један од првих примера који је остао забележен у јавности је тзв „шећерна афера" из 2003. године. Европска унија је испоручила Србији шећер по веома повољној цени, док је истовремено једнострано доделила Србији повољности у виду извоза шећера у ЕУ без наплате царине. Тада су српске фирме увезени шећер из ЕУ препакивале и поново га извозиле у ЕУ по знатно вишој цени и уз примену преференцијала. Услед тога, ЕУ је увела санкције на повлашћени извоз шећера тадашњој Државној Заједници Србија и Црна Гора. Након ове афере уследиле су и друге. Ми ћемо се осврнути на неколико упеча-

[12] Видети више: *Ibidem*.

[13] *Commercial Fraud Typologies Summary*, Third edition, World Customs Organization, 2010, 14.

[14] *Ibidem*, 15.

тљивих случајева који су били забележени у средствима јавног информисања.

Случај извоза грчког воћа у Русију преко Србије (2019). Српска фирма је организовала увоз и транспорт воћа из Грчке, а затим је извозила то воће у Русију, правећи фиктивну документацију да воће води порекло од српских произвођача. Србија је тад учествовала у зони слободне трговине са Русијом. Са друге стране, Русија је забранила увоз воћа из ЕУ. Злоупотреба се одвијала на тај начин што је извозна фирма уплаћивала новац на рачун пољопривредних произвођача за већу количину воћа од оне која је реално испоручена. Пољопривредници су потом враћали готов новац одговорном лицу извозне фирме. У ову злоупотребу је био умешан и фитосанитарни инспектор, који је помагао у састављању лажне документације. Воће је враћено из Русије. Ухапшено је и процесуирано више лица због кривичних дела злоупотреба одговорног лица, фалсификовање исправе, фалсификовање службене исправе, пореска утаја и злоупотреба положаја службеног лица.[15]

Случај извоза грчког воћа у Русију преко Србије (2021). Српске фирме су током 2017. и 2018. године увезле из Грчке бресквe и нектарине и лажно их декларисале да су српског порекла како би извршили реекспорт воћа купцима у Русији. Све је то пратила наводно фалсификована документација о откупу и исплати воћа пољопривредним произвођачима из Србије. Злоупотреба је откривена након што је Управа царина спровела појачану контролу утврђивања српског преференцијалног порекла воћа намењеног извозу у Русију.[16] Током контроле, наши органи су сарађивали са руским органима.[17] Откривени су лажни сертификати о српском пореклу воћа. Том приликом

[15] https://www.politika.rs/sr/clanak/437562/osumnjiceni-za-zloupotrebu-povlascenog-izvoza-u-rusiju, чланак од 10.09.2019.

[16] Појачана контрола значи да је извозник дужан да уз захтев за оверу доказа о пореклу који се односе на воће и поврће достави сва документа неопходна за утврђивање порекла – од узгоја до отпреме производа купцу. Ако се током поступка посумња у стварно порекло производа, Управа царина спроводи детаљне накнадне провере испуњености услова за извоз у Руску Федерацију код извозника и добављача – проверава пословне књиге, откупне листове, изјаве и сву осталу документацију како би доказала да ли се ради о легалном послу или злоупотреби. Извор: писани одговор Управе царина медијима од 27. априла 2021. године.

[17] Након што су се појавили први случаји злоупотребе правила порекла путем реекспорта из Србије (посебно након трговинских санкција против ЕУ), руски органи су почели са применом строге контроле воћа и поврћа које се увози из Србије.

ухапшено је пет одговорних лица српских компанија и 63 пољопривредних произвођача.[18]

Извоз крушака у Русију са лажним српским пореклом (2018). Српске извозне фирме су у Русију извезле крушке са лажним српском пореклом. Злоупотреба је брзо откривена јер се радило о сорти крушака која се не производи у Србији. Након овог сазнања руска служба за фитосанитарни надзор је забранила увоз крушака из Србије.

Извоз воћа са лажним српским пореклом у Русију (2018). Током 2018, ухапшено је и процесуирано 36 лица која су се удружила у криминалну групу и увозила воће из ЕУ, за које су израђивали лажну документацију и потом га, као производе српског порекла, извозили у Русију. Превара је спровођена преко српских извозних компанија, пољопривредних газдинстава и откупљивача. Радило се о кривичним делима удруживање ради вршења кривичних дела, злоупотреба положаја одговорног лица, прање новца и др. Воће и поврће је, након увоза из ЕУ, препакивано у хладњаче и камионима транспортовано у Русију. Како би прикрили порекло робе, увезено воће мешано је са истом врстом воћа које је куповано од домаћих произвођача. Притом је израђивана и лажна документација о пореклу робе која се извози. У злоупотребу је био укључена и организација којој су поверена јавна овлашћења (послови здравственог прегледа) и која је издавала лажне фитосертификате за робу.[19]

Извоз пољских јабука у Русију (2014-15). Српске извозне фирме су током 2014. и 2015. године покушале да у Русију извезу јабуке пољског порекла, лажно их декларишући као српске јабуке. Злоупотребу је открила царинска служба Русије, након што је приметила знатно повећање обима увоза јабука из Србије, и то непосредно након увођења трговинских санкција против ЕУ.[20] Подсећања ради, Русија је 2014. забранила увоз воћа из ЕУ, те су поједине компаније виделе у томе шансу да преко Србије, која има преференцијални статус у трговини са Русијом, организују извоз воћа пореклом из ЕУ у Русију.

[18] https://www.slobodnaevropa.org/a/31227745.html, чланак од 21.04.2021.

[19] https://studiob.rs/uhapseno-36-osoba-zbog-izvoza-u-rusiju-voca-iz-eu/, вест од 05.10.2018.

[20] Према подацима руске Федералне царинске службе, откако је објављен руски ембарго, увоз јабука из Србије у Русију порастао је за 48 одсто – на 118.000 тона, а вредност за 82 одсто – на 98 милиона долара. Извор: https://www.rts.rs/lat/vesti/ekonomija/1866189/rusija-srbija-uvucena-u-nelegalnu-trgovinu-jabukama.html

Извоз свињског меса пореклом из ЕУ у Русију (2014). Руски органи су током 2014. године открили да једна српска фирма извози свињско месо пореклом из ЕУ у Русију, лажно га декларишући као месо пореклом из Србије. Компанији је изречена мера забране извоза меса у Русији, а у превари је учествовао и ветеринарски инспектор. Против одговорног лица компаније је поднета кривична пријава. Сумњу на злоупотребу је изазвао повећан извоз свињског меса из Србије, као и то што је картонска кутија са ЕУ ознакама у пошиљци произвођача била на палети испод смрзнутих блокова робе.[21]

5. Закључак

Заобилажење правила о пореклу производа представља један од начина за злоупотребу повољности из преференцијалних трговинских аранжмана. Из српских примера се уочава да се након протека две до три године уочава овакво поступање од стране групе лица, која обухвата извозне фирме, откупљиваче, пољопривредне произвођаче, па и овлашћена и службена лица. Предмет злоупотребе су увек пољопривредни производи, јер се код овакве робе теже уочава истинско порекло, осим када се баш не ради о флагрантним и упадљивим случајевима. Дестинација је увек Руска Федерација, као тржиште где српски произвођачи могу да извозе робу без царина, на основу Споразума о слободној трговини.[22] Од како је Русија увела санкције на увоз из ЕУ, српски пољопривредници су доведени у још повољнији положај у погледу пласмана на тржиште Русије. Међутим, компаније из ЕУ су након руских санкција уочиле Србију као одличан „полигон" за прикривени пласман њихових пољопривредних производа у Русију (подсећања ради, Србија учествује у зони слободне трговине са ЕУ, на основу којег се пољопривредни производи из ЕУ увозе у Србију без царине). То је свакако означило почетак озбиљног изазова за надлежне институције Србије у смислу уочавања и спречавања злоупотребе Споразума о слободној трговини са Руском Федерацијом.

Учестали случајеви злоупотребе правила порекла штете српским произвођачима који послују по правилима. Забране које уводи руска страна када открије злоупотребу углавном имају линеарно дејство,

[21] https://agronomija.rs/2014/kaznjeni-inspektor-firma-durdevic-zbog-izvoza-u-rusiju/, вест од 09.06.2014.

[22] Данас је то Споразум о слободној трговини са Евроазијском економском заједницом. До 2020. године Србија је примењивала Споразум о слободној трговини са Руском Федерацијом.

па стога погађају и „поштене" актере. Поред тога, нарушава се и општа репутација Србије као учесника у споразумима о слободној трговини.

Чињеница да постоји више примера злоупотребе приликом остваривања трговинских повластица приликом извоза пољопривредних производа у Русију говори о томе да надлежне институције Србије не улажу довољан напор да тако нешто спрече. Умешаност овлашћених и службених лица у такве подухвате говори и да је ниво корупције проблематичан. У том погледу, државне институције (пре свега надлежне инспекције) би требало да прибегну строжој контроли и интензивнијој сарадњи и размени информација у откривању, спречавању и процесуирању таквих дела. То укључује и доследно спровођење постојећих процедура приликом увоза пољопривредних производа у Србију, како би се боље пратио ток те робе након уласка у Србију (да ли је роба намењена домаћем тржишту или реекспорту). Поред тога, тужилаштва и полиција треба да раде на унапређењу метода за откривање кривичних дела која су повезана са злоупотребом правила о пореклу. Правосудни органи би требало ефикасније и строже да процесуирају и кажњавају учиниосе таквих дела. Свакако би требало размотрити и увођење у кривично законодавство посебног кривичног дела у виду злоупотребе правила порекла.

АНЕКС

Пример преференцијалних правила о пореклу производа на основу Споразума о слободној трговини са Народном Републиком Кином

Република Србија је потписница неколико билатералних споразума о слободној трговини: са Европском унијом, Евроазијском унијом, Турском, земљама EFTA, Народном Републиком Кином, Египтом, Великом Британијом и Уједињеним Арапским Емиратима. Од регионалних споразума о слободној трговини, Србија је део CEFTA 2006, где учествују државе и територије западног Балкана и Молдавија. Сваки од ових споразума садржи одговарајућа правила о пореклу. За потребу овог рада, осврнућемо се на правила о пореклу који садржи Споразум о слободној трговини између Републике Србије и Народне Републике Кине који је потписан 2023. године. Глава 3 Споразума насловљена је „Правила о пореклу и процедуре за приме-

ну". Први део Главе 3 посвећен је правилима о пореклу. Осврнућемо се на поједине изводе ових правила.

ЧЛАН 23.

Роба са пореклом

У сврху овог Споразума сматраће се да је роба пореклом из Стране, ако је она:

(а) у потпуности добијена или произведена у тој Страни, као што је предвиђено чланом 24. (У потпуности добијена роба) ове Главе; и

(б) произведена у Страни искључиво од материјала са пореклом; или

(в) произведена у Страни од материјала без порекла, под условом да је роба усклађена са садржајем регионалне вредности од минимално 40%, осим за робу наведену у Анексу 2. (Списак посебних правила за производ) која мора бити у складу са захтевима наведеним у њему.

ЧЛАН 24.

У потпуности добијена роба

Робом у потпуности добијеном у Страни сматрају се:

(а) минерални производи извађени из њеног тла или морског дна;

(б) биљке, укључујући воденe биљке и биљне производе тамо узгајане или пожњевене;

(в) живе животиње тамо окоћене и узгојене и производи добијени од таквих животиња;

(г) производи тамо добијени ловом или риболовом;

(д) производи аквакултуре ако су се рибе, ракови, мекушци и други водени бескичмењаци тамо излегли или су тамо узгојени из јајашца, ларви, млађи или мале рибе;

(ђ) производи добијени морским риболовом и други производи извађени из територијалног мора или Ексклузивне економске зоне Стране, бродовима који су регистровани у тој Страни и који плове под њеном заставом;

(е) производи морског риболова и други производи извађени из отвореног мора, бродовима који су регистровани у тој Страни и који плове под њеном заставом;

(ж) производи прерађени или добијени на броду фабрици који су регистровани у тој Страни и који плове под њеном заставом, искључиво од производа наведених у подставовима (ђ) и (е);

(з) остаци и отпаци из тамо обављених производних операција, под условом да су погодни само за рециклирање сировина;

(и) производи извађени из морског дна или подземља изван територијалних вода Стране, под условом да та Страна има право на експлоатацију тог морског дна или подземља у складу са домаћим законодавством у складу са међународним правом;

(ј) роба произведена на територији Стране искључиво од производа наведених у тач. (а) – (и) овог члана.

ЧЛАН 26.

Минимални услови (De Minimis)

Производ који не испуњава услове за промену тарифног сврставања, у складу са Анексом 2. (Списак посебних правила за производ), ипак ће се сматрати производом са пореклом, под условом да:

(а) вредност свих материјала без порекла, утврђена у складу са чланом 25. (Регионална вредност садржаја) из ове Главе, укључујући материјале неутврђеног порекла, који не испуњавају захтев за промену тарифног сврставања, не прелази 10% цене датог производа франко-фабрика; и

(б) роба испуњава све остале применљиве критеријуме из ове Главе.

ЧЛАН 27.

Минимални поступци или процеси

1. Не доводећи у питање став 2. овог члана, следећи поступци сматрају се обрадом или прерадом која није довољна за стицање статуса производа са пореклом, без обзира да ли су испуњени захтеви из подстава (в) члана 23 (Роба са пореклом) ове Главе:

(а) поступци неопходни за очување робе у добром стању за време складиштења и (или) транспорта;

(б) поступци припреме робе за продају и/или транспорт (дељење пошиљки, формирање пошиљки, сортирање, препакивање), поступци растављања и састављања амбалаже;

(в) прање, чишћење, уклањање прашине, уља, боје или других премаза;

(г) пеглање или пресовање текстила (све врсте влакана и предива, тканине од свих врста влакана и предива и производи од њих);

(д) бојење, полирање, лакирање, премазивање, импрегнирање уљем или другим средствима;

(ђ) љуштење, делимично или потпуно бељење, полирање или глазирање житарица и пиринча;

(е) замрзавање, одмрзавање;

(ж) поступци бојења, растварања или мешања шећера, укључујући мешање с другим материјалима, или обликовање коцки шећера;

(з) гуљење, уклањање семена, коштица, љуске или сечење воћа, орашастих плодова и поврћа;

(и) оштрење, једноставно дробљење или једноставно сечење;

(ј) просејавање, пребирање, сортирање, разврставање, градирање, упаривање, састављање сетова производа;

(к) једноставно стављање у боце, лименке, бочице, вреће, сандуке, кутије, причвршћивање на картоне или плоче и сви други једноставни поступци паковања;

(л) једноставни поступци склапања или растављања робе на делове;

(љ) гравирање, наношење или штампање трговачких ознака, логотипова, налепница и других сличних знакова распознавања на робу или њену амбалажу;

(м) мешање роба које не доводи до суштинског разликовања добијене робе од полазних компоненти;

(н) клање животиња;

(њ) транжирање меса, рибе; или

(о) комбинација два или више поступака наведених горе.

2. Сви поступци који се обављају на датом производу у Страни извозници узимају се у обзир када се утврђује да ли ће се обрада или

прерада која је извршена на том производу сматрати недовољним у смислу става 1. овог члана.

3. У сврху става 1. овог члана, под „једноставним поступком” се подразумева поступак за чије обављање нису потребна посебна знања (вештине), или машине, апарати и опрема посебно намењени за те поступке.

ЧЛАН 37.

Уверење о пореклу

1. Уверење о пореклу издаје овлашћени орган Стране извознице.

2. Уверење о пореклу се издаје пре или у тренутку извоза у свим случајевима када се може сматрати да су производи који се извозе пореклом из те Стране у складу са одредбама ове Главе. Извозник, произвођач или њихов овлашћени заступник, у складу са домаћим законодавством, подносе писмени захтев за Уверење о пореклу заједно са одговарајућом пратећом документацијом којом доказује да производи који се извозе испуњавају услове за издавање Уверења о пореклу.

3. Уверење о пореклу, за који је узорак дат у Анексу 3. (Уверење о пореклу) овог Споразума, попуњава се на енглеском језику и прописно оверава потписом и печатом. Уверење о пореклу важи само годину дана од дана издавања.

Литература

Bernard, Hoekman, Inama, Stefano. (2018). Harmonization on Rules of Origin: An Agenda for Plurilateral Coopeartion? *East Asian Economic Review*. No. 1, Vol. 22. 3-28.

Бјелић, Предраг. (2019). Правила о пореклу робе као нова граница спољнотрговинске либерализације. *Ревија Копаоничке школе природног права*. 1/2019. 295-307.

Peyton Michael Ferrier. (2021). Detecting origin fraud with trade data: the case of U.S. honey imports. *Australian Journal of Agricultural and Resource Economics*. Vol. 65. 222–245.

Ћирић, Александар. (2013). Начело слободе међународне трговине и преференцијално порекло робе. *Теме.* Vol. 37, no. 4. 1601-1616.

World Customs Organization. (2016). *Guide to Counter Origin Irregularities (excluding fraud)*.

World Customs Organization. (2010). *Commercial Fraud Typologies Summary*, Third edition.

Uroš Zdravković, LL.D.,
Associate Professor,
Faculty of Law, University of Niš,
Republic of Serbia

Frauds related to Rules of Origin in Free Trade Agreements

Summary

Rules of origin determine the "nationality" of a product. They entail a set of norms contained in national and international sources of law, including rules and procedures applicable in establishing which customs territory a particular product originates from. Internationally, rules of origin are an integral part of free trade agreements concluded by countries and other customs territories. In order to prevent other actors (states and customs territories) from using the privileges granted to each other through free trade agreements, each such agreement contains rules of origin for products. They define the conditions and procedures that a product must meet in order to acquire the status of a product originating from a signatory to the agreement.

Origin fraud (or abuse of rules of origin) occurs when traders (importers or exporters) intentionally provide false information about goods to the authority that is supposed to issue a certificate of preferential origin for the goods. They do so with the intention of obtaining a benefit through exemption from customs duties or the application of preferential duties when importing goods that do not have the preferential status. Customs and other competent authorities of the importing territory resort to various methods to detect abuse of the rules governing the origin of goods.

Examples of abuse of the rules of origin are also present in Serbia. The subject matter of abuse are always agricultural products because it is more difficult to identify the true origin of such goods, except when it comes to flagrant and conspicuous cases. The destination is always the Russian Federation, as a market where Serbian producers can export goods duty-free, based on the Free Trade Agreement. Frequent cases of abuse of the rules of origin harm Serbian producers who operate according to the rules. The bans imposed by the Russian side when it detects abuse generally have a linear effect and, therefore, affect "honest" actors as well. State institutions (primarily the com-

petent inspectorates) should resort to stricter control and more intensive cooperation and exchange of information in detecting, preventing and prosecuting such activities.

Keywords: *rules of origin, fraud (abuse), free trade agreements, international trade.*

Kristina Anđelić, LL.D., [*]
Assistant Professor,
Faculty of Pedagogy in Vranje, University of Niš,
Republic of Serbia

UDK: 004.8:347.78
347.77/.78
340.131:004.8(4-672EU)

DOI: 10.5281/zenodo.22958614

GENERATIVE AI TRAINING AND COPYRIGHT: CHALLENGES AND REGULATORY PERSPECTIVES

Abstract: Since the release of ChatGPT in 2022, generative Artificial Intelligence (AI) has attracted significant attention from policymakers. The ability of AI systems to generate text, images, audio, and video content challenges existing copyright frameworks, particularly core concepts such as originality and authorship. Generative AI (GenAI) models are trained on vast amounts of data, much of which is protected by copyright. Requiring developers to obtain permission from all relevant right-holders could significantly hinder innovation and the continued development of AI systems. Conversely, treating the use of copyrighted materials in AI training as copyright infringement raises complex legal and practical concerns. Thus, GenAI tests the foundational principles of copyright law, creating a reciprocal tension between technological innovation and legal protection. This paper examines current practices related to the training of AI systems. It further analyzes the transparency requirements concerning training data introduced by the EU AI Act and assesses whether both existing practices and this regulatory approach are sufficient to mitigate the tensions between GenAI and copyright law. Additionally, the paper identifies key regulatory challenges and outlines directions for future research and policy development, with the aim of fostering a balanced and sustainable relationship between AI innovation and copyright protection.

Keywords: Generative AI, AI training data, copyright, EU AI Act.

[*] kandjelic@gmail.com

1. Introduction

Copyright protection was established to motivate creativity, ensure authors gain fair compensation for the usage of their work, and to balance the rights of authors against broader societal goals of accessing knowledge and culture. Both over-protection and under-protection can have negative impact on innovation and development (Martens, 2024: 1).

This paper focuses on the tensions between copyright and generative artificial intelligence (hereinafter: GenAI). The hype surrounding artificial intelligence (hereinafter: AI) drew the attention of policymakers and researchers, resulting in ongoing debates about legal uncertainties fueled by AI. When it comes to GenAI, the debates are centered on models that generate content (text, images, audio and video content), which mimic the data used to train AI systems (Stober, Dornis, 2025: 3). The relation between using data for purposes of AI training and copyright protection remains unclear. To be able to generate content, GenAI is trained on vast amounts of data, which are acquired from various websites and platforms. The data used may contain millions of documents, images, audio content, among which there might be famous books, paintings, musical pieces even (Wu, 2025: 43). This poses a complex question: is a training process copyright infringement and how to protect the rights of authors? There is still no clear answer to this question, as demonstrated by numerous claims brought against AI developers.[1]

Some authors believe that “while GenAI serves as a “stress test” for copyright law, copyright law, in turn, poses a potentially “existential threat” to generative AI” (Buick, 2025: 183). If AI developers should obtain permissions to use data for training, it might be overly time-consuming and costly, that it becomes virtually impossible demand (Wu, 2025: 48). On the other hand, the authors have the right to compensation or to seek protection, which is the very essence of the system of copyright protection. The idea of using economic tools to support creative content creation across various industries enables the progress of humankind. However, AI innovation needs a flexible framework that allows it to develop unhindered. This tension is central to the debate on AI training in context of copyright (Stober, Dornis, 2025: 1).

The debates about AI training versus copyright are also described as potential to “damage the creative ecosystem” (Wu, 2025: 48) and call for an “ethical governance of cultural production” (Stober, Dornis, 2025:

[1] See: Mishcon de Reya (2026). Generative AI – IP cases and policy tracker;| https://www.mishcon.com/generative-ai-intellectual-property-cases-and-policy-tracker

2). Governing the tension between innovation and legally protected corpus of rights also implies considering the interests of public. AI brings various contents to public at a low cost, an aspect that should be taken into account when balancing all the competing interests in the AI training data related issues (Wu, 2025: 48).

The paper outlines the AI training process, emphasizing the key characteristics necessary for a legal assessment of this mechanism against the backdrop of copyright law. This study seeks to identify the challenges within the existing EU regulations when it comes to addressing the tension between GenAI and copyright, and it further analyzes the transparency requirements related to AI training. The paper highlights conflicting viewpoints regarding the benefits and risks of regulating AI training and proposes direction for future policy developments.

2. GenAI Training – what is it and why it legally matters?

GenAI has the ability to create text, images, video and audio content which mimic human work. This output is created when responding to prompts introduced by users. To generate output, GenAI is trained on vast amounts of data. Some training datasets comprise millions of works (Buick, 2025: 184), and recent research suggests even trillions (Martens, 2024: 1).

However, the data used for training is not simply stored and then reproduced in the process of responding to prompt. The system uses data to identify correlations between different datasets and identify patterns and styles (Stober, Dornis, 2025: 1). Based on the learned patterns and probability, the system predicts sequences that are likely to co-occur and, in this way, generates prompt-induced output (Buick, 2025: 184). Since generating output is not simply copying the data used for training but predictions based on the learned correlations, GenAI is known to produce "hallucinations", i.e. incorrect answers (Bonadio, Frosio, Geiger, Guadamuz, Karapapa, Stamatoudi, 2026: 5-7). GenAI is not created to produce accurate information but to provide human-like answers, or the appearance of a conversation (Hicks, Humphries, Slater, 2024).

During the training process, the reorganization of data occurs (Wu, 2025: 44). Richness and diversity of data used for training affects the quality of the output. The quality of the used data enhances the ability of AI system to recognize distinctive styles in music, or genres in written work, techniques and sensibility in artworks (Stober, Dornis, 2025: 1). This is why developers are not concerned only with the amount of data used

for training but also with data content (Buick, 2025: 184). The system starts by identifying simple patterns and has the capability to expand knowledge base and learn more complex ones (Buick, 2025: 184).

From the legal perspective, it is especially important to underline that AI system does not store copies of work used for training. Users cannot browse any of the training data, and it cannot be retrieved upon the prompt of a user (Bonadio et al., 2026: 7).

However, GenAI can demonstrate the behavior which is described as “memorization”. This is a phenomenon where the prompt-induced output is an identical copy of the work used for training. There is an ongoing debate over “memorization”. Some authors claim that it is not quite clear when this happens or why, nor can it be predicted when “memorization” is going to occur (Buick, 2025: 184). Others suggest that “memorization” is rare, and that it usually happens when the system is trained on highly repetitive data. It may also occur when famous work is used as training data, such as popular songs or famous paintings (Bonadio et al., 2026: 8). There are also opinions that AI systems demonstrate the ability to memorize “substantial portions of their training data” (Stober, Dornis, 2025: 7), which consequently raises technical and legal challenges.

3. Legal Issues raised by GenAI training in relation to copyright

When developing GenAI, to train the system, developers often extract data from various websites and platforms. The data used for training may contain copyright protected work, such as books, artwork and musical pieces from various artists. Without permissions from copyright holders, the training process may be regarded as copyright infringement (Wu, 2025: 43).

On the one hand, authors have the right to copyright protection, or to claim appropriate compensation for the usage of their work. On the other hand, obtaining permissions for usage by the AI developers would be not only timely and labor-intensive but also highly improbable in practice. Firstly, models use a massive volume of data, as literature suggests even trillions of word tokens (Martens, 2024: 1). Since AI systems neither allow the retrieval of training data nor reproduce it during content generation, it is virtually impossible to identify the specific data used for training. Each individual work makes only a small portion whose contribution to training is negligible (Bonadio et al., 2026: 7). If there are no mechanisms to trace the sources, it is reasonable to assume that copy-

righted material was used and that an infringement has occurred (Wu, 2025: 45).

Granting the right to authors to seek compensation for the usage of their work is an important economic tool that should enhance innovation through creative creation. It is not only an economic tool but also a fundamental right (Lemley, 2023: 1), as envisaged in Recitals 9-11 of Directive 2001/29/EC of the European Parliament and Council of the EU (EP & Council, 2001) on copyright and related rights in the information society (hereinafter: InfoSoc Directive).[2]

Recital 2 of Directive (EU) 2019/790 (EP & Council, 2019) on copyright and related rights in the Digital Single Market (hereinafter: CDSM)[3] reflects an understanding that there needs to be a high level of protection for rightholders, as a means to promote "innovation, creativity, investment and production of new content" but also to protect cultural heritage and promote cultural diversity. This makes copyright the focal point of broader societal goals. However, technological development needs to be a part of these goals and balanced against the need to introduce copyright.

Recital 105 of the EU AI Act (2024)[4] stipulates: "General-purpose AI models, in particular large generative AI models, capable of generating text, images, and other content, present unique innovation opportunities but also challenges to artists, authors, and other creators and the way their creative content is created, distributed, used and consumed. The development and training of such models require access to vast amounts of text, images, videos, and other data. Text and data mining techniques may be used extensively in this context for the retrieval and analysis of such content, which may be protected by copyright and related rights. Any use of copyright protected content requires the authorisation of the rightholder concerned unless relevant copyright exceptions and limitations apply."

[2] European Parliament & Council of the European Union. (2001). Directive 2001/29/EC of the European Parliament and of the Council of 22 May 2001 on the harmonisation of certain aspects of copyright and related rights in the information society. *Official Journal of the European Communities*, L 167, 10–19. europa.eu

[3] European Parliament & Council of the European Union. (2019). Directive (EU) 2019/790 of the European Parliament and of the Council of 17 April 2019 on copyright and related rights in the Digital Single Market and amending Directives 96/9/EC and 2001/29/EC. *Official Journal of the European Union,* L 130, 92–125. europa.eu

[4] 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 EU,* L 2024/1689.

Since the CDSM Directive (2019) does not specifically regulate GenAI, companies which are currently involved in copyright infringement proceedings, such as OpenAI, refer to exceptions provided for text and data mining (hereinafter: TDM) (Stober, Dornis, 2025: 2). TDM is defined as “the process of identifying interesting patterns and extracting useful knowledge from large data repositories” (Stober, Dornis, 2025: 4). Article 2 of the CDSM Directive defines TDM as “any automated analytical technique aimed at analysing text and data in digital form in order to generate information which includes but is not limited to patterns, trends and correlations”. Recital 8 of CDSM describes TDM as follows: “New technologies enable the automated computational analysis of information in digital form, such as text, sounds, images or data, generally known as text and data mining. Text and data mining makes the processing of large amounts of information with a view to gaining new knowledge and discovering new trends possible.”

The exceptions are established in Articles 3 and 4 of CDSM. Article 3 provides an exception for reproductions and extractions by research organizations and cultural heritage institutions for the purposes of scientific research. Exceptions are regulated to imply lawful access, retention of data and no opt-out, which means that licensing cannot be used to prevent access (Stober, Dornis, 2025: 3). Article 4 regulates exceptions for commercial purposes, with more stringent restrictions, and imply lawful access, limited retention of data (only for as long as is necessary for the purposes of TDM), and there is an opt-out option for the rightholders (Stober, Dornis, 2025: 3).

Some authors suggest that GenAI differs from TDM. Under the definition provided in Article 2 of CDSM, TDM is a technique aimed at analysing text. GenAI makes predictions of probability that specific data will appear during output generation, its purpose is not to extract data but to generate new content which mimics the data used for training (Stober, Dornis, 2025: 4). Based on a difference between analysis (TDM) and generation (GenAI), these authors claim that GenAI does not fall under TDM exceptions (Stober, Dornis, 2025: 12).

In view of AI companies currently involved in litigation, GenAI training is an extension of TDM (Stober, Dornis, 2025: 4). While this position may be a subject matter of discussion, when interpreting legal framework, one should bear in mind that GenAI was not in the focus of legislators when TDM exception was introduced. For that reason, when deciding on the scope of these exceptions, it should be done in light of Recital 3 of CDSM which acknowledges the fact that new technologies transform how

works are created and used, and that the legal framework must not hinder technological development.

In the case Like Company v. Google Ireland (2025),[5] the Hungarian court referred preliminary questions to the Court of Justice of the European Union (hereinafter: CJEU) to interpret the CDSM Directive in relation to GenAI training. These questions are of the great importance for further understanding the relation and tension between GenAI training and copyright. One of the questions referred to the CJEU was whether GenAI-based Large Language Models (LLMs) training constitutes reproduction. Since the training process implies decomposing text into tokens to learn patterns, the question is whether this is a "functional step in a data processing workflow or instead constitute infringing acts of copying protected expression" (Bonadio et al., 2026: 4), or whether it constitute reproduction under the InfoSoc Directive (2001). If the answer to the previous question is that training constitutes reproduction, then another issue is whether it fall within the TDM exception (Bonadio et al., 2026: 4).

When it comes to the question of reproduction, Article 2 (a) of InfoSoc Directive stipulates that "Member States shall provide for the exclusive right to authorize or prohibit direct or indirect, temporary or permanent reproduction by any means and in any form, in whole or in part for authors, or their works." This provision has "a technology-neutral but expression-oriented reading" (Bonadio et al., 2026: 15). That means that protection is related to expression, not to method or ideas. EU law declines the protection to "functional or abstract features" (Bonadio et al., 2026: 15). In that regard, it is necessary to determine what is stored inside AI models, with crucial issues being those copies of copyright protected work. As previously noted, GenAI models do not create databases from which work can be retrieved but identify statistical patterns (Bonadio et al., 2026: 7). It follows that the process of decomposing and analyzing data cannot be understood as reproduction within the meaning of Article 2 of the InfoSoc Directive, unless it embodies the creative expression embodied in any form of work (Bonadio et al., 2026: 18). If the court reaches the conclusion that GenAI training falls within the scope of reproduction under Article 2 of InfoSoc Directive, then it has to further explore whether TDM exception can apply.

Article 53 (1-c) of the EU AI Act subjects GenAI training to the TDM exception envisaged in the CDSM Directive. This Article prescribes that

[5] *Like Company v. Google Ireland Ltd.*, Case C-250/25 (Court of Justice of the European Union, 2025). europa.eu

"providers of general-purpose AI models shall put in place a policy to comply with Union law on copyright and related rights, and in particular to identify and comply with, including through state-of-the-art technologies, a reservation of rights expressed pursuant to Article 4(3) of Directive (EU) 2019/790". The EU AI Act subjects GenAI to Article 4 of CDSM, which regulates TDM exceptions that apply broadly and are not limited to specific organizations (research organizations or cultural heritage institutions). This relation is based on the fact that GenAI systems are usually developed by tech companies which fall within the private sector. Recital 105 of the EU AI Act stipulates that "Directive (EU) 2019/790 introduced exceptions and limitations allowing reproductions and extractions of works or other subject matter, for the purpose of text and data mining, under certain conditions. Under these rules, rightholders may choose to reserve their rights over their work or other subject matter to prevent text and data mining, unless this is done for the purposes of scientific research. Where the rights to opt out has been expressly reserved in an appropriate manner, providers of general-purpose AI models need to obtain an authorisation from rightholders if they want to carry out text and data mining over such works."

Subjecting GenAI training to TDM exceptions is still open for debate. For instance, in GEMA v. OpenAI (2025)[6], the Munich I Regional Court decided that not all training activities fall within the scope of TDM exceptions, and made a clear distinction between training and "memorization" (Bonadio et al., 2026: 27). During the process of "memorization", AI system may reproduce copyrighted work when generating output (Stober, Dornis, 2025: 12), but authors argue that the Court in this case split the training process into different technical parts; it is viewed as a "artificial subdivision of technical stages" which can lead to undermining TDM exceptions (Bonadio et al., 2026: 28). Others argue that, if GenAI replicates the expressive elements of copyright protected work through the phenomenon of "memorization", then it is the case of reproduction (Article 2 of InfoSoc Directive) and TDM exceptions do not apply because AI no longer reserves the right of learning but simply repeats work of others (Stober, Dornis, 2025: 6).

Another issue regarding AI training and copyright is a "black box" effect of AI systems; for example, it occurs when AI system does the

[6] *GEMA v. OpenAI,* 42 O 14139/24 (Munich I Regional Court [Landgericht München I], November 11, 2025). https://www.euipo.europa.eu/en/law/recent-case-law/the-higher-regional-court-of-munich-considered-memorization-and-temporary-copies-occurred-in-model-training-as-infringing-reproductions-of-works

verbatim repetition of copyrighted work, but there is no way of determining whether it was done because of the probability that word tokens co-occur in a same manner as they do in a copied text or because of the "memorization". Also, if a user repeats the same prompt, the system may generate a different output; thus, the result itself is not sufficient evidence to demonstrate whether the infringement occurred (Wu, 2025: 47).

Given that the proper interpretation of existing provisions is an ongoing debate, there are many cases brought against AI developers for copyright infringement (Buick, 2025: 183). For that reason, many companies which are developing AI systems are increasingly secretive about data used for training. For example, OpenAI was more open in disclosing data used for training ChatGPT– 3, than ChatGPT- 4 (Buick, 2025: 184). The question remains whether this decision is based on litigation experience, or whether it is part of the strategy to protect trade secrets and new technology from competitors.

Article 53(1)(d) of the EU AI Act prescribes transparency obligations for AI providers, and states that they have to "draw up and make publicly available a sufficiently detailed summary about the content used for training of the general-purpose AI model, according to a template provided by the AI Office." Recital 107 of the EU AI Act reads: "In order to increase transparency on the data that is used in the pre-training and training of general-purpose AI models, including text and data protected by copyright law, it is adequate that providers of such models draw up and make publicly available a sufficiently detailed summary of the content used for training the general-purpose AI model. While taking into due account the need to protect trade secrets and confidential business information, this summary should be generally comprehensive in its scope instead of technically detailed to facilitate parties with legitimate interests, including copyright holders, to exercise and enforce their rights under Union law, for example by listing the main data collections or sets that went into training the model, such as large private or public databases or data archives, and by providing a narrative explanation about other data sources used. It is appropriate for the AI Office to provide a template for the summary, which should be simple, effective, and allow the provider to provide the required summary in narrative form."

This obligation should help determine compliance with TDM exception (Quintais, 2025: 11). Transparency is related to the enforcement of copyright, and helps build public trust in AI (Buick, 2025: 183). It is also in the interest of AI developers as it may help them prove that they acted in good faith regarding copyright. Transparency obligations also enable

developers and researchers to investigate the relations between data used for training and the quality of outputs, and better understand the “memorization” phenomenon (Stober, Dornis, 2025: 11).

Although transparency obligations may bring some benefits, authors suggest that they are not enough to provide any meaningful improvement in protection of rightholders (Buick, 2025: 192). Others believe that summaries, without access to actual data used for training, do little to achieve a level of information transparency that would genuinely benefit the protection of authors' rights (Stober, Dornis, 2025: 11).

There are authors who believe that legal interpretations are not the only aspect which should be considered when deciding on the tension between AI training and copyright. The CDSM Directive envisages copyright as a means to protect broader societal goals through protecting creation and innovation. Thus, AI training impact on copyright should be assessed through an economic element, which implies a change in supply of innovative content (Martens, 2024: 2). As the application of TDM exceptions is perceived as a means to promote production of new and innovative content, the scope of these exceptions should be widened (Martens, 2024: 3).

Given that the interpretation of the existing legal framework still bring uncertainties, some AI developers have started negotiating or signing licences with news publishers (Martens, 2024: 6). This may lead to the disruption of the market and competition, considering that smaller companies will not be able to agree on these kinds of licenses. It also raises the question of quality of AI system training, which necessitates various and numerous sources for generating the best quality outputs (Martens, 2024: 6, 10; Stober, Dornis, 2025: 1).

4. Concluding remarks

The EU AI Act subjects GenAI training to the TDM exception envisaged in Article 4 of the CDSM Directive. Authors suggest that granting TDM exception will advance and refine GenAI development, and improve the quality of AI systems because it would allow access to more quality data. In turn, it would have an effect on productivity, as the generated output will have more uses in various industries (Martens, 2024: 9). At the same time, human artists could explore new creative possibilities, innovative outputs and build on their own work (Martens, 2024: 1). This view calls for an unconditional TDM exception (Martens, 2024: 3).

GenAI offers the possibility to create content instantly and without charge, and access contents that used to be costly. This poses the main question: can copyright-based incentives for authors be justified on the same grounds as they were in the pre-GenAI era? Conventional theories face legitimacy crisis, as AI brings new economic dynamics into the content creation-based industries. The following quote perfectly summarizes the new AI challenges: "We need copyright only if we think we won't get enough creation without it." (Lemley, 2023: 42).

If we require AI developers to obtain permissions to use work for the GenAI training purposes, it will put too much pressure on them in terms of time and costs, and it would distort competition in favor of large companies. The amount of data used to train AI system is so immense that each individual work accounts for only a negligible fraction of the model's total capacity (Bonadio et al., 2026: 7). It means that the model where the author must authorize the use beforehand would be highly challenging to apply (Wu, 2025: 48). In addition, it would be impossible to calculate the value of each individual work in order to determine the cost for its usage. It means that licensing would be left to bargaining, where private rightholders have the advantage. It would be hard to conceive that they would put benefits of society before their personal interests by balancing bargaining powers. Such imbalance in bargaining positions between private rightholders and the society may result in a market failure, which may be precluded by widening the TDM exceptions (Martens, 2024: 3).

GenAI has brought new societal issues into the legal framework, which need to be addressed. There needs to be a balance between authors' right for compensation, expected gains for AI developers who invest in research and development of AI systems, and consumers who have welcomed the opportunity to access a wide variety of content at a low cost (Wu, 2025: 48).

The CDSM Directive provides the TDM exception to balance competing interests of authors and users. Recital 6 of CDSM prescribes that the exceptions "can be applied only in certain special cases that do not conflict with the normal exploitation of the works or other subject matter and do not unreasonably prejudice the legitimate interests of the rightholders." So, exceptions should be treated as such; they should be applicable only in certain special cases, not as a standardized practice. However, the rapid development of GenAI prompted authors to call for a wider scope of TDM exceptions, either by modifying Article 4 of CDSM or by providing guidelines for implementation of the AI Act (Martens, 2024: 3).

Every piece of legislation is grounded in the social relations it governs, and acts as their extension. If social relations have changed, the regulatory framework must change as well to maintain its legitimacy. AI is changing the landscape in multiple areas, copyright protection being one of them. It is rightly said that most of the creative content online is available regardless of copyright enabled incentives. At the same time, copyright is still relevant; it is not to be expected that it will simply disappear because more creativity is concentrated around AI (Lemley, 2023: 43). Yet, it might be time to reconsider the pillars of contemporary copyright law, to preserve the values protected by this area of law, and make them relatable and relevant for future generations.

References

Bonadio, E., Frosio, G., Geiger, C., Guadamuz, A., Karapapa, S., & Stamatoudi, I. A. (2026). Preserving balance in the EU digital single market: How Like Company could reframe copyright and innovation in the generative AI era (Manuscript submitted for publication).

Buick, A. (2025). Copyright and AI training data—Transparency to the rescue? Journal of Intellectual Property Law & Practice, 20(3), 182–192.

Hicks, M. T., Humphries, J., & Slater, J. (2024). ChatGPT is bullshit. Ethics and Information Technology, Vol. 26(2), article 23.

Lemley, M. A. (2023). How generative AI turns copyright upside down, available at SSRN. https://doi.org/10.2139/ssrn.4517702

Martens, B. (2024). Economic arguments in favour of reducing copyright protection for generative AI inputs and outputs, Bruegel Working Paper No. 09/2024, Bruegel.

Quintais, J. P. (2025). Generative AI, copyright and the AI Act. Computer Law & Security Review, 56, 106107.

Stober, S., & Dornis, T. W. (2025). Generative AI training and copyright law (arXiv:2502.15858). arXiv. https://arxiv.org/abs/2502.15858

Wu, S. (2025). Research on the liability for copyright infringement of generative artificial intelligence. Law and Humanities, 1(2), 42–54.

Legal documents

European Parliament and Council of the European Union. (2001). Directive 2001/29/EC of the European Parliament and of the Council of

22 May 2001 on the harmonisation of certain aspects of copyright and related rights in the information society. Official Journal of the European Communities, L 167, 10–19.

European Parliament and Council of the European Union. (2019). Directive (EU) 2019/790 of the European Parliament and of the Council of 17 April 2019 on copyright and related rights in the Digital Single Market and amending Directives 96/9/EC and 2001/29/EC. Official Journal of the EU, L 130, 92–125.

European Parliament and Council of the 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 2024/1689.

Case law

Court of Justice of the European Union (2025). Like Company v. Google Ireland Ltd., Case C-250/25.

Munich I Regional Court/Landgericht München I. GEMA v. OpenAI, Case 42 O 14139/24 (11 Nov. 2025)

Mishcon de Reya (2026). Generative AI – IP cases and policy tracker; https://www.mishcon.com/generative-ai-intellectual-property-cases-and-policy-tracker

Др Кристина Анђелић,
Доцент,
Педагошки факултет у Врању,
Универзитет у Нишу,
Република Србија

Тренирање генеративне вештачке интелигенције и ауторско право: изазови и регулаторне перспективе

Резиме

Од објављивања ChatGPT-а 2022. године, генеративна вештачка интелигенција (AI) привукла је значајну пажњу доносилаца јавних политика. Способност AI система да генеришу текст, слике, аудио и видео садржаје представља изазов за постојеће оквире ауторског права, нарочито за његове темељне концепте попут оригиналности и ауторства. Модели генеративне вештачке интелигенције обучавају се на огромним количинама података, од којих је значајан део заштићен ауторским правом. Прибављање сагласности за употребу ауторских дела која че се користити за тренирање AI система од свих носилаца ауторских права, могло би значајно успорити иновације. Насупрот томе, третирање тренирања AI система као кршење ауторских права, отвара сложена правна и практична питања. На тај начин, генеративна вештачка интелигенција доводи у питање основна начела ауторског права, стварајући реципрочну тензију између технолошких иновација и правне заштите. Овај рад испитује савремене праксе у вези са учењем AI система. Такође анализира захтеве у погледу транспарентности података за обуку које уводи ЕУ Акт о вештачкој интелигенцији и процењује да ли су постојеће праксе и овај регулаторни приступ довољни за ублажавање тензија између генеративне вештачке интелигенције и ауторског права. Поред тога, рад идентификује кључне регулаторне изазове и указује на правце будућих истраживања и развоја јавних политика, са циљем успостављања уравнотеженог и одрживог односа између иновација у области вештачке интелигенције и заштите ауторског права.

Кључне речи: *генеративна вештачка интелигенција, подаци за учење вештачке интелигенције, ауторско право, ЕУ Акт о вештачкој интелигенцији.*

Maria Albu, LL.D.,[*]
Senior University Lecturer (Assistant Professor),
Faculty of Law and Social Sciences,
University „1 December 1918" in Alba Iulia,
Republic of Romania

UDK: 336.11:352(498)
336.22:353(498)
336.225.2:352(498)

DOI: 10.5281/zenodo.22958635

ANALYSIS OF THE EFFECTS OF INCREASING LOCAL TAXES ON LOCAL PUBLIC ADMINISTRATION AUTHORITIES AND TAXPAYERS IN ROMANIA

Abstract: For Romania, the year 2026 began under the burden of increasing local taxes and duties. In that context, the paper analyzes the legal and socio-economic implications of the effects of increasing local taxes on local public administration authorities and taxpayers in Romania. In the context of increasing budgetary pressures and the need to strengthen local financial autonomy, public authorities resorted to adjusting the level of taxes and duties within the limits established by the regulatory framework in force. The paper highlights the ambivalent impact of these measures: on the one hand, increasing budget revenues and strengthening administrative capacity, and on the other hand, increasing the tax burden borne by taxpayers and the potential effects on voluntary compliance. The paper also comprises a case study on the municipality of Alba Iulia and the Transylvania region, which are analyzed in comparison with other regions in Romania. The case study highlights significant differences in terms of collection capacity, level of economic development and administrative efficiency, demonstrating that the uniform application of the legislative framework produces different effects depending on the regional characteristics. The need to adopt a balanced and differentiated fiscal and administrative action is essential for further regional development. Only in this way can both the financial sustainability of local public administration and the respect for the citizens' rights and contributory capacity be ensured.

[*] maria.albu@uab.ro, maria_ureche@yahoo.com

Keywords: local taxes, local public administration, taxpayers, local autonomy, fiscal equity, regional development.

1. Introduction

In recent years, Romania's local tax system has undergone rapid changes, marked by the progressive increase in the level of local taxes and duties. This evolution must be analyzed in the context of recent economic and institutional transformations, characterized by the intensification of budgetary pressures on local public administration authorities, but also by the need to adapt the fiscal framework to contemporary economic realities. The main regulation, enshrined in the Fiscal Code of Romania, grants local authorities the power to establish the specific level of local taxes and duties within certain limits, thus enshrining the principle of local financial autonomy. (Bistriceanu, 2018: 25)

The increase in local taxes is not an isolated phenomenon but is the result of the convergence of several structural factors. First, the budgetary pressure generated by the increase in public spending, including in essential areas such as infrastructure, education and public services, has led local authorities to identify additional sources of their own revenues. Second, the high inflation rate in the recent period has eroded the real value of budgetary revenues, requiring the adjustment of the level of taxes in order to maintain financial balance. Last but not least, the administrative decentralization process has transferred increased responsibilities to local authorities, without a corresponding allocation of financial resources, which has amplified the need to consolidate their own revenues (Pirvu, Iancu, Boghirnea, 2019: 397).

In this context, the increase in local taxes appears as a fiscal instrument used to ensure the efficient functioning of local public administration and to support the development of communities. However, this measure generates a dual impact: on the one hand, it contributes to increasing the financial capacity of local authorities, and on the other hand, it directly affects taxpayers, by increasing the tax burden. Thus, essential issues related to tax equity, contributory capacity and the degree of voluntary compliance with tax obligations arise.

The objective of this paper is to conduct a comprehensive analysis of the effects of the increase in local taxes on local public administration authorities and taxpayers in Romania. Specifically, the paper aims to highlight the extent to which these measures contribute to the consolidation of local financial autonomy and the efficiency of administrative

activity, as well as their impact on the socio-economic environment and on the fiscal behavior of taxpayers. It also aims to identify differences in implementation and impact between various regions, with an emphasis on the comparative analysis of the situation in different regions.

The methodology used in the paper is interdisciplinary, combining the legal analysis of the applicable regulatory framework with an economic and socio-fiscal approach. The legislative analysis aims to examine the relevant legal provisions regarding the establishment and collection of local taxes, as well as the fundamental principles of taxation, such as legality, fairness and proportionality. In parallel, the economic analysis aims to assess the impact of these measures on local budget revenues, on the economic environment and on taxpayers, using relevant statistical data and case studies.

Through this integrated approach, the paper aims to provide a coherent and substantiated perspective on the implications of increasing local taxes, highlighting the need for a balanced fiscal policy, capable of harmonizing the interests of local public administration with those of taxpayers.

2. Legislative framework on local taxes

The legal regime of local taxes and levies in Romania is based on a set of legal norms that regulate both their typology and the powers of local public administration authorities in fiscal matters. This legislative framework reflects the constitutional principles of the legality of taxation and local autonomy, providing local authorities with the necessary tools for managing their own financial resources[1]. The main regulatory act regulating local taxes and fees is the Fiscal Code of Romania, which establishes the general framework for their establishment, calculation and collection[2].

The Fiscal Code establishes the principle that local taxes and fees are established by law, but their specific level is determined by decisions of local or county councils, within the limits provided by law. This regulation allows for a certain fiscal flexibility at local level, depending on the budgetary needs and economic particularities of each administrative-

[1] The Constitution of Romania, published in the *Official Gazette* no. 767 of October 31, 2003.

[2] Title IX of the Fiscal Code is dedicated exclusively to local taxes and fees and establishes both the categories of local tax revenues and the limits within which local authorities can intervene on their level.

territorial unit. The Fiscal Code also establishes rules regarding the tax base, tax rates, fiscal facilities and collection procedures, thus contributing to ensuring a coherent and predictable fiscal system. At the same time, it aims to respect fundamental principles, such as fiscal equity and proportionality of the tax burden (Babalau, 2010: 78).

The principle of local autonomy plays an essential role in configuring the legal framework of local taxes.[3] Financial autonomy is an essential component of local autonomy, where own revenues, especially those from local taxes and levies, constitute its foundation. Local deliberative authorities (local and county councils) have the power to establish the specific level of local taxes, to grant tax incentives and to adopt measures regarding their administration and collection. However, this autonomy is not absolute but is exercised within the limits established by law, in particular by the Fiscal Code. Thus, the legislator establishes minimum and maximum ceilings for taxes, as well as uniform rules regarding the tax base, in order to ensure a balance between local autonomy and the need to maintain fiscal coherence at national level (Ureche, 2011: 123).

2.1. Types of local taxes and fees

The system of local taxes and levies in Romania is diversified, including several categories of tax obligations, each with a specific legal regime.

The building tax is one of the main sources of revenue for local budgets. It is payable by individuals and legal entities that own buildings, and is calculated based on the taxable value of the property and its purpose (residential or non-residential). The tax code allows local authorities to set tax rates within certain limits, which leads to significant differences between administrative-territorial units. In practice, this type of tax reflects both local fiscal policy and the level of economic development of the area (Babalau, Ionescu, 2018: 379).

Land tax is levied on land owned by individuals or legal entities, regardless of the category of use (land located within or outside built-up areas). Its level is determined depending on the location of the land, the area in which it is located and the category of use. This tax is of particular importance in the context of urban development and land use policies, and can be used as a tool to stimulate or discourage certain land uses.

[3] This principle implies the right of local public administration authorities to manage, autonomously and within the limits of the law, the interests of local communities, including financial resources.

Taxes on means of transport, commonly known as "car taxes", are owed by owners of vehicles registered or otherwise recorded in Romania. Their level is established according to engine displacement and the type of vehicle. These taxes have both a fiscal function, contributing to the revenues of local budgets, and a public policy function, being able to influence the behavior of taxpayers regarding the ownership and use of means of transport.

Special taxes are a distinct category of local revenues, established by local authorities to finance specific public services, such as sanitation, public lighting or other community services. These taxes are set according to local needs and the costs of the services provided. Their specific character lies in the fact that they are directly correlated with the provision of a public service, which gives them a particular dimension from the perspective of fiscal equity, as payments made in return for specific public services (Vacarelu, 2019:62).

Overall, the legislative framework for local taxes in Romania reflects a balance between unitary regulation at the national level and decision-making autonomy at the local level. This balance allows for the adaptation of fiscal policies to the specifics of each community, but can also generate significant differences between regions.

2.2. Reasons for the increase in local taxes

The increase in local taxes and fees in Romania is the result of a combination of economic and administrative factors, which have led local public administration authorities to resort to adjusting the level of tax obligations. This evolution cannot be analyzed in isolation, but must be understood in the context of macroeconomic transformations and the pressures exerted on local budgets.

One of the main factors that has determined the increase in local taxes is the high inflation recorded in recent years. The general rise in prices has had a direct effect on the real value of budget revenues, diminishing their real value. In the absence of appropriate adjustments to the level of taxes and fees, local authorities would face difficulties in financing public services. In this regard, the updating of taxable values and tax rates is a mechanism through which local administrations try to compensate for the effects of inflation and maintain an adequate level of financial resources. However, this adjustment has direct consequences for taxpayers, as the increase in the tax burden can affect the budgets of households and economic agents (Daianu, 2012: 29).

Another determining factor is the constant increase in public spending at the local level. Local public administration authorities are responsible for the provision of a wide range of public services, such as infrastructure maintenance, education, social services, sanitation or public lighting. In the context of increasing costs of these services, generated both by inflation and by the expansion of community needs, local budgets have been subjected to significant pressures. Wage increases in the public sector, as well as the increase in the costs of utilities and materials, have contributed to the increase in administrative expenses. In the absence of additional sources of financing, local authorities have had to resort to increasing their own revenues, mainly by increasing local taxes and fees (Hoanta, 2017: 31).

The development of local communities involves significant investments in infrastructure, public services and projects of local interest. Modernizing roads, expanding utility networks, developing educational and health infrastructure or implementing digitalization projects are priority objectives for local authorities. These investments require considerable financial resources, and accessing European or government funds is often conditional on the existence of an own contribution from local authorities. In this context, increasing local taxes appears as a solution to ensure the co-financing of projects and to support local development. At the same time, increasing own revenues contributes to strengthening the administrative capacity of local authorities, allowing them to manage investment projects more efficiently and respond to community needs.

Another relevant element in the analysis of the increase in local taxes is the decrease or instability of revenues from other sources, such as transfers from the state budget or shares of personal income tax allocated to local budgets. These sources of financing are influenced by national fiscal policies and general economic developments, which makes them volatile or unpredictable. Given that these revenues are not always sufficient or predictable, local authorities are forced to consolidate their own revenues in order to ensure budgetary stability. Thus, local taxes and levies become the main instruments available to local administrations to balance budgets and ensure the continuity of public services.

Therefore, the increase in local taxes in Romania is determined by a combination of economic and institutional factors, among which inflation, increasing public spending, the need for investments and the decrease in revenues from other sources play an essential role. These factors highlight the complexity of fiscal decisions at the local level and

the need to adopt balanced policies that respond both to the needs of the public administration and to the interests of taxpayers.

2.3. Impact on local public administration

The increase in local taxes and duties has significant effects on the functioning and organization of local public administration, influencing both its financial capacity and the decision-making dynamics and the relationship with citizens. The impact of these measures is complex, having both positive dimensions, related to the consolidation of financial resources, and negative implications, generated by political constraints and administrative risks.

One of the most obvious effects of the increase in local taxes is the increase in the own-source revenues of the administrative-territorial units. In accordance with the provisions of the Fiscal Code of Romania, local authorities have the possibility to adjust the level of taxes and duties within the limits established by law, which allows them to adapt their fiscal policy to specific budgetary needs[4]. Increasing own revenues contributes to reducing dependence on transfers from the state budget and strengthening the capacity of local authorities to finance public services. Thus, local administrations gain greater flexibility in allocating resources and can respond more effectively to the needs of the community. At the same time, these additional revenues can be used to support local development projects, contributing to the modernization of infrastructure and improving the quality of life of citizens.

Another positive effect of the increase in local taxes is the strengthening of the financial autonomy of local public administration authorities. The principle of local autonomy, enshrined in national legislation, including the Administrative Code[5], presupposes the capacity of local authorities to manage their own financial resources independently, within the limits of the law. The increase in their own revenues provides local administrations with greater decision-making autonomy, reducing the influence of external factors on local policies. In this sense, financial autonomy becomes an essential tool for implementing public policies adapted to local specificities and for achieving sustainable development strategies. At the same time, strengthening financial autonomy can stimulate administrative responsibility, as local authorities become directly responsible for the way they collect and use financial resources.

[4] Fiscal Code of Romania, published in the Official Gazette no. 688 of September 10, 2015, as subsequently amended and supplemented

[5] The Administrative Code, published in the Official Gazette no. 555 of July 5, 2019.

Despite the economic advantages, increasing local taxes generates significant political pressure on local public administration authorities. Decisions regarding the increase of taxes and fees are inevitably perceived negatively by taxpayers, which can lead to a decrease in trust in local authorities and a decrease in the political capital of decision-makers. Local authorities are thus in a delicate situation, having to balance the need to ensure financial resources with the imperatives of social and political acceptability. In an electoral context, these decisions can become controversial, being used as instruments of political criticism. The risk of unpopularity can influence the behavior of local decision-makers, causing them to either avoid adopting necessary fiscal measures or resort to alternative solutions that are not always sustainable in the long term. Thus, political considerations can affect the efficiency and coherence of local fiscal policies.

Another relevant aspect is the risk that the additional revenues obtained by increasing local taxes will not be managed efficiently. The increase in financial resources does not automatically guarantee their optimal use; in the absence of adequate control and transparency mechanisms, inefficiencies or problems may arise in the management of public funds. Poor management of funds may be manifested through inefficient allocation of resources, financing of projects with low impact or even through risks of corruption and misuse of public funds. In this context, it becomes essential to strengthen governance, transparency and accountability mechanisms in local public administration. In addition, administrative capacity differs significantly between administrative-territorial units, which may lead to uneven results in the use of additional revenues. Thus, while some local administrations may effectively capitalize on financial resources for development, others may encounter difficulties in implementing effective public policies.

The impact of increasing local taxes on local public administration is ambivalent. On the one hand, these measures contribute to increasing budget revenues and strengthening financial autonomy, providing local authorities with the necessary tools for development. On the other hand, they generate political pressures, risks of unpopularity and may highlight deficiencies in the management of public funds. Therefore, the effectiveness of these measures depends essentially on the capacity of local administration to responsibly and transparently manage the available financial resources.

2.4. Impact on citizens

The increase in local taxes and duties has direct and immediate effects on citizens, in their capacity as taxpayers, influencing both their individual economic situation and their taxpayer behavior and perception of public authorities. From this perspective, the impact of local taxation must be analyzed not only from a legal point of view but also from the perspective of the social and economic implications it generates.

A first obvious effect of the increase in local taxes is the increase in the tax burden borne by taxpayers. This is manifested by the increase in the amounts owed as taxes on buildings, land or means of transport, as well as by the introduction or increase of special taxes. In accordance with the provisions of the Romanian Fiscal Code, these tax obligations are established according to certain objective criteria, such as the taxable value of the goods or their characteristics. However, the increase in tax rates or the updating of taxable values can lead to a significant intensification of the tax burden, especially in the context of a general increase in the cost of living[6]. The impact of local tax increases is not evenly distributed, but varies depending on the income level and economic situation of taxpayers.

Low-income families are the most vulnerable to local tax increases. For these categories, even relatively small tax increases can represent a significant burden, given that a large part of their income is already allocated to meeting basic needs. In the absence of effective social protection mechanisms or adequate tax incentives, local tax increases can exacerbate social inequalities and lead to situations of severe financial hardship.

Although the middle class has more stable incomes, it also feels the impact of the increase in local taxation. It bears a significant part of the tax burden, and is often insufficiently protected by support measures. The increase in taxes can lead to a reduction in disposable income and a limitation of the capacity to save or invest. At the same time, the middle class is sensitive to the perception of tax fairness, and an excessive or unjustified increase in taxes can generate dissatisfaction and a decrease in trust in the authorities.

The business environment is also affected by the increase in local taxes, particularly by increasing taxes on non-residential buildings and other specific taxes. These additional costs can negatively influence the competitiveness of companies, especially small and medium-sized enter-

[6] This additional tax pressure can affect taxpayers' ability to meet their financial obligations and can lead to difficulties in managing personal or family budgets.

prises. In certain situations, the increase in local taxation can lead to a reduction in investments, the relocation of activities or even the cessation of some economic activities. It can also be indirectly transferred to consumers by increasing the prices of goods and services.

3. Critical Assessment of Local Tax Increases

In addition to the direct economic effects, the increase in local taxes also generates a series of risks which can affect the functioning of the tax system and the relationship between taxpayers and authorities.

The increase in the tax burden can lead to a decrease in the level of voluntary compliance, with taxpayers being less willing or less able to pay their tax obligations. This phenomenon can lead to the accumulation of arrears, increased collection costs and difficulties in ensuring budgetary revenues. In extreme cases, non-payment of tax obligations can generate forced execution procedures, with negative consequences on the financial situation of taxpayers (Babalau, 2019:32).

Another risk is tax-driven relocation, namely the tendency of taxpayers, especially legal entities, to relocate their activity to administrative-territorial units with a lower level of local taxes. This phenomenon can lead to revenue losses for certain local administrations and to the accentuation of regional disparities. At the same time, tax-driven relocation highlights the importance of fiscal competitiveness between administrative-territorial units and the need for a balanced fiscal policy.

A socio-institutional effect is the decrease in citizens' trust in local public administration authorities. The perception of excessive or unfair taxation can affect the legitimacy of authorities' decisions and can diminish the degree of cooperation between taxpayers and public institutions. The lack of transparency in the use of collected funds or the perception of inefficient management of public resources can amplify these effects, leading to a deterioration in the relationship between citizens and the administration. Authorities must also respect the requirements of ethics and integrity in public administration, regardless of the economic or fiscal context (Tudorascu, 2017: 44).

The impact of increasing local taxes on citizens is complex and differentiated, affecting different social and economic categories in a distinct way. Although these measures are justified from the perspective of the need to ensure the financial resources of local public administration, they involve significant risks, such as increased non-payment, tax migration and decreased trust in authorities. Therefore, it is essential that local

tax policies are designed and implemented in a balanced way, taking into account both budgetary needs and the contributory capacity of citizens.

The assessment of the increase in local taxes and duties requires a critical analysis of the justification and effects of these measures, from the perspective of the principles of tax law and the socio-economic impact on taxpayers. In this regard, three dimensions become essential: the fiscal justification of the tax increase, the degree of tax equity, and the correlation between the level of taxes and the quality of public services provided.

3.1. Justification, Tax Equity and Quality of Public Services

From a legal point of view, the increase in local taxes is legitimate to the extent that it complies with the regulatory framework established by the Romanian Fiscal Code and falls within the principles of legality and proportionality. Local public administration authorities have the power to adjust the level of taxes according to budgetary needs, but this power must be exercised with respect for the public interest and the rights of taxpayers. From an economic perspective, the increase in taxes can be justified by the need to ensure financial resources for the functioning of the administration and for the implementation of local investment projects. However, this justification becomes questionable in situations where the increase in taxation is not accompanied by a visible improvement in public services or when there is no transparent substantiation of fiscal decisions. In the absence of a clear and publicly accessible justification, the increase in taxes can be perceived as an arbitrary measure, which affects its legitimacy and the level of social acceptance.

An essential criterion in the evaluation of fiscal policies is tax equity, which involves the distribution of the tax burden according to the contributory capacity of each taxpayer. In theory, the local tax system in Romania respects this principle, by differentiating taxes according to the value of taxable assets or their destination. In practice, however, a number of dysfunctions arise. For example, property taxation does not always reflect the real situation of the taxpayer, as the value of assets is not necessarily correlated with disposable income. Thus, people with low incomes, but who own real estate, may bear a disproportionate tax burden.

Local autonomy in setting tax rates can also lead to significant differences between administrative-territorial units, which raises issues of equity at the national level. Taxpayers in similar situations may be subject to different levels of taxation, depending on the locality in which

they operate or own assets. These aspects highlight the need for a more nuanced approach to local tax policies, which takes into account not only objective criteria, but also the socio-economic realities of taxpayers.

A central element in the critical analysis of local taxation is the relationship between the level of taxes and the quality of public services provided by the authorities. In principle, taxpayers more readily accept a high tax burden if it is accompanied by efficient public services and a transparent use of the funds collected. In practice, however, this correlation is not always obvious. There are situations in which the increase in taxes is not reflected in a proportional improvement in infrastructure or public services, which generates dissatisfaction among citizens. The lack of transparency in the management of funds and administrative deficiencies can amplify this negative perception.

On the other hand, in some administrative-territorial units, the increase in local revenues has been used effectively to modernize public services, which demonstrates that the impact of these measures depends essentially on the administrative capacity and the quality of local governance.

Increasing local taxes can be justified from a legal and economic point of view, but its efficiency and legitimacy depend on respecting the principles of fiscal equity and ensuring a real correlation between the level of taxes and the quality of public services. In the absence of these conditions, increasing taxation risks generating negative effects on taxpayers and affecting trust in local public administration authorities.

3.2. Case studies: territorial differences in local taxation

The analysis of the impact of increasing local taxes becomes more relevant when complemented by concrete case studies, which highlight the different ways in which local fiscal policies are applied and experienced in various administrative-territorial units. In this sense, a comparison between Bucharest and small or medium-sized cities in Romania highlights significant differences in tax levels, collection capacity and efficiency of use of financial resources.

The municipality of Bucharest is the most important administrative-territorial unit from an economic and fiscal point of view, benefiting from an extensive and diversified tax base. The high level of economic activity, the high population density and the presence of a significant number of legal entity taxpayers generate considerable revenues for the local budget. In this context, local authorities have a wider margin of maneuver in

establishing taxes and duties, being able to maintain a relatively moderate level of taxes, compensated by the large volume of the tax base. At the same time, additional revenues allow the financing of large-scale projects in infrastructure, public transport and urban services. However, even in the case of Bucharest, the increase in local taxes may generate dissatisfaction, especially in the context of the perception of the quality of public services and administrative efficiency.

In contrast, small and medium-sized cities in Romania face a smaller tax base and a limited capacity to generate their own revenues. The lack of a developed economic sector and the migration of the working-age population contribute to the decrease in tax revenues and the increase in dependence on transfers from the state budget. In these conditions, local authorities are often forced to increase local taxes to cover current expenses and ensure the functioning of public services. However, this strategy has obvious limits, as excessive tax increases can lead to difficulties in collection and exacerbate local economic problems. The the reduced administrative capacity can also affect the efficiency of collection and use of funds, which amplifies the differences compared to large urban centers.

Comparing the two types of administrative-territorial units highlights the existence of significant differences in the level and structure of local taxes. While in Bucharest revenues are supported by a solid economic base, in small cities local taxation has a more pronounced impact on taxpayers, in relation to their income level. These differences lead to an uneven application of the legislative framework, given that the Romanian Fiscal Code sets general limits but allows for local variations. Thus, taxpayers in comparable situations may bear different tax burdens, which raises issues of fiscal equity at the national level. In addition, these discrepancies may influence economic and demographic mobility, contributing to an increase in polarization between developed and less developed regions.

Case studies highlight that the impact of local tax increases differs significantly depending on the economic and administrative context of each territorial unit. While large urban centers can more easily absorb tax increases, small towns are more severely affected by these measures, which underlines the need for differentiated and locally tailored tax policies.

4. Conclusions

The analysis shows that the increase in local taxes and duties in Romania is a complex phenomenon, determined by economic, administrative and institutional factors. In the context of increased budgetary pressures, inflation and the decentralization process, local public authorities were compelled to adjust local tax levels, within the limits established by the Romanian Fiscal Code.

On the one hand, these measures contributed to an increase in local budget revenues and consolidating local financial autonomy, providing local authorities with the resources needed to finance public services and implement investment projects. On the other hand, the impact on taxpayers is significant, manifested by increasing the tax burden, increasing social inequalities and the emergence of risks such as non-payment of tax obligations, tax-driven relocation or declining public trust in local authorities.

The comparative analysis of different administrative-territorial units has demonstrated that the uniform application of the legislative framework produces different effects depending on local characteristics, the level of economic development and the administrative capacity. This finding highlights the need for more flexible tax policies tailored to local conditions. In this regard, in order to ensure a balance between the financial needs of the local public administration and the protection of the interests of taxpayers, several measures are recommended.

It is essential to increase transparency in the process of establishing and using local taxes. Authorities must clearly communicate the reasons for increasing local taxes and ensure public access to information on how the collected revenue is used. Transparency contributes to strengthening citizens' trust and improving voluntary tax compliance. It is also necessary to promote fiscal equity, by aligning tax policies with citizens’ actual ability to pay. The introduction of protection mechanisms for vulnerable categories and the reduction of excessive differences between administrative-territorial units are essential conditions for ensuring a fair and balanced fiscal system.

The digitalization of local tax administration must become a priority. Implementing effective digital solutions for tax administration and collection, data management and communication with taxpayers can contribute to increasing administrative efficiency, reducing costs and improving interactions between taxpayers and local authorities.

Local tax increases can be a legitimate and necessary instrument for consolidating local public finances, but its effectiveness depends crucially on how it is implemented. Only through a balanced, transparent and citizen-oriented approach can both the financial sustainability of local public administration and respect for the fundamental principles of taxationbe ensured.

Bibliography

Specialized literature

Babalau, A. (2010). Drept financiar. Craiova: Universitaria Publishing house, 2010

Bistriceanu, Gh. (2018). Sistemul fiscal al României. București: Economică Publishing house, 2018.

Daianu, D. (2012). Capitalism și crizele sale. București: Polirom Publishing house, 2012.

Hoanta, N. (2017). Economie și finanțe publice. București: Polirom Publishing house, 2017.

Tudorascu, M. (2017). Etica si deontologie in administratia publica. Cluj Napoca: Risoprint Publishing house, 2017

Ureche, M. (2011). Autoritățile publice in dreptul statelor europene. (Public authorities in European state law), Alba Iulia: Altip Publishing house, 2011.

Vacarel, I. (2019). Finanțe publice. București: Didactică și Pedagogică Publishing house, 2019.

Studies and Articles

Babalau, A., Ionescu, A., (2018). Rules of Taxing Property Buildings, Applied Mechanics and Materials, vol.880,, 377-382, https://www.scientific.net/AMM.880.377

Babalau, A., (2019). General Rules Governing Forced Execution Procedure, Journal of Law and Public Administration., vol.5, 32 https://access.heinonline.com/HOL/LandingPage?handle=hein.journals/jolpa5&div=9&id=&page=

Bird, R. M., Slack, E. (2014). Local Taxes and Local Expenditures in Developing Countries. International Center for Public Policy. https://doi.org/10.1002/pad.1695

Oates, W. E. (1999). An Essay on Fiscal Federalism. Journal of Economic Literature, 37(3), 1120–1149. https://doi.org/10.1257/jel.37.3.1120

Pirvu, AI., Iancu, D., Boghirnea, I., (2019). The Fiscal Principles Enshrined In The European Union And Their Impact At National Level, Valahia University Law Study, 393-402, https://www.ceeol.com/search/article-detail?id=1359612

Tiebout, C. M. (1956). A Pure Theory of Local Expenditures. Journal of Political Economy, 64(5), 416–424. https://doi.org/10.1086/257839

Normative acts

Fiscal Code of Romania, Official Gazette no. 688 of September 10, 2015, as amended.

Administrative Code, Official Gazette no. 555 of July 5, 2019.

Constitution of Romania, Official Gazette no. 767 of October 31, 2003.

Official reports

Ministry of Finance. Raport asupra inflației, 2025. https://www.bnr.ro/uploads/2025-11-14raportasuprainflatiei,noiembrie2025_documentpdf_545_1763113528.pdf

National Bank of Romania, Execuția bugetelor locale - raport anual 2025.

National Institute of Statistics, Anuarul statistic al României, 2025. (Statistical Yearbook of Romania);https://insse.ro/cms/ro/tags/anuarul-statistic-al-romaniei

Dr Maria Albu,
Viši predavač (Docent),
Fakultet pravnih i društvenih nauka,
Univerzitet „1. decembar 1918" u Alba Juliji,
Republika Rumunija

Analiza efekata povećanja lokalnih poreza na organe lokalne javne uprave i poreske obveznike u Rumuniji

Sažetak

U radu se analiziraju pravne i socio-ekonomske implikacije efekata povećanja lokalnih poreza i naknada na lokalne organe javne uprave i poreske obveznike u Rumuniji. Analizira se uloga lokalnog oporezivanja u jačanju finansijske autonomije organa lokalne javne uprave.

Sagledava se inflacija, rast javne potrošnje, decentralizacija i potreba za investicijama kao ključne pokretače povećanja poreza. Takođe se procenjuje uticaj viših lokalnih poreza na domaćinstva, preduzeća i dobrovoljno poštovanje poreskih obaveza. Posebna pažnja posvećena je poreskoj pravičnosti i stvarnoj platežnoj sposobnosti poreskih obveznika. Rad ukazuje na rizike od neplaćanja, izmeštanja aktivnosti usled poreskih opterećenja, i pada poverenja u lokalne vlasti. Dalje se, na osnovu primerima iz raznih regiona Rumunije, analiziraju teritorijalne razlike između velikih urbanih centara i manjih administrativnih jedinica. Rezultati pokazuju da jedinstveni pravni okvir može dovesti do različitih ishoda u zavisnosti od lokalnih ekonomskih i administrativnih uslova. Studija se zalaže za veću transparentnost, snažnije mehanizme zaštite ugroženih grupa i unapređenje digitalne poreske administracije. Zaključuje se da povećanje lokalnih poreza može biti efikasno samo ako se sprovodi kroz uravnotežene i pravedne politike usmerene na poštovanje prava građana.

Ključne reči: *lokalni porezi, lokalna javna uprava, poreski obveznici, lokalna autonomija, fiskalna pravičnost, regionalni razvoj.*

Катарина Милошевић, [*]
Асистент,
Правни факултет, Универзитет у Нишу,
Република Србија

UDK: 004:[343.98:336.228.34
336.225.68
343.359.2
336.22

DOI: 10.5281/zenodo.22958574

УЛОГА ДИГИТАЛНИХ ТЕХНОЛОГИЈА У СУЗБИЈАЊУ ПОРЕСКЕ ЕВАЗИЈЕ[**] [***]

Апстракт: Пореска евазија представља непоштовање пореских прописа од стране пореских обвезника и огледа се у пропуштању да се измири пореска обавеза. Озбиљност и бројност последица које овакво понашање обвезника може произвести намећу савременим државама захтев развијања делотворних механизама сузбијања пореске евазије. Технолошки напредак и примена дигиталних технологија значајно трансформишу модалитете антиевазионих активности у многим земљама широм света, стварајући нове могућности али и изазове приликом суочавања пореске власти са разним облицима евазионог пореског понашања обвезника. У раду се анализира улога дигиталних технологија у спречавању пореске евазије. Посебну пажњу у раду аутор посвећује потенцијалу који дигиталне технологије испољавају у унапређењу пореске дисциплине, као и манифестованим ризицима у погледу безбедности података и очувања основних права пореских обвезника као што су право на приватност, право на поверљивост и тајност и право на сигурност. Успешна примена дигиталних технологија подразумева успостављање адекватног баланса између прихватања дигиталних новина и поштовања правних и етичких стандарда, што је

[*] m.katarina@prafak.ni.ac.rs

[**] Рад је настао као резултат финансирања од стране Министарства науке, технолошког развоја и иновација, по Уговору евиденциони број 451-03-34/2026-03/200120 од 05.02.2026. године. Према Агенди за одрживи развој 2030 (A/RES/71/313) овај рад је повезан са остваривањем циља одрживог развоја бр. 16.3: Промовисати владавину права на националном и међународном нивоу и осигурати једнак приступ правди за све.

[***] Рад је изложен на Међународној научној конференцији ,,Право за ново доба: нормативни изазови у 21. веку“ одржаној на Правном факултету у Нишу, 14. и 15. маја 2026. године.

и један од кључних предуслова ефикасног супротстављања пореској евазији.

Кључне речи: пореска евазија, дигиталне технологије, дигитализација, сузбијање пореске евазије, права пореских обвезника.

1. Увод

Појава отпора пореских обвезника приликом плаћања пореза постоји одувек и може се сматрати потенцијално очекиваном социоекономском реакцијом обвезника. Пореска евазија условљава велику штету по друштво и привреду будући да се њоме нарушава фискална стабилност, угрожава несметано финансирање јавних добара и услуга, али и подрива укупно поверење грађана у порески систем. Због тога је веома битно да државе континуирано унапређују инструменте и механизме за спречавање, односно смањивање и свођење пореске евазије на друштвено прихватљив ниво. У том смислу, под утицајем интензивног технолошког развоја, све већа пажња посвећује се примени дигиталних технологија и њиховој улози у сузбијању пореске евазије, што представља предмет истраживања овог рада.

Разлог за истраживања предметне теме проналазимо у потреби да се укаже на значај дигиталних технологија за унапређење пореске дисциплине и ефикасније сузбијање пореске евазије. Циљ рада огледа се у настојању да се презентовањем битних одлика појединих дигиталних технологија укаже на комплексност и значај њихове примене.

У почетном делу рада даје се осврт на феномен пореске евазије. У наставку рада, пажња је посвећена сузбијању пореске евазије у светлу дигитализације и примени дигиталних технологија у откривању и спречавању пореске евазије. Сходно томе, анализа је усмерена на дигиталне технологије које имају значајну улогу у сузбијању пореске евазије, а пре свега на blockchain технологију, велике податке (*Big data*), вештачку интелигенцију (*Artificial Intelligence*) и машинско учење (*Machine Learning*), електронско фактурисање (*e-invoicing*) и роботну процесну аутоматизацију (*Robotic Process Automation–RPA*). Завршни део рада садржи разматрања о предностима и недостацима примене дигиталних технолохија у сузбијању пореске евазије, као и закључне ставове у којима су сублимирани најважнији закључци о улози дигиталних технологија у сузбијању пореске евазије.

2. Осврт на феномен пореске евазије

Несметано одвијање финансијске делатности државе фундаментални је услов успешног функционисања јавног сектора и друштвеног живота. За подмиривање бројних јавних потреба неопходан је огроман износ финансијских средстава која се, највећим делом, обезбеђују посредством пореза. Порезе установљава држава на бази свог фискалног суверенитета (Димитријевић, 2019: 32). Њима се, кроз векове, вршио велики утицај на целокупну цивилизацију, али и на активности људи, економско стање и прогрес у конкретном друштву (Димитријевић, 2017: 14).

Добро је познато да су још од давнина порески обвезници настојали да смање своје пореске обавезе, користећи при томе најразноврсније и најдомишљатије методе (Miculescu, 2018: 174). Стога је, све до данашњих дана, историја људског друштва обележена слабијим или јачим пореским противљењима као видовима непоштовања пореске власти, али и као реакција незадовољних пореских обвезника на неправедне пореске захтеве државе (Анђелковић, Јовашевић, 2006: 89).

Неизвршавање пореских обавеза је појава стара колико и сами порези. Евазија као сенка стално прати порезе и њихов историјски развој, а само се мењају форме њеног појављивања. Пореска евазија се до краја 18. века манифестовала у виду отворених пореских револта, док се у савременим државама пореско незадовољство испољава кроз прикривене револте (пре свега кроз пореску утају). Свакако, пореска евазија је сложен феномен који се може посматрати из различитих перспектива: као проблем јавних финансија, поштовања закона и етичких схватања. Ради се заправо о промени понашања пореских обвезника на начин да се тиме омогући смањење законске пореске обавезе. Основно питање за било који порески систем (и пореску власт) јесте како да мотивише пореске обвезнике да поступају у складу са законом и да плаћају порезе које дугују (Анђелковић, 2023: 161). Такво понашање би подразумевало ажурно и тачно вођење пословне евиденције и истинито пријављивање пореске основице, правилан обрачун пореске обавезе, благовремено подношење пореске пријаве и благовремено плаћање дужног износа пореза. Највећи део пореске евазије је, треба истаћи, обично повезан са непријављивањем целокупних остварених прихода или њиховим умањеним приказивањем (Анђелковић, Јовашевић, 2006: 89).

Избегавање плаћања пореза постоји када обвезник који треба да плати одређени порез избегне да га плати, а притом не пренесе терет плаћања на друго лице. Другим речима, то је непоступање у складу са пореским законима пропуштањем да се измири порески дуг (Анђелковић, 2023: 162). Пореска евазија представља појаву која је нераскидиво повезана са функционисањем пореског система, те од ефикасности бројних инситуција зависи у којој мери ће евазија пореза бити заступљена у одређеној држави. Не ретко, размере пореске евазије се процењују преко категорије *пореског јаза*. Он се дефинише као разлика између пореза и других фискалних дажбина које би биле наплаћене када би све опорезиве трансакције биле потпуно и исправно пријављене, а цео износ настале пореске обавезе на време плаћен, и износа пореза и других фискалних дажбина које су заиста у односном периоду наплаћене (Arsić, Ranđelović, 2017: 284).

Избегавање плаћања пореза може се остварити или ослањањем на сам порески закон или кршењем одредби пореског закона. Отуда у финансијској литератури наилазимо на разликовање различитих врста пореске евазије, тј. на *закониту* и *незакониту* пореску евазију (Анђелковић, 1999: 145). Иако се ови облици разликују по начину испољавања и правној природи, заједничко им је да могу имати значајне негативне последице по функционисање пореског система и јавних финансија.

Последице пореске евазије се манифестују у низу међусобно повезаних сфера: финансијској, правној, економској, социјалној, политичкој и др. Не умањујући значај осталих последица пореске евазије, нижи фискални рандман прикупљених прихода, који представља нето износ убраних прихода, односно разлику између наплаћених пореза и трошкова опорезивања, јавља се као најтеже премостива последица пореске евазије. То резултира мањим средствима за остваривање основних функција државе. У таквим околностима, држава је принуђена да прибегне једином решењу које има тренутни ефекат а то је повећање пореских стопа и увођење нових пореза, или пак задуживање путем јавних кредита, што у крајњој инстанци такође подразумева повећање пореског оптерећења ради отплате преузетих обавеза. Повећање пореских стопа доводи до јачања укупног пореског оптерећења, а то директно утиче на повећање уздржаности од плаћања пореза, а тиме и на пораст обима пореске евазије. Надаље, повећана пореска евазија додатно умањује укупни обим буџетских прихода државе (Perpelea, Perpelea, 2018: 150) стварајући један зачарани круг.

3. Сузбијање пореске евазије у светлу дигитализације

Пореска евазија, већ је указано, представља феномен са разноврсним последицама, како на фискалном плану (у буџет не приспевају планирана средства), тако и на социјалнополитичком плану (угрожава се принцип хоризонталне правичности). Понашања која су усмерена на то да се порез не плати често нарушавају и неке друштвене вредности, што резултира одговарајућом реакцијом – и на моралном и на правном терену (Поповић, 1997: 450). Како би се превазишли ефекти пореске евазије, потребна је континуирана иницијатива, усмерена на уклањање узрока који погодују настајању овог феномена. То је борба за превенцију и сузбијање негативних последица пореске евазије по економско и друштвено окружење. У том смислу, порески органи имају задатак да обезбеде правилно функционисање пореског система и спрече избегавање обавеза које порески обвезници дугују држави (Comândaru, Stanescu, Pâduraru, 2018: 128). Испуњавање овог задатка није значајно само за обезбеђивање фискалних прихода, већ и за очување поверења у порески систем, једнако поступање према пореским обвезницима и доследну примену пореских прописа као важних елемената владавине права у области опорезивања.

Пре интензивне примене дигиталних технологија, откривање различитих облика пореске евазије дуго је представљало један од најсложенијих изазова у раду пореских органа. Међутим, развој и све израженија употреба дигиталних технологија значајно су унапредили могућности за њено откривање и сузбијање. Савремене пореске администрације све више примењују напредна дигитална технолошка решења ради откривања неправилности у испуњавању пореских обавеза и сужавања простора за појаву пореске евазије. Захваљујући примени ових технологија, порески органи могу успешније да идентификују појаву пореске евазије, уз истовремено рационалније коришћење расположивих административних ресурса. Све шира доступност и имплементација дигиталних технологија стварају претпоставке за даље унапређење успешности пореске администрације, повећање наплате пореских прихода и успешније сузбијање пореске евазије (OECD, 2017: 6).

У том контексту, технолошки напредак и процес дигитализације су утицали на системе наплате пореза широм света побољшавајући брзину, квалитет и тачност обраде пореских података. Они су истовремено трансформисали начине пријављивања, контроле и ревизије пореских обавеза. Сви учесници у процесу примене пореског система

су препознали потенцијале дигитализације и, с тим у вези, су почели да користе предности електронских услуга, апликација, веб-платформи, софтверских решења и сличних алата. Дигитализација све више доприноси смањењу пореских превара кроз унапређење прикупљања информација и ефикасност пореске контроле (Yamen, Coskun, Mersni, 2022: 1).

Дигиталне технологије омогућавају адекватније и потпуније праћење економских трансакција обвезника, чиме се смањују могућности за евазионо пореско понашање. Коришћење електронских платформи за подношење пореских пријава, као и примена напредних система за анализу података заснованих на вештачкој интелигенцији, омогућавају пореским органима брзо и прецизно откривање неправилности и сумњивих трансакција. Дигиталне технологије несумњиво унапређују административну ефикасност и олакшавају рано откривање пореске евазије, чиме се стварају услови за правовремене и ефективне интервенције пореских органа (Socoliuc, 2024:152).

Разноврсност и динамичан развој дигиталних технологија захтевају свеобухватно сагледавање појединачних технолошких решења и њиховог доприноса у сузбијању пореске евазије.

4. Примена дигиталних технологија у откривању и спречавању пореске евазије

Дигитализација носи потенцијал за унапређење поступака утврђивања пореза, спровођења пореске контроле и наплате пореза које користи држава. Конкретно, дигитализација омогућава пореским органима да обрађују веће количине информација о различитим манифестацијама економске моћи пореских обвезника, као што су остваривање прихода од рада и капитала, капитална добит, поклони и наслеђе. Информације из различитих извора могу се тако боље користити за идентификацију пореских обвезника који избегавају плаћање пореза. Сходно томе, уколико дигитализација резултира побољшањем механизама пореске контроле, може доћи до квалитетнијег сузбијања пореске евазије. Као последица тога, порески приходи државе ће расти, чак и без измене постојеће законске регулативе (Jacobs, 2017:28), а томе доприноси употреба различитих дигиталних технологија. У наставку рада биће дата анализа *blockchain* технологије, великих података (*Big Data*), вештачке интелигенције (*Artificial Intelligence*) и машинског учења (*Machine Learning*), електронског фак-

турисања (*e-invoicing*), роботне процесне аутоматизације (*Robotic Process Automation–RPA*) и њихове улоге у сузбијању пореске евазије.

4.1. Blockchain технологија

Blockchain технологија представља децентрализовану дигиталну књигу евиденције која омогућава бележење и чување трансакција на мрежи рачунара. Свака трансакција повезана је са претходним блоком, чиме се формира хронолошки организован и непроменљив ланац записа. Таква технологија обезбеђује висок степен транспарентности, интегритета и заштите података од неовлашћених измена. Поред тога, *blockchain* технологија омогућава примену паметних уговора (*smart contracts*). Њихова употреба омогућава аутоматско извршавање уговорних обавеза, олакшава интеракцију између уговорних страна и елиминише потребу за посредницима чиме се повећава поузданост пословних процеса (Sang, Duyen, 2023: 5).

У области опорезивања, *blockchain* технологија пружа бројне могућности на пољу сузбијања пореске евазије. Кључне предности ове савремене технологије су: смањење ризика од грешке (посебно људске), низак ниво превара (пошто је *blockchain* технологију веома тешко компромитовати и манипулисати подацима), аутоматизација система, значајне уштеде (захваљујући повећаној ефикасности и смањењу грешака), већа поузданост финансијских извештаја и поједностављен ток рада (Faccia, Mosteanu, 2019: 70). Такође, *blockchain* технологија може да обезбеди пореским органима и пореским обвезницима транспарентну и делотворну платформу за аутоматизовану размену података. Пореским органима би то омогућило лакше прикупљање пореских података, бољу прегледност и једноставније праћење испуњавања пореских обавеза. Наведене предности би могле значајно да допринесу смањењу пореске евазије (Mazur, 2022: 148).

Упркос бројним предностима *blockchain* технологије, приметна су и извесна ограничења у њеном коришћењу. Потенцијални недостаци употребе ове дигиталне технологије односе се на питања безбедности и заштите приватности података, неадекватног регулаторног оквира, сложености система, високих трошкова, општих техничких проблема и друго (Mazur, 2022: 132). Стога се као кључни изазов не намеће само развој и имплементација ове технологије, већ и спремност савремених држава да успоставе правни, институционални и технички оквир који ће омогућити њену безбедну и сврсисходну примену у области опорезивања.

4.2. Велики подаци

,,Велики подаци“ (*Big Data*) односе се на скупове података који су превелики, сложени или динамични да би их традиционалне технике обраде могле анализирати на одговарајући начин. Примери таквих података обухватају: финансијске трансакције, потрошачке навике, здравствене евиденције, податке са друштвених мрежа и административне евиденције (Alm, Kasper, 2021: 328). У контексту пореског административног рада анализом велике количине података из различитих извора, могуће је прецизније идентификовати ,,*ризичне*“ пореске обвезнике и утицати на сузбијање пореске евазије.

У том смислу, употреба напредних метода анализе масовних података (*big data*) заснива се на идентификовању значајних одступања у понашању пореских обвезника у односу на очекивани образац понашања. Након што се успоставе алгоритми за мерење индикатора ризика, они се примењују на персонализоване податке из јединствене базе података пореске администрације. На основу вредности једног или комбинације више индикатора ризика израђује се план контролних активности. Такав план обухвата како детаљну анализу понашања индикованих ,,ризичних“ пореских обвезника, тако и планирање теренске пореске контроле. Овакав приступ доприноси успешности рада пореских инспектора, чији су људски и оперативни капацитети ограничени (Atanasijević, Jakovetić, Krejić, Krklec-Jerinkić, Marković, 2018: 119).

Без обзира на велики потенцијал анализе великих података, важно је истаћи да се порески подаци сматрају једним од најосетљивијих облика личних података. Пореске информације могу да открију, између осталог, податке о приходима, расходима и уштеђевини, радном статусу, личној имовини, чланству у удружењима и клубовима, донацијама хуманитарним организацијама, трошковима стамбених кредита, издржавању деце и алиментацији, вредности поклона члановима породице и другим лицима и др. На основу ових детаљних личних података могуће је формирати свеобухватан профил појединца, који може обухватити информације о његовим верским уверењима, политичким опредељењима и обрасцима личног понашања (Cockfield, 2015: 16), па се оправдано може поставити питање да ли смо уопште као појединци свесни степена дигиталног надзора и потенцијалних импликација које произилазе из складиштења и обраде овако обимних и осетљивих података.

4.3. Вештачка интелигенција и машинско учење

Вештачка интелигенција (*Artificial Intelligence*) постаје све битнија у борби против пореске евазије, посебно у процесу детекције и анализе великих скупова података. Технологије вештачке интелигенције, опремљене сложеним алгоритмима, могу да обраде огромне количине података великом брзином, што олакшава идентификовање неправилности или аномалија у финансијским трансакцијама (Dewi, Gary, Che Hashim, Tanujaya, 2025: 89).

Примена вештачке интелигенције у имплементацији пореског система је разнолика. Модели машинског учења (*Machine Learning*) користе се за оптимизацију процеса селекције обвезника за пореску контролу предвиђањем које пореске пријаве највероватније садрже нетачности или директне преваре, чиме се побољшава делотворност контрола. Обрада природног језика (*NLP*) примењује се у аутоматизованим сервисима за кориснике, помажући пореским обвезницима да лакше савладају сложеност пореских пријава и тиме обезбеде њихову усаглашеност са пореским прописима без потребе за директном људском интервенцијом. Истовремено, аналитика великих података подржава доношење одлука у пореској администрацији, у реалном времену. Такође, она омогућава пореским органима брзу и прецизну реакцију на нове облике и стратегије евазије пореза (Alabedumoye, 2025: 207). Стога, примена вештачке интелигенције у области сузбијања пореске евазије представља значајан напредак у раду савремених пореских администрација. Прелазак са приступа заснованог на накнадном реаговању на приступ усмерен на превенцију пореске евазије, омогућен применом машинског учења, обраде природног језика и мрежне анализе, довео је до успостављања нових стандарда у области благовременог и тачног испуњавања пореских обавеза.

Поред бројних предности, присутан је и потенцијални проблем који се испољава у виду забринутости пореских службеника о сопственом будућем радном статусу. Наиме, све је извесније да егзистирање вештачке интелигенције може довести до девастације њихове улоге у поступку администрирања порезима и повећања ризика од губитка ангажмана (Shakil, Tasnia, 2022: 51). Препреке у коришћењу вештачке интелигенције, као моћног алата за сузбијање пореске евазије, могу бити следеће: недостатак поузданих података, питање заштите података и могуће дискриминације, техничка и инфраструктурна ограничења, страх од замене људског фактора, ризик од злоупо-

требе и манипулације подацима и друго. Стога смо мишљења да коришћење вештачке интелигенције у пореским системима треба да буде строго контролисано и надзирано како би се максимално искористиле њене могућности у борби против пореске евазије, али истовремено и спречиле злоупотребе и потенцијални ризици по права пореских обвезника.

4.4. Електронско фактурисање

Електронско фактурисање *(e-invoicing)* подразумева пренос података садржаних у фактурама између привредних субјеката и њихових добављача путем дигиталних средстава. За разлику од традиционалних папирних фактура, електронске фактуре садрже податке о обрачуну и плаћању у машински читљивом формату, који омогућава њихово непосредно преузимање у системе за управљање обавезама према добављачима, као и аутоматску размену података са трећим странама, укључујући и пореску администрацију. Широка примена електронског фактурисања може допринети остварењу бројних користи, међу којима се нарочито издвајају унапређење поштовања прописа у области пореза на додату вредност (ПДВ), смањење пореске евазије и повећање продуктивности привредних субјеката (Bellon, Dabla-Noris, Khalid, Lima, 2022: 2).

Прикупљањем и обрадом велике количине података достављених путем система електронског фактурисања и пореских пријава, пореска администрација стиче могућност аутоматског идентификовања неправилности, како намерних тако и ненамерних. То се, пре свега, односи на неслагања дуж ,,ланца“ ПДВ-а, као и на одступања између пореских обавеза које су порески обвезници сами пријавили и података које су, у вези са тим обавезама, доставила трећа лица. Прецизније евидентирање података о пословним трансакцијама путем електронског фактурисања доприноси смањењу трошкова испуњавања пореских обавеза за привредне субјекте, уз истовремено ограничавање могућности настанка ненамерних грешака, које могу произвести значајне правне и економске последице. Наведени механизми доприносе јачању капацитета пореске администрације за спровођење и контролу прописа о порезу на додату вредност (Kotsogiannis, Salvadori, Karanagwa, Murasi, 2025: 3).

Као технолошки заснован процес, електронско фактурисање може се реализовати применом два модела. Први модел подразумева директну електронску размену података између две стране путем

везе ,,од тачке до тачке“ (*point to point*), односно између купца и продавца. У контексту пореског система та веза постоји између пореских обвезника и пореске администрације. Већина електронских фактура, укључујући фактуре засноване на систему електронске размене података (*Electronic Data Interchange – EDI*), функционише на овом принципу. Други модел заснива се на мрежи вишеструких електронских веза које повезују купце и продавце. Мрежни модел електронског фактурисања широко је заступљен због своје високе ефикасности у реализацији пословних трансакција (Hesami, Jenkins, Jenkins, 2024: 3).

Имајући у виду наведене карактеристике, електронско фактурисање не представља само технолошку иновацију у области пословне документације, већ и важан инструмент модернизације у домену администрирања порезима. Омогућавајући благовремено прикупљање, размену и анализу података о трансакцијама, ова дигитална технологија јача капацитете пореске администрације за откривање потенцијалних неправилности, повећава ниво добровољног поштовања пореских прописа и доприноси сузбијању пореске евазије.

4.5. Роботна процесна аутоматизација

Роботна процесна аутоматизација (*Robotic Process Automation– RPA*) подразумева дигиталну технологију намењену аутоматизацији рутинских пословних процеса заснованих на унапред дефинисаним правилима путем софтверских робота. Њена примена има за циљ повећање делотворности, смањења трошкова и унапређење квалитета извршавања пословних процеса. Због свог значајног потенцијала за оптимизацију пословних активности и подршку дигиталној трансформацији, *RPA* привлачи све већу пажњу како у пореској и рачуноводственој пракси, тако и у научноистраживачкој заједници (Wewerka, Reichert, 2023: 1).

Омогућавајући аутоматизовану интеграцију различитих информационих система посредством приступа апликацијама и дигиталним сервисима, роботна процесна аутоматизација пружа пореским администрацијама могућност коришћења бројних алата за праћење економских активности пореских обвезника. Такво праћење заснива се на прикупљању и обради података из различитих извора, укључујући електронске фактуре, пореске пријаве, онлајн апликације, податке других органа јавне власти, информације размењене са другим пореским администрацијама на основу споразума о сарадњи, као и податке прикупљене из трансакција реализованих на електронском

тржишту. Стога, аутоматизована обрада свих наведених података омогућава пореским администрацијама да развијају профиле пореских обвезника са високим степеном ризика у сфери неиспуњавања пореских обавеза. Код пореза на додату вредност (ПДВ), примера ради, роботна процесна аутоматизација може аутоматски да учитава и обрађује податке у електронским табелама, анализира трансакције извршене платним картицама, усклађује финансијске извештаје са подацима из пореских пријава, као и да обавља друге рутинске аналитичке активности. Сходно томе, примена ове дигиталне технологије доприноси оптимизацији поступка пореске контроле кроз скраћење времена њеног спровођења и унапређује добровољно испуњавање пореских обавеза (Faúndez-Ugalde, Mellado-Silva, 2023: 11).

Става смо да се у наредном периоду може очекивати да ће примена роботне процесне аутоматизације у пореским администрацијама наставити да се шири, узимајући у обзир њен потенцијал за унапређење пореске контроле и идентификовање ризика повезаних са извршавањем пореских обавеза. Ипак, њена успешна примена захтева успостављање јасног регулаторног оквира који би обезбедио заштиту прокламованих права пореских обвезника и очување правне сигурности.

5. Предности и недостаци примене дигиталних технологија у сузбијању пореске евазије

Примена напред побројаних, као и других савремених дигиталних технологија, има велики потенцијал за ограничавање простора за пореску евазију. Разлог за то проналази се у чињеници да многа иновативна решења доприносе повећању транспарентности и ефикасности пореског система, чиме се значајно смањују могућности пореских злоупотреба. С тим у вези, избегавање плаћања пореза постаје теже. При томе се нарочито повећава ниво поштовања пореских прописа код појединаца чији приходи углавном потичу од зарада, камата, дивиденди и чак реализоване капиталне добити, јер све ове категорије прихода бивају подложне електронској верификацији, надзору и контроли. Другим речима, појединци који обављају трансакције праћене електронским трагом практично губе могућност да избегну плаћање пореза. Управо овакви порески обвезници чине највећи део пореске ,,базе“ у свим земљама света (Alm, Kasper, 2021: 327).

Од многих потенцијалних предности дигитализације, највидљивија и можда најважнија јесте способност да се прикупе, обраде и дистрибуирају благовремене, лако доступне и транспарентне информације о економским активностима обвезника. Повећан капацитет за складиштење података и већа рачунарска снага омогућавају владама (пореским органима) да прикупљају више информација, пратећи и бележећи широк спектар и велики обим трансакција и интеракција. Пореске администрације све више добијају приступ огромној количини података којима располаже приватни сектор, као што су информације о банковним трансакцијама и приходима од камата и то путем дигиталних система, стандардизованих формата извештања и електронских интерфејса. Системи за размену информација су такође унапређени. Растући тренд ка порталима са јединственим приступом или дигиталним платформама омогућава пореским органима приступ подацима из различитих државних институција (Gupta, Keen, Shah, Verdier, 2017: 2).

Поред бројних користи које дигитализација доноси, приметни су и одређени ризици и изазови. Отворено је питање да ли ће и у којој мери савремене државе успети да превазиђу потенцијалне проблеме попут заштите података, неједнаког приступа технологији, застоја у раду услед софтверских грешака, потребе за очувањем приватности и спречавањем превеликог надзора обвезника, међународне усклађености у овом домену и др.

Такође, пореске администрације морају узети у обзир околност да поједини грађани нису у могућности да користе онлајн платформе услед ограниченог приступа интернету или недовољне дигиталне писмености за коришћење дигиталних алата. Неопходно је обезбедити инклузиван приступ пореским услугама кроз задржавање алтернативних канала комуникације, попут услуга доступних ван интернета, као и примену приступачних формата и прилагођених дигиталних решења. Овакви приступи могу допринети смањењу комуникационих баријера, повећању доступности пореских услуга, јачању поверења грађана у порески систем и подстицању добровољног испуњавања пореских обавеза (OECD, 2025: 23).

Стога, тема улоге дигиталних технологија у светлу сузбијања пореске евазије захтева одређену дозу обазривости у приступу због могућих импликација и потенцијалних злоупотреба. Ипак, дигиталне технологије несумњиво могу допринети успешнијем сузбијању пореске евазије, под условом да се примењују на одговоран и стратешки

промишљен начин, уз успостављање одговорајућих механизама контроле и заштите права пореских обвезника.

6. Закључак

Појава неизвршавања пореских обавеза прати порезе кроз читав њихов историјски развој. Иако је основни циљ опорезивања прикупљање пореских прихода у износу неопходном за финансирање јавних добара, код пореских обвезника се јавља одређени отпор према плаћању пореза. Будући да државна благајна остаје ускраћена за износ пореских прихода, који би био остварен да су сви порески обвезници добровољно испунили своје пореске обавезе, остваривање фискалног циља опорезивања бива доведено у питање.

Процес дигитализације и примена различитих дигиталних технологија у пореским системима представљају све више неодвојиви део стратегије сузбијања пореске евазије и процеса унапређења администрирања порезима. У том контексту, примена дигиталних технологија доприноси ефикаснијем прикупљању, обради и анализи података, унапређењу механизама пореске контроле, благовременом откривању неправилности и успешнијем идентификовању понашања која могу указивати на постојање пореске евазије. Ипак, примену дигиталних технологија прате и одређени изазови који се односе на: потребу за значајним финансијским улагањима, континуирано прилагођавање пореских администрација новим технолошким решењима и очување основних права пореских обвезника као што су право на приватност, право на поверљивост и тајност и право на сигурност.

Можемо да закључимо да даљи развој и примена дигиталних технологија представљају неопходан корак унапређења механизама за сузбијање пореске евазије. Ипак, пожељно је да њихово коришћење буде умерено и промишљено, имајући у виду да је за утврђивање ефеката тог коришћења потребан одређени временски период. Као и код сваког технолошког решења, само практична примена и дугорочно студиозно праћење резултата могу показати у којој мери дигиталне технологије остварују очекивања на пољу сузбијања пореске евазије.

Литература

Aladebumoye, T. (2025). The role of AI in enhancing tax transparency and reducing evasion. *World Journal of Advanced Research and Reviews*. 25(1). 206-212;

Alm, J., Kasper, M. (2021), Tax evasion, technology, and inequality. *Economics of Governance.* 22(4). 321-343;

Анђелковић, М. (2023). *Јавне финансије и финансијско право*. Ниш: Центар за публикације Правног факултета у Нишу;

Анђелковић, М. Јовашевић, Д. (2006). *Избегавање плаћања пореза-фискални и кривично-правни аспект*. Ниш: Ценатр за публикације Правног факултета у Нишу;

Анђелковић, М. (1999). *Пореско право-Теоријски аспект и пореске реформе*. Ниш: Центар за публикације Правног факултета у Нишу;

Arsić, M., Ranđelović, S. (2017). *Ekonomija oporezivanja – Teorija i politika*. Beograd: Centar za izdavačku delatnost Ekonomskog fakulteta u Beogradu;

Atanasijević, J. Jakovetić, D. Krejić, J. Krklec-Jerinkić, N. Marković, D. (2018). Using Big Data analytics to improve efficiency of tax administration of the Republic of Serbia. *Ekonomika preduzeća*. 67(1-2). 115-130;

Bellon, M., Dabla-Norris, E., Khalid, S., Lima, F. (2022). Digitalization to improve tax compliance: Evidence from VAT e-Invoicing in Peru. *Journal of Public Econimics*. 210. 1-28;

Gupta, S., Keen, M., Shah, A., Verdier, G. (2017). *Digital Revolutions in Public Finance.* International Monetary Fund;

Dewi, S., Gary, Che Hashim, H. I., Tanujaya, K. (2025). The Moderating Effect of Artificial Intelligence and ICT Adoption on Tax Evasion, *Jurnal Akuntansi*. 29(1). 88-106;

Димитријевић, М. (2019). Дизајнирање делотворне политике спречавања пореске евазије. *Зборник радова Правног факултета у Нишу*. 84. 31-43;

Димитријевић, М. (2017). *Испуњавање пореских обавеза*. Ниш: Центар за публикације Правног факултета у Нишу;

Jacobs, B. (2017). Digitalization and Taxation. In: Sanjeev, G., Michael, K., Alpa, S., Geneviève, V., (ed.). *Digital revolution in public finance.* International Monety Fond. 26-56;

Mazur, O. S. (2022). Can Blockchain Revolutionize Tax Administration?. *Penn State Law Review*. 127(1). 115-162;

Kotsogiannis, C., Salvadori, L., Karangwa, J., Murasi, I. (2025). E-invoicing, tax audits and VAT compliance. *Journal of Development Economics*. 172. 1-8;

Misculescu, C. (2018). Opportunites for Prevention and Fighting Tax Evasion. *Questutus Multidisciplinary Researsch Journal.* 6(1). 174-182;

Perpelea, M. O., Perpelea S. G. (2018). *The Consequences of Tax Evasion: New Approaches*, *Finanţe – Provocările viitorului (Finance – Challenges of the Future*). University of Craiova, Faculty of Economics and Business Administration. 20(1). 149–155;

OECD. (2025). *Tax Administration Digitalisation and Digital Transformation Initiatives*. https://www.oecd.org/en/publications/2025/06/tax-administration-digitalisation-and-digital-transformation-initiatives_87f43a78.html;

OECD. (2017). *Tehnology Tools to Tackle Tax Evasion and Tax Fraud.* https://www.oecd.org/en/publications/2017/03/technology-tools-to-tackle-tax-evasion-and-tax-fraud_g1g77afa.html;

Поповић, Д. (1997). *Наука о порезима и пореско право*. Београд: Институт отворено друштво/Институт за уставну и законодавну политику;

Sang, H. V., Duyen, L. P. (2023). Blockchain in tax management: a paradigm shift in transparency and efficiency. *Journal of finance & accounting research*. 03(22). 5-9;

Socoliuc, M. (2024). The impact of digital tehnologies on the fight againts tax evasion-a foundamental analysis. *The USV Annals of economics and public administration*. 2(4). 24. 142-156;

Shakil, M. H., Tasnia, M. (2022). Artifical Inteligent and Tax Administration in Asia and Pacific. *Taxation in Digital Economy*. In: H, Nella., E, Chris., K. C, Ju., T. H, Farhad. London. 45-55;

Faúndez-Ugalde, A., Mellado-Silva, R. (2023). Use of robotic process automation for tax administrations and its impact on human rights. *Revista Chilena de Derecho y Technología.* 12(1). 1-23;

Faccia, A., Mosteanu N.R. (2019). Tax evasion, information system and blockchain. *Journal of Information systems & Operatios Management.* 13(1). 65-74;

Hesami, S., Jenkins, H., Jenkins, G. P. (2025). Digital transformation of Tax Administration and Compliance: A Systematic Literature Review on E-Invoicing and Prefilled Returns. *Digital Government: Research and practice*. 5(3). 1-20;

Comândaru, A. M., Stanescu, S.G., Paduraru, A. (2018). The phenomen of tax evasion and the need to combat tax evasion. *The journal contemporary economy*. 3. 124-133;

Cockfield, A. J. (2015). Big Data and Tax Haven Secrecy. *Florida Tax Review*. Forthcoming, Queen's University Legal Researh. 062. 2-48;

Wewerka, J., Reichert, M. (2023). Robotic Process Automation – A systematic Mapping Study and Classification Framework. *Enterpise Information Systems*. 17(2). 1-38;

Yamen, A. Coskun, A. Mersni, H. (2023). Digitalization and tax evasion: the moderation effect of corruption. *Economic Research-Ekonomska istraživanja*. 36(2). 1-24.

Katarina Milošević,
Teaching Assistant,
Faculty of Law, University of Niš,
Republic of Serbia

The Role of Digital Technology in reducing Tax Evasion

Summary

Tax evasion entails non-compliance with tax regulations by taxpayers, and is manifested as a failure to pay tax liabilities. The gravity and abundance of consequences arising from such taxpayers' conduct require from modern states to develop effective mechanism to reduce tax evasion. Technological progress and application of digital technologies are significantly transforming the modalities of anti-evasion activity in many countries worldwide, and creating not only new opportunities but also challenges for tax authorities when facing various forms of evasive tax behavior by taxpayers. This paper analyses the role of digital technologies in preventing tax evasion, with special emphasis on the potential of digital technologies to improve tax compliance, as well as manifest risks regarding the protection of tax privacy and confidentiality, data security, and fundamental taxpayer rights. Successful application of digital technologies implies establishing an adequate balance between embracing digital innovations and respecting legal and ethical standards, which is one of the key requirements for countering tax evasion.

Keywords: *tax evasion, digital technologies, digitalization, countering tax evasion, taxpayer rights.*

Ружица Петровић,[*]
Асистент,
Економски факултет, Универзитет у Нишу,
Република Србија

UDK: 004.761:330.123.7]:339
339:077
347.7:339
338.46:004.738.5
339.5:004.738.5

DOI: 10.5281/zenodo.22958724

СПЕЦИФИЧНОСТИ ПРУЖАЊА CLOUD УСЛУГА ИЗ ПЕРСПЕКТИВЕ МЕЂУНАРОДНОГ ТРГОВИНСКОГ ПРАВА

Апстракт: *Cloud* услуге, као посебна категорија компјутерских услуга, представљају значајан сегмент међународне трговине услугама. Пружање ових услуга се у великој мери заснива на прекограничним токовима података, глобално распрострањеној мрежи дата центара и сложеној технолошкој инфраструктури, што отвара бројна питања из домена међународног трговинског права. Циљ овог рада је да идентификује и анализира основне специфичности прекограничног пружања *cloud* услуга и изазове правног режима међународне трговине услугама.

У раду се најпре разматра појам и основни модели *cloud* услуга, као и њихов значај за савремене трговинске токове. Посебна пажња посвећена је карактеристикама које *cloud* услуге разликују од традиционалних облика пружања услуга у међународној трговини. Анализа указује и на правне изазове који произлазе из ових карактеристика, у контексту њиховог платформског карактера и концентрације на тржишту *cloud* услуга.

Резултати истраживања указују на то да особености технологије и организационе специфичности пружалаца *cloud* услуга у великој мери одређују начин на који се постојећи инструменти

---

[*] 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 2026. години (евиденциони број 451-03-34/2026-03), закљученог између Министарства науке, технолошког развоја и иновација Републике Србије и Економског факултета Универзитета у Нишу.

[***] Рад је изложен на међународној научној конференцији „Право за ново доба: Нормативни изазови у 21. веку", одржаној 15. маја 2026. године на Правном факултету Универзитета у Нишу.

међународног трговинског права примењују на *cloud* услуге. У том смислу, рад доприноси бољем разумевању правних импликација прекограничног пружања *cloud* услуга и указује на потребу даљег развоја регулаторних оквира који би адекватно одговорили на савремене изазове међународне трговине.

Кључне речи: *Cloud* услуге, дата центри, локализација података, платформски карактер *cloud* услуга.

1. Уводне напомене

Убрзан развој информационо-комуникационих технологија довео је до значајних промена у начину пружања услуга на међународном тржишту. Један од најзначајнијих технолошких феномена савременог доба јесте *cloud* рачунарство. Ова технологија омогућава приступ рачунарским ресурсима, платформама и софтверским решењима путем интернета, без потребе за поседовањем сопствене инфраструктуре. *Cloud* услуге представљају преломну тачку у пословном и правном свету последњих година. Разлог томе је све већа заступљеност *cloud* услуга у међународној трговини и фокусирање водећих *IT* компанија на пружање ове врсте услуга. *Cloud* услуге повезују рачунаре који су на различитим локацијама, тако да корисници могу да користе складиште података и рачунарску снагу преко интернета. На тај начин могу да ангажују додатну рачунарску снагу са мреже сервера када им је потребна. Ово доноси велику уштеду новца и осталих ресурса, једноставнији и ефикаснији рад. Такав вид пословања омогућава компанијама, које немају довољно средстава за скупу опрему, да користе неопходне ресурсе преко мреже и остану конкурентне на тржишту (Narayanan, 2012: 784).

Пружање *cloud* услуга има изразито прекогранични карактер, јер се подаци, сервери, корисници и пружаоци услуга доминантно налазе у различитим државама. Таква њихова природа поставља бројна питања из области међународног трговинског права, укључујући прекограничне токове података и улогу дата центара, режим либерализације трговине услугама и концентрацију моћи у рукама неколицине великих пружалаца *cloud* услуга.

Предмет овог рада јесу специфичности пружања *cloud* услуга из перспективе међународног трговинског права, са циљем анализе правних изазова које овај модел пружања услуга ствара у глобалним економским односима. Рад ће посебно размотрити правни оквир међународне трговине услугама, питања прекограничног протока

података, локализације података у дата центрима, као и могућности даљег усклађивања међународних правила са развојем *cloud* технологија.

Циљ овог рада је да се анализирају и систематизују правне специфичности пружања *cloud* услуга, са посебним освртом на регулаторне изазове које изазива прекогранична природа ових услуга. Рад има за циљ да испита у којој мери постојећи међународноправни оквир, пре свега правила међународне трговине услугама, одговара савременим облицима *cloud* рачунарства, као и да укаже на правне последице прекограничног протока података, локализације података у дата центрима и фактичког олигопола на тржишту *cloud* услуга.

2. Појам, карактеристике и модели *cloud* услуга

Cloud услуге представљају врсту компјутерских услуга које се корисницима испоручују путем интернета, омогућавајући приступ рачунарским ресурсима као што су сервери, складиште података, апликације и платформе, без потребе за сопственим поседовањем и одржавањем *IT* инфраструктуре. Национални институт за стандарде и технологију Сједињених Америчких Држава (енг. *National Institute of Standards and Technology*, *NIST*) предложио је свеобухватну, јединствену и концизну дефиницију *cloud* рачунарства, која одговара појмовном одређењу *cloud* услуга. Према *NIST*-у, *cloud* рачунарство је модел који корисницима омогућава једноставан и брз приступ, путем мреже и на захтев, заједничком скупу рачунарских ресурса. Под рачунарским ресурсима подразумевају се мреже, сервери, простор за складиштење података, апликације и друге различите услуге (Mell, Grance, 2011: 2). Ови ресурси могу се брзо ставити на располагање, уз минимално деловање корисника и пружаоца услуге.

Према наведеној дефиницији, *cloud* услуге имају следеће карактеристике (Jula, Sundararajan, Othman, 2014: 3811):

Самоуслужност на захтев (енг. *On-demand self-service*) - Корисник може да затражи једну или више услуга кад год су му потребне и да их плаћа по утрошку, без потребе за директном интеракцијом са оператерима.

Широк мрежни приступ (енг. *Broad network access*) – Ресурси који се налазе на различитим локацијама пружалаца *cloud* услуга доступни су великом броју корисника и могу се обезбедити путем стандардизованих механизама, коришћењем различитих типова уређаја.

Удруживање ресурса (енг. *Resource pooling*) – Корисник плаћа за пружену услугу и обезбеђују му се ресурси, који су за њега јединствена целина. Он не зна и нема потребу да зна где се физички налазе сви појединии ресурси који су му стављени на располагање.

Скалабилност/еластичност (енг. *Rapid elasticity*) – Еластичност означава способност брзог повећања или смањења расположивих ресурса у складу са потребама. Корисници могу у сваком тренутку захтевати онолико услуга и ресурса колико им је потребно.

Мерљивост (енг. *Measured service*) - Различити аспекти *cloud* услуга требало би да буду аутоматски контролисани, надгледани, оптимизовани и евидентирани на различитим нивоима апстракције. Ово даље значи да перформансе *cloud* услуга морају бити мерљиве и исказане конкретним параметрима, који су погодни за упоређивање и анализу.

Корисници *cloud* услуга имају положај закупаца складишта података, платформе или апликације, па пружаоци ових услуга морају истовремено омогућити приступ већем броју закупаца (енг. *Multi-tenancy*). Сваки закупац користи ангажоване ресурсе као да је њихов једини корисник, иако се они деле са другим закупцима (Odun-Ayo, Misra, Abayomi-Alli, Ajayi, 2017: 211). Поред тога што ова карактеристика *cloud* услуга омогућава ефикасније коришћење ресурса и смањење трошкова, она истовремено доноси одређене безбедносне изазове. Пошто се подаци више корисника обрађују и чувају на инфраструктури пружаоца *cloud* услуга, неопходно је обезбедити да сваки корисник може приступити искључиво сопственим подацима и да они буду заштићени од неовлашћеног приступа других корисника. Из тог разлога, механизми за очување безбедности морају бити уграђени у све моделе *cloud* услуга. Најчешће се примењују следећи механизми заштите (Odun-Ayo, Misra, Abayomi-Alli, Ajayi, 2017: 212):

- Филтрирање, које контролише приступ подацима и представља посреднички слој између корисника и извора података.
- Контрола приступа, која одређује којим ресурсима и подацима сваки корисник може да приступи, најчешће помоћу листа права приступа (енг. *Access Control Lists – ACL*).
- Шифровање (енкрипција), којим се подаци чине нечитљивим неовлашћеним лицима и тиме штите током чувања и преноса.

Постоје три основна типа, односно модела пружања *cloud* услуга (Höfer, Karagiannis, 2011: 83):

• простор за складиштење података и рачунарска снага (енг. *Infrastructure as a Service - IaaS*);

• платформе за постављање сопственог софтвера (енг. *Platform as a Service - PaaS*);

• онлајн софтверске апликације, које обухватају различите веб сервисе, од веб-електронске поште до алата за пословну аналитику (енг. *Software as a Service - SaaS*).

Веома је важно да сва три типа *cloud* услуга буду погодна за вођење евиденције и вршење ревизије, како би било могуће проценити у којој мери се поштују важећи прописи, стандарди и политике безбедности. У циљу спровођења ревизије и праћења тока пружања услуга, потребно је *cloud* простор поделити на одговарајуће зоне. Пружалац *cloud* услуге може своју мрежу означити као безбедну зону, мреже својих добављача или резервних локација као поуздане зоне, док се све остале мреже могу сматрати небезбедним зонама (Ko, Lee, Pearson, 2011: 435). Овакав зонски приступ значајно поједностављује праћење преноса података у оквиру облака и бележење догађаја, евентуалних застоја и грешака у систему.

У литератури се разликују четири основна модела примене *cloud* услуга: јавни, приватни, хибридни и облак заједнице. Њихова суштина је у следећем (Diaby, Rad, 2017: 53):

Приватни облак је намењен искључиво једној организацији. Њиме управља сама организација или трећа страна, а инфраструктура може бити смештена унутар компаније или код пружаоца услуге. Основна карактеристика приватног облака је висок ниво безбедности и контроле над подацима, јер организација сама управља ресурсима, приступом и конфигурацијом система. Овај модел се најчешће користи у ситуацијама када су неопходни строга заштита података, прилагођавање система и потпуна контрола над инфраструктуром.

Јавни облак представља модел у коме пружалац *cloud* услуге обезбеђује ресурсе, апликације и складиште података великом броју корисника путем интернета. Корисници плаћају само оне ресурсе и услуге које користе, најчешће по утрошку. Главне предности јавног облака су једноставно коришћење, брзо прилагођавање услуге потребама корисника, мањи трошкови и доступност услуга без потребе за сопственом хардверском инфраструктуром.

Хибридни облак представља комбинацију два или више различитих модела облака, најчешће приватног и јавног облака. Он омогућава организацијама да осетљиве податке и критичне аплика-

ције задрже у приватном окружењу, док за остале потребе користе ресурсе јавног облака. Овај модел пружа бољу равнотежу између безбедности, флексибилности и трошкова, али захтева решавање питања повезивања, стандардизације и међусобне компатибилности различитих окружења.

Облак заједнице је модел у коме више организација са сличним потребама, захтевима или областима деловања заједнички користи исту инфраструктуру облака. Управљање оваквим облаком може бити поверено самим организацијама које га користе или пружаоцу услуге. Основна предност овог модела је смањење трошкова кроз поделу ресурса, уз задржавање нивоа безбедности и функционалности прилагођених специфичним потребама одређене заједнице.

Након одређивања појма, суштине и варијација *cloud* услуга, следи анализа њихове карактеристичне позиције на међународном тржишту услуга.

3. Специфичности прекограничног пружања *cloud* услуга

Као што је у претходном делу рада показано, *cloud* услуге имају обележја која их јасно одвајају од осталих врста компјутерских услуга. Оне се првенствено разликују по начину њиховог пружања и коришћења, али и у погледу неопходне инфраструктуре. Ипак, неке специфичности *cloud* услуга до изражаја долазе приликом њиховог преласка из једне државе у другу. Пре свега, у питању су следеће карактеристике:

Прекогранични токови података као основ *cloud* услуга. Развој интернета и дигиталних технологија омогућио је да се подаци крећу, у реалном времену, преко граница више држава веома брзо, чиме су постали један од основних предуслова функционисања савремене трговине. Подаци се данас могу преносити између различитих држава без директног увида или контроле пошиљаоца и примаоца, што је омогућило већу економску ефикасност, продуктивност и глобалну повезаност субјеката. Ова је нарочито значајно за *cloud* услуге, чији се начин пружања заснива на инфраструктури у којој се подаци и рачунарски ресурси могу складиштити, обрађивати и преносити преко различитих географских локација. Захваљујући прекограничним токовима података, пружаоци *cloud* услуга могу да обезбеде широку доступност услуга, оптимизују коришћење инфраструктуре и понуде корисницима флексибилна решења. Истовремено, компанијама је омогућено да у реалном времену управљају пословним

процесима, координирају активности у различитим државама и ефикасније организују глобалне ланце снабдевања (Meltzer, 2015: 92). Прекогранични токови података данас представљају важну компоненту међународне трговине услугама. Међутим, из различитих разлога, у условима постојања супротстављених регулаторних стандарда и правила, појавила су се ограничења у погледу преноса личних података, као и захтеви за локализацију података. Иако су такви регулаторни захтеви појединих држава ограничили међународне токове података, државе су прибегле међународним споразумима како би омогућиле наставак слободног протока личних података, уз истовремено обезбеђивање одређеног нивоа заштите лица на која се подаци односе (Voss, 2020: 528).[1]

Глобална мрежа дата центара. Пружаоци *cloud* услуга ослањају се на дата центре, као локације где је смештена њихова инфраструктура. Дата центри представљају физичку инфраструктуру која је техничка подршка *cloud* услугама и обухвата сервере, системе за складиштење података, мрежну опрему и другу неопходну хардверску инфраструктуру. Они, у суштини, чине окосницу *cloud* услуга, омогућавајући складиштење и обраду великих количина података. Постоји неколико типова дата центара. Можемо их разликовати према власништву и намени за коју су пројектовани. Корпоративни дата центри (енг. *enterprise data centers*) налазе се у власништву и под управљањем појединачних предузећа или организација и служе за подршку њиховим интерним потребама у области информационих технологија. Колокациони дата центри (енг. *colocation data centers*) обезбеђују простор у којем више организација може сместити своје сервере и *IT* опрему. Корисници закупљују простор, напајање електричном енергијом, системе за хлађење и мрежну повезаност, делећи инфраструктуру објекта, док истовремено задржавају контролу над сопственом опремом. Хиперскејл дата центри (енг. *hyperscale data centers*) представљају изузетно велике и високо скалабилне објекте пројектоване да обезбеде значајне рачунарске ресурсе, велике капацитете за

[1] Питање олакшавања прекограничног преноса података разматрано је и у оквиру преговора о Транспацифичком партнерству (енг. *Trans-Pacific Partnership - TPP*), у којима су, између осталих, учествовале Сједињене Америчке Државе, Аустралија и Нови Зеланд. Једно од кључних питања било је на који начин обликовати такав споразум тако да се омогући слободан проток података, а да се притом не доведе у питање примена националних прописа о заштити података. World Trade Organization (2013). How borderless is the cloud? An introduction to cloud computing and international trade. стр. 19

складиштење података и мрежне могућности, како би задовољили потребе пружаоца и корисника *cloud* услуга, великих података (енг. *big data*) и других апликација које захтевају интензивну обраду података (World Bank, 2024: 53). Осим овога, према свом пројектном решењу, поузданости и нивоу редундантности[2], дата центри се класификују у четири нивоа. Дата центри првог нивоа представљају основни тип, са минималном редундантношћу, и најчешће их користе мање организације за некритична радна оптерећења. Насупрот томе, дата центри четвртог нивоа обезбеђују највиши степен поузданости и отпорности на отказе. Са очекиваном доступношћу система од 99,99%, они дозвољавају највише око 26 минута прекида у раду током једне године (World Bank, 2024: 54).

Географска локација дата центара представља једно од значајних питања у контексту међународне трговине *cloud* услугама, при чему бројне студије анализирају факторе који обликују избор њихове локације. Поред традиционалних економских и инфраструктурних детерминанти, све већа пажња посвећује се институционалном оквиру. Под институционалним оквиром се, у првом реду, подразумевају законски прописи о заштити података, локализацији података и ограничењима прекограничног преноса података. Наведени прописи се најчешће анализирају у интеракцији са другим кључним детерминантама, као што су доступност и цена електричне енергије, капацитет електроенергетске мреже, климатски услови и очекивани раст тржишне тражње (Ngo, 2025: 11). Одлука о локацији дата центара није једнос-тавна, па се из перспективе њихове исплативости и економске оправданости мора водити рачуна о нормативном оквиру одабране државе и региона.

Платформски карактер *cloud* услуга. За разлику од традиционалних *IT* услуга, *cloud* услуге немају само функцију обезбеђивања рачунарских ресурса, већ делују као платформе које повезују различите актере: провајдере, програмере, компаније и крајње кориснике. *Cloud* платформа се посматра истовремено као технолошка инфраструктура и као пословни модел. Пружаоци *cloud* услуга обезбеђују

[2] Дата центри смањују ризик од застоја у раду уградњом редундантних компоненти у своју инфраструктуру. Редундантна архитектура дата центра подразумева дуплирање критичних компоненти (као што су UPS системи, системи за хлађење и резервни генератори), како би се обезбедило да дата центар може да настави да ради чак и у случају отказа неке од компоненти. Видети: CoreSite. (2022). *What is data center redundancy? N, N+1, 2N, 2N+1*. Доступно на: https://www.coresite.com/blog/data-center-redundancy-n-1-vs-2n-1, приступљено: 15.7.2026.

флексибилну инфраструктуру, алате и услуге које омогућавају корисницима да развијају, покрећу и управљају сопственим апликацијама и дигиталним решењима. На тај начин, *cloud* платформа не представља само простор за складиштење и обраду података, већ окружење које омогућава развој нових услуга и пословних модела (Gustavsson, Ljungberg, 2019: 3). Може се рећи да је реч о платформи која представља окружење за развој, покретање и управљање софтверским апликацијама. Она обједињује рачунарске ресурсе, простор за складиштење података, оперативни систем и све друге софтверске алате, који су потребни да би апликације могле да функционишу у *cloud* окружењу. Њена улога није само да обезбеди место где ће се апликације извршавати, већ и да програмерима пружи алате и пратеће услуге за њихов развој и лакше управљање (Katzan, 2009: 260).

Концентрација моћи на тржишту и улога великих пружалаца *cloud* услуга. Растуће тржиште *cloud* услуга привлачи компаније из различитих сегмената *IT* индустрије, које настоје да искористе нове пословне могућности повезане са развојем *cloud* технологија. Међу учесницима на овом тржишту налазе се специјализоване компаније чије је пословање у потпуности усмерено на пружање *cloud* услуга, попут *Salesforce*-а, али и традиционални произвођачи софтвера, као што је *Microsoft*, који су своју постојећу понуду проширили решењима у области *cloud* рачунарства. Поред њих, значајну улогу имају и компаније које комбинују развој хардверских решења са пружањем *IT* услуга, попут *IBM*-а и *HP*-а. Истовремено, међу најзначајнијим актерима на овом тржишту налазе се и велике *IT* компаније, као што су *Google* и *Amazon*, чији пословни модели обухватају широк спектар дигиталних услуга, укључујући и инфраструктуру и платформе засноване на *cloud* рачунарству (Berry, Reisman, 2012: 5). Евидентно је да на тржишту расте број пружалаца *cloud* услуга, али су три водећа провајдера *cloud* платформи, који диктирају начин формирања цена ових услуга. Ради се о *Amazon Web Services*, *Microsoft Azure* и *Google Cloud Platform*. *Amazon Web Services* је био први провајдер који је ушао на тржиште *cloud* услуга. Корисници који траже поуздана решења која могу да задовоље широк спектар њихових технолошких потреба често се одлучују за *cloud* услуге намењене великим предузећима. *Microsoft* је током времена изградио репутацију једног од најпоузданијих пружалаца услуга за пословне кориснике, захваљујући високом квалитету услуга и поверењу које ужива међу корпоративним клијентима. Са друге стране, *Google Cloud* се истиче у области иновација, имајући у виду широку укљученост компаније *Google* у различите истраживачке

и развојне пројекте. Међутим, ова оријентација ка иновацијама може подразумевати ограничену понуду решења прилагођених потребама великих компанија (Gupta, Mittal, Mufti, 2021: 8). Из овога закључујемо да на тржишту *cloud* услуга јесте формирана нека врста олигопола, где је на страни понуде неколицина економски и технолошки моћних компанија, а на страни тражње правна и физичка лица широм света, која трагају за поузданим и функционалним *cloud* окружењем.

Из наведених карактеристика може се закључити да *cloud* услуге представљају посебну врсту рачунарских услуга, које се заснивају на глобално повезаној инфраструктури, сталном преносу података преко државних граница и пружању услуга путем више међусобно повезаних платформи. Тржиште *cloud* услуга обележава доминантан положај малог броја великих светских провајдера, који располажу инфраструктуром неопходном за њихово пружање. Захваљујући овим карактеристикама, *cloud* услуге корисницима омогућавају сталну доступност, флексибилност и могућност брзог прилагођавања пословним потребама, али истовремено постављају и бројне дилеме, које захтевају одговарајући регулаторни приступ.

4. Изазови регулаторног оквира међународне трговине *cloud* услугама

Оно што представља велики изазов за креаторе нормативног оквира међународне трговине јесте појава и експанзија нових варијанти услуга, које је тешко обухватити већ постојећим правилима. Тренутни мултилатерални режим међународне трговине услугама важи већ три деценије, па се поставља питање његове релевантности. Једна од последица наведеног јесте и питање класификовања *cloud* услуга и њихово сврставање у постојеће подсекторе услуга, које познаје СТО као глобални регулатор међународне трговине.

Ниједна чланица СТО није преузела специфичне обавезе које се односе на *cloud* услуге.[3] У оквиру Општег споразума о трговини услугама (енг. *GATS*), чланице су преузеле обавезе у подсектору Рачунарских и сродних услуга, а у оквиру сектора Пословне и професионалне услуге.[4] Међутим, те обавезе се углавном заснивају на класи-

[3] Специфичне обавезе, према *GATS* споразуму, јесу приступ тржишту и национални третман.

[4] Видети: World Trade Organization (n.d.). Schedules of WTO Members with Specific Commitments on Computer Services, доступно на: https://www.wto.org/english/tratop_e/serv_e/computer_e/members_computer_services.pdf, приступљено: 14.7.2026.

фикацији услуга Уједињених нација која је донета пре тридесетак година. Због тога постоји оправдана дилема у којој мери се ова класификација може применити на савремене *cloud* услуге, иако је извесно да неке њене категорије, као што је обрада података, обухватају поједине аспекте ових услуга (Berry, Reisman, 2012: 21). Такође, подсектор Телекомуникационе услуге може бити релевантан и за *cloud* услуге, јер је њихов основни начин испоруке путем мреже, односно интернета. У том смислу, услови трансмисије сигнала јесу од круцијалног значаја за пружање *cloud* услуга, посебно *PaaS* и *SaaS*.

Осим изражених проблема приликом класификовања и примене универзалних правних правила на трговину *cloud* услугама, на прекогранично кретање ових услуга изразито утичу националне регулаторне мере о подацима, као основној компоненти *cloud* услуга. Ради заштите појединаца, већина држава има неки облик законодавства о заштити података и поверљивости информација. Уобичајено је да такве норме садрже географска ограничења у погледу складиштења и обраде личних података.[5] Такође, није неуобичајено да у појединим земљама Европске уније, између осталог, постоје захтеви за регистрацију преноса података, као и за регистрацију лица која рукују подацима (World Trade Organization, 2013: 11). Оваква ограничења и захтеви могу представљати препреке трговини *cloud* услугама. Пружаоци *cloud* услуга указују на препреке које стварају захтеви за локализацију података, којима се од компанија захтева да податке корисника из одређене државе складиште и обрађују унутар њених националних граница. Владе ове мере најчешће уводе са циљем јачања заштите приватности и безбедности података. Међутим, за пружаоце *cloud* услуга такви захтеви представљају значајно ограничење. Њихово пословање заснива се на принципу независности од физичке локације, односно могућности да се подаци и рачунарски ресурси динамички распоређују у различитим деловима глобалне инфраструктуре. Стога, обавеза успостављања инфраструктуре у конкретној држави може повећати трошкове пословања и смањити флексибилност пружалаца услуга, што их у крајњој линији може довести до избора између улагања у мање оптималне локације или повлачења са одређеног тржишта (Berry, Reisman, 2012: 18).

[5] Захтеве за локализацију података, примера ради, имају законодавства Кине и Јужне Кореје. Видети: Berry, R., & Reisman, M. (2012). Policy challenges of cross-border cloud computing. Journal of International Commerce and Economics, 4, 1–24. United States International Trade Commission. https://www.usitc.gov/journals/policy_challenges_of_cross-border_cloud_computing.pdf, стр. 18-19

Све већа забринутост националних влада у погледу приватности, безбедности и заштите домаће конкуренције довела је до увођења наведених регулаторних и политичких ограничења. Проблеми настају када прекомерно рестриктивни прописи о прекограничним токовима података стварају трговинске баријере и утичу на понуду *cloud* услуга. Превише оптерећујући регулаторни захтеви могу успорити или онемогућити пословне трансакције, повећати трошкове пословања и ограничити ефикасно пласирање производа и услуга на тржиште. Број и утицај ограничења која се примењују широм света показују тенденцију раста. Трошкови усклађивања са различитим регулаторним режимима могу успорити или потпуно обуставити одређене пословне активности и ограничити иновације (Pepper, Garrity, LaSalle, 2016: 43). Ово нарочито важи за *cloud* услуге, чија еволуција прати еволуцију напредних технологија и које зависе од иновација у *IT* индустрији.

Као и у традиционалној трговини робом, *cloud* услуге и опрема потребна за њихово коришћење, може бити предмет различитих трговинских баријера. Оне обухватају царине, сложене царинске и трговинске процедуре, захтеве у погледу сертификата о испуњавању одређених техничких правила и стандарда. За разлику од физичке робе, софтвер и апликације који се испоручују путем интернета веома ретко подлежу царинским дажбинама, али значајну улогу могу имати технички захтеви и стандарди који се стављају пред пружаоце *cloud* услуга.

У области међународне трговине све је израженија потреба за модернизацијом постојећих правила, која су углавном развијена у време када дигиталне услуге и *cloud* рачунарство нису имали данашњи економски значај. Постојећи оквири, пре свега у оквиру СТО, не пружају увек јасне одговоре на питања класификације *cloud* услуга, режима прекограничног пружања услуга и односа између трговинских правила и националних прописа о заштити података. Због тога се све чешће указује на потребу за ревизијом и прилагођавањем међународних трговинских правила дигиталној економији.

Као могући правци модернизације правних оквира издвајају се развој јединствених техничких и безбедносних стандарда, усклађивање правила о прекограничном протоку података и успостављање заједничких принципа заштите личних података. Значајну улогу у овом процесу требало би да имају међународне организације попут СТО, Организације за економску сарадњу и развој (енг. *OECD*) и Међународне организације за стандардизацију (енг. *ISO*), чије иницијативе

могу допринети стварању предвидивог, стабилног и повољног правног оквира за међународну трговину *cloud* услугама.

5. Закључак

Развој *cloud* услуга значајно је променио традиционалне моделе пружања услуга у међународној трговини, јер њихово функционисање у великој мери зависи од прекограничног протока података, *IT* инфраструктуре и глобалне повезаности пружалаца услуга. Анализа показује да постојећи инструменти међународног трговинског права, пре свега правни оквир СТО и *GATS* споразум, представљају значајну и једину основу за регулисање ових услуга. Међутим, њихова дословна примена на *cloud* услуге отвара бројна дилеме у погледу класификације услуга, приступа тржишту, прекограничног преноса података и односа између обавеза преузетих *GATS* споразумом и националних регулаторних захтева. Посебна сложеност произлази из чињенице да *cloud* услуге превазилазе традиционалне секторске поделе, повезујући елементе рачунарских, телекомуникационих и других дигиталних услуга.

Имајући у виду да се значај *cloud* услуга у међународној трговини континуирано повећава, постоји потреба за даљим прилагођавањем и развојем међународног правног оквира који ће обезбедити равнотежу између подстицања трговине овим услугама и остваривања легитимних регулаторних циљева држава, попут заштите података, сајбер безбедности и заштите конкуренције. Будући развој правила у овој области требало би да буде усмерен ка израженијој хармонизацији правних стандарда и обезбеђивању предвидивих услова за прекогранично пружање *cloud* услуга. На тај начин би се омогућило ефикасније коришћење потенцијала *cloud* технологија у међународној трговини, уз истовремено очување права држава да регулишу питања од јавног интереса.

Литература

Berry, R., & Reisman, M. (2012). Policy challenges of cross-border cloud computing. Journal of International Commerce and Economics, 4, 1–24. United States International Trade Commission. https://www.usitc.gov/journals/policy_challenges_of_cross-border_cloud_computing.pdf;

CoreSite. (2022). *What is data center redundancy? N, N+1, 2N, 2N+1*. Доступно на: https://www.coresite.com/blog/data-center-redundancy-n-1-vs-2n-1, приступљено: 15.7.2026.;

Diaby, T., & Rad, B. B. (2017). Cloud computing: a review of the concepts and deployment models. International Journal of Information Technology and Computer Science, 9(6), 50-58. DOI 10.5815/ijitcs.2017.06.07;

Gupta, B., Mittal, P., & Mufti, T. (2021). A review on Amazon Web Service (AWS), Microsoft Azure & Google Cloud Platform (GCP) services. In Proceedings of the 2nd International Conference on ICT for Digital, Smart, and Sustainable Development (ICIDSSD 2020). European Alliance for Innovation (EAI). http://dx.doi.org/10.4108/eai.27-2-2020.2303255;

Gustavsson, M., & Ljungberg, J. (2019). Platformization of a cloud service. In Proceedings of the 40th International Conference on Information Systems (ICIS 2019). Association for Information Systems. https://aisel.aisnet.org/icis2019/innov_entre/innov_entre/7/;

Höfer, C. N., & Karagiannis, G. (2011). Cloud computing services: taxonomy and comparison. Journal of Internet Services and Applications, 2(2), 81-94. DOI 10.1007/s13174-011-0027-x;

Jula, A., Sundararajan, E., & Othman, Z. (2014). Cloud computing service composition: A systematic literature review. Expert systems with applications, 41(8), 3809-3824. DOI 10.1016/j.eswa.2013.12.017;

Katzan, H., Jr. (2009). Cloud software service: Concepts, technology, economics. Service Science, 1(4), 256–269. https://doi.org/10.1287/serv.1.4.256;

Ko, R.K.L., Lee, B.S., Pearson, S. (2011). Towards Achieving Accountability, Auditability and Trust in Cloud Computing. In: Abraham, A., Mauri, J.L., Buford, J.F., Suzuki, J., Thampi, S.M. (eds) Advances in Computing and Communications. ACC 2011. Communications in Computer and Information Science, vol 193. Springer, Berlin, Heidelberg. https://doi.org/10.1007/978-3-642-22726-4_45;

Mell, P., Grance, T. (2011). The NIST Definition of Cloud Computing. National Institute of Standards and Technology Special Publication, 53, 1-7. https://doi.org/10.6028/NIST.SP.800-145;

Meltzer, J. P. (2015). The I nternet, Cross-Border Data Flows and International Trade. Asia & the Pacific Policy Studies, 2(1), 90-102. DOI 10.1002/app5.60;

Narayanan, V. (2012). Harnessing the cloud: international law implications of cloud-computing. Chicago Journal of International Law, 12(2), 11, 783–809. https://chicagounbound.uchicago.edu/cjil/vol12/iss2/11;

Ngo, L. (2025). Regulating the cloud: Cross-border data transfer regulation and the geography of hyperscale cloud infrastructure (Master's thesis, Aalto University, School of Science). Aaltodoc. https://aaltodoc.aalto.fi/items/72b71541-9f27-4441-b35d-55113b15f83b;

Odun-Ayo, I., Misra, S., Abayomi-Alli, O., & Ajayi, O. (2017). Cloud multi-tenancy: Issues and developments. In Proceedings of the 10th IEEE/ACM International Conference on Utility and Cloud Computing Companion (pp. 209-214). https://doi.org/10.1145/3147234.3148095;

Pepper, R., Garrity, J., & LaSalle, C. (2016). Cross-border data flows, digital innovation, and economic growth. In The Global Information Technology Report 2016: Innovating in the Digital Economy (pp. 39–47). World Economic Forum. https://www.weforum.org/publications/the-global-information-technology-report-2016/;

Voss, W. G. (2020). Cross-border data flows, the GDPR, and data governance. Washington International Law Journal, 29(3), 485–532. https://digitalcommons.law.uw.edu/wilj/vol29/iss3/7;

World Bank (2024). Advancing Cloud and Data Infrastructure Markets. In: Digital Economy for All. Ed. by World Bank. Washington, DC: World Bank. Chap. 5. https://thedocs.worldbank.org/en/doc/61714f214ed04bcd6e9623ad0e215897-0400012021/related/9781464820656-ch5.pdf.;

World Trade Organization (2013). How borderless is the cloud? An introduction to cloud computing and international trade. https://www.wto.org/english/tratop_e/serv_e/wkshop_june13_e/how_borderless_cloud_e.pdf ;

World Trade Organization (n.d.). Schedules of WTO Members with Specific Commitments on Computer Services, доступно на: https://www.wto.org/english/tratop_e/serv_e/computer_e/members_computer_services.pdf, приступљено: 14.7.2026.

Ružica Petrović,
Teaching Assistant,
Faculty of Economics, University of Niš,
Republic of Serbia

Specificities of Providing Cloud Services from the Perspective of International Trade Law

Summary

Cloud services, as a specific category of computer services, are a significant segment of international trade in services. The provision of these services largely relies on cross-border data flows, a globally distributed network of data centers, and complex technological infrastructure, which raises numerous issues within the field of international trade law. The aim of this paper is to identify and analyze the main specificities of the cross-border provision of cloud services and the challenges of the legal regime governing international trade in services.

The paper first examines the concept and the basic models of cloud services, as well as their importance for contemporary trade flows. Particular attention is given to the characteristics that distinguish cloud services from traditional forms of service provision in international trade. The analysis also points to specific legal challenges arising from these characteristics, particularly in the context of their platform-based nature and the concentration in the cloud services market.

The research results indicate that the technological features and organizational specificities of cloud service providers largely determine the way in which existing instruments of international trade law are applied to cloud services. In this context, the paper contributes to a better understanding of the legal implications of the cross-border provision of cloud services and highlights the need for further development of regulatory frameworks that would adequately respond to the contemporary challenges of international trade.

Keywords: *cloud services, data centers, data localization, platform-based nature of cloud services.*

Abdullah Tareq,[*]
Research Associate, PhD Student,
Faculty of Law and Political Sciences,
University of Szeged,
Republic of Hungary

UDK: 004.451.5:347.772(4-672EU)
004.056.5:347.77(4-672EU)
004.738.5:347.44]:001.895 (4-672EU)

DOI: 10.5281/zenodo.23161064

GOVERNING TRADEMARKS THROUGH DISTRIBUTED LEDGERS: A COMPARATIVE LEGAL ANALYSIS OF BLOCKCHAIN INTEGRATION POTENTIAL IN ESTONIA AND MALTA

Abstract: National and EU trademark systems carry structural weaknesses: registration backlogs, fragile priority evidence, opaque examination and uneven enforcement. Distributed ledger technology (DLT) has attracted institutional and academic interest as a response to these weaknesses, yet the legal scholarship remains tentative, thin on comparative administrative law, and inattentive to the binding limits EU law places on any such reform. This article addresses that gap through a comparative legal study of Estonia and Malta, two member states that have taken opposite routes to digital governance and DLT regulation. Using doctrinal analysis, regulatory comparison and EU institutional law, it assesses whether blockchain-supported trademark administration is lawful under the EU trademark acquis, the eIDAS Regulation and the General Data Protection Regulation. Estonia's mature digital government provides the stronger operational base for incremental DLT integration. Malta's purpose-built blockchain statutes provide stronger formal legal recognition without the corresponding administrative infrastructure. Neither jurisdiction has set out a legislative route to DLT-based trademark governance. The article argues for an EUIPO-coordinated model anchored in the European Blockchain Services Infrastructure (EBSI), and identifies the legislative and institutional changes required to make that model lawful and workable.

Keywords: Blockchain governance, trademark administration, Distributed Ledger Technology, eIDAS Regulation, Estonia, Malta, EU intellectual property law.

[*] aztariq97@gmail.com

1. INTRODUCTION

1.1. Background and Context

A trademark signals commercial origin and protects consumer expectations about product quality (Dinwoodie & Dreyfuss, 2012:4), so its administration forms part of the competitive market architecture rather than a purely technical exercise (Kur & Senftleben, 2017:1). The EU system is layered: national offices grant national rights under Directive (EU) 2015/2436 (the Trade Marks Directive, TMD), and the European Union Intellectual Property Office (EUIPO) grants the EU Trade Mark (EUTM) under Regulation (EU) 2017/1001 (the EU Trade Mark Regulation, EUTMR). Substantive harmonisation has not removed administrative weaknesses: fragile evidence of first use, opaque examination, the risk of undetected alteration of files and reliance on legacy infrastructure (Kur & Senftleben, 2017:58; EUBOF, 2019:14).

Blockchain has consequently attracted institutional and academic attention as a means of restructuring IP governance (De Filippi & Wright, 2018; Werbach, 2018). The European Blockchain Partnership and the Commission's EBSI project reflect institutional recognition of its potential in public administration (European Commission, 2020a:3), and the EU Blockchain Observatory and Forum identified IP rights management as a priority application area (EUBOF, 2019:9).

1.2. Problem Statement and Research Gap

Scholarship linking blockchain and intellectual property has grown, but three limitations persist. It concentrates on copyright, although trademark governance differs structurally because registration, priority dates and administrative examination are constitutive of the right (Bodó et al., 2018:170-172; De Filippi & Wright, 2018:118). Few studies test blockchain proposals against binding EU law, including eIDAS, the GDPR and the harmonisation directives (Finck, 2019:89). No study known to the author assesses individual member states for their legal, technical and institutional preparedness for DLT in trademark administration.

Estonia and Malta represent contrasting routes to the same question. Estonia operates the EU's most developed e-government ecosystem, built on the KSI blockchain data integrity infrastructure, a national digital identity system and a settled legal framework for electronic procedures (Kalvet, 2012; Vassil, 2016). Malta enacted technology-specific

legislation in 2018 (Caps. 590, 591 and 592) that formally recognises DLT systems and smart contracts. One route rests on institutional digital maturity, the other on legislative form.

1.3. Research Objectives

The present article aims to serve four main purposes: (i) to critically examine the current trademark administration systems in Estonia and Malta in the context of EU law; (ii) to assess the law and technology feasibility of integrating DLT within the EU legal framework and legal environment of trademarks; (iii) to compare the merits and weaknesses of the Estonian and Maltese approaches to trademark administration; and (iv) to formulate concrete proposals for legal, policy and institutional reform at the EU and member state level. The inquiry addresses a thinly covered area of doctrine (EUBOF, 2019:7; Finck, 2019:5) and informs the current Commission and EUIPO debate on modernising IP administration.

2. LITERATURE REVIEW

2.1. Blockchain as Legal Infrastructure: Between Transformative Potential and Doctrinal Dissonance

Scholars have long debated whether blockchain constitutes law rather than merely serving it (De Filippi & Wright, 2018:5). Werbach (2018:7) separates the technology's demonstrable properties, immutability, disintermediation and programmable trust, from claims that misdescribe how blockchain systems are governed. Public administrative decisions depend on normative legitimacy, which decentralised systems cannot supply (Pünder, 2013:942), and algorithmic governance without democratic control risks displacing accountable institutions (Atzori, 2017: 47).

Bodó et al. (2018:172-175) provide the most detailed assessment of blockchain as rights-registration infrastructure and show its weakness wherever legally binding, authoritative decisions are required, a weakness that applies equally to trademarks. Fairfield (2021:1265) argues that a blockchain record does not by itself vest a property right, so recognition requires deliberate legislative intervention. The same holds for trademarks: a blockchain record of an application or of first use has no legal effect unless statute or regulation gives it one (Fairfield, 2021:1270; Raskin, 2017:311).

2.2. Smart Contracts and Administrative Law Compatibility

Smart contracts, self-executing code that performs a predetermined operation once triggered, have been proposed for trademark examination, renewal and priority determination (Savelyev, 2017:120-122). Raskin (2017:315) argues that they create binding obligations only where the code accurately represents an agreement recognised by contract law, and Cong and He (2019:1759) show that their efficiency gains depend on terms that can be fixed in advance, which trademark examination does not allow.

Examination turns on evaluative judgments of distinctiveness, likelihood of confusion and conflict with prior rights, which cannot be reduced to algorithmic rules without removing the adjudicatory character due process requires (Sunstein & Vermeule, 2020:23; Pünder, 2013:955). The multifactorial reasoning of the Court of Justice of the European Union (CJEU) in Lloyd Schuhfabrik Meyer v. Klijsen Handel (Case C-342/97) illustrates the point.

2.3. The GDPR–Blockchain Tension

The conflict between blockchain immutability and Regulation (EU) 2016/679 (GDPR) is the most difficult doctrinal obstacle. Finck (2019:101-107) places the right to erasure in Article 17 in direct tension with personal data recorded on-chain, and trademark applications necessarily contain such data. Politou et al. (2019:1974-1977) show that hash invalidation is not equivalent to erasure and is unlikely to satisfy the data minimisation and storage limitation principles in Article 5(1)(c) and (e). Herian (2018:4) frames the conflict as one of data sovereignty.

2.4. E-Government Maturity and DLT Integration Readiness

E-government maturity research, largely absent from blockchain governance scholarship, is essential to assessing readiness. Layne and Lee (2001:124-129) model four stages, cataloguing, transaction, vertical integration and horizontal integration, the later stages requiring deep institutional integration. Blockchain integration is most attainable in jurisdictions at the transactional and transformational stages (Kalvet, 2012:148-150), a position Estonia holds (European Commission, 2022a:14), having built digital identity infrastructure before transactional services (Vassil, 2016:8-12). Legislative recognition of blockchain, as in Malta, achieves little without that operating infrastructure.

2.5. The Harmonisation–Fragmentation Dilemma

De Streel et al. (2019:32) warn that divergent national blockchain initiatives fragment the harmonisation objectives of the digital single market. In trademark law the substantive harmonisation of Directive (EU) 2015/2436 presupposes procedural uniformity in evidentiary standards, which uncoordinated national DLT projects would erode. Zetzsche et al. (2020:178) accordingly argue for coordinated institutional experimentation rather than separate national efforts, which grounds the claim developed below that EUIPO-level coordination is required.

2.6. Identified Gaps

Four gaps follow. There is no systematic comparison of Estonian and Maltese DLT governance for trademark administration (Bodó et al., 2018; Finck, 2019). The effect of national DLT initiatives on harmonisation under Directive (EU) 2015/2436 has not been examined. The interaction between the revised eIDAS framework, Regulation (EU) 2024/1183, and blockchain-based verification of applicant identity is unexplored (Kiviat, 2015; Raskin, 2017). The effect of blockchain timestamps on priority conflicts under EU procedural law has not been analysed doctrinally. This article addresses each.

3. METHODOLOGY

3.1. Research Design

The article applies the functional comparative method to Estonia and Malta within the EU regulatory framework, comparing institutions by the legal problems they were created to solve rather than by their formal names (Zweigert & Kötz, 1998:15, 34). The research question, whether blockchain can be lawfully and effectively integrated into EU trademark administration, is examined from the standpoint of EU administrative law, IP law and digital governance regulation.

3.2. Data Sources

The analysis draws on primary law, comprising EU regulations and directives and the national legislation of Estonia and Malta, together with EUIPO guidelines, peer-reviewed legal and interdisciplinary scholarship, and reports from the European Commission, EUIPO, WIPO, the

Malta Digital Innovation Authority, the Estonian Patent Office (Patendiamet) and the European Blockchain Partnership (European Commission, 2020a; MDIA, 2023). EBSI technical documentation is also used. All sources are current at the date of writing.

3.3. Analytical Framework

The analytical framework has three dimensions: legal feasibility, meaning consistency with applicable EU and national law; technical-institutional readiness, meaning the e-government infrastructure and institutional capacity needed for integration; and governance proportionality, meaning the balance between expected benefits and regulatory and administrative costs. It follows the comparative sequence of Zweigert and Kötz (1998:43-46) and the proportionality analysis standard in EU administrative law (Pünder, 2013:950).

3.4. Limitations

Three limitations apply. First, institutional detail may change after publication, as DLT continues to develop and EU digital governance instruments are implemented (European Commission, 2021:4). Second, no EU member state has implemented a trademark system using advanced blockchain technology, which also implies that some assessments of the functional impact are based on logical arguments rather than empirical evidence (Bodó et al., 2018:183). Third, confining the study to two jurisdictions excludes the broader multi-jurisdictional comparison that would extend these findings.

4. LEGAL FRAMEWORK

4.1. The EU Trademark System

The EU trade mark is a unitary supranational right granted through one registration procedure (EUTMR, Art. 1(2)), while Directive (EU) 2015/2436 harmonises national law on grounds for refusal, priority, opposition and revocation (TMD, Recital 7). TRIPS, concluded by the EU through Council Decision 94/800/EC, sets minimum standards and a national treatment obligation that further narrow national discretion (TRIPS, Arts. 15-21).

Under the procedure contained in the EUTMR, a "file and examine" procedure is adopted, with the registration priority date based on the reg-

istration filing date (EUTMR Art. 27). Article 29 EUTMR provides that priority claims can be made within six months pursuant to the Paris Convention priority right. Date-based priority creates a structural institutional need for a secure, tamper-evident record of filing and use, a function for which blockchain is in principle well suited (EUBOF, 2019:16; Bodó et al., 2018:174). Technical creation of such a record by blockchain is not sufficient, however; an express legal norm must designate it as authoritative (Finck, 2019:90).

4.2. eIDAS and eIDAS 2.0

The eIDAS Regulation (EU) No 910/2014 governs electronic identification and trust services and gives qualified electronic signatures and qualified electronic time-stamps legal equivalence with their conventional counterparts (eIDAS, Arts. 25, 41). Under Article 41 a qualified time-stamp carries a presumption of the accuracy of its date and time and of the integrity of the linked data, but only where issued by a qualified trust service provider meeting Annex III (Kiviat, 2015:590; Raskin, 2017: 316). The ETSI EN 319 421 standards on time-stamping do not provide for distributed systems as a qualifying technical basis (Finck, 2019:95).

Regulation (EU) 2024/1183 (eIDAS 2.0) establishes the EU Digital Identity Wallet (EUDI Wallet), which member states must provide by 2026 (Art. 5a). The Wallet permits cross-border verification of an applicant's identity through a government-issued credential (European Commission, 2021:7), so verified identity data can validate on-chain trademark records without personal data being written to the ledger (Finck, 2019:98).

4.3. The General Data Protection Regulation

The GDPR applies to the personal data of trademark applicants, proprietors and their representatives (GDPR, Art. 4(1)). Blockchain immutability conflicts with data minimisation (Art. 5(1)(c)), storage limitation (Art. 5(1)(e)) and the right to erasure (Art. 17) (Politou et al., 2019:1973; Herian, 2018:3). The accepted technical response keeps personal data off-chain and records only a cryptographic hash on-chain (Politou et al., 2019:1978), although whether this satisfies Article 17 remains contested (Finck, 2019:103-106).

A legally viable blockchain-based trademark registry must therefore adopt a hybrid design in which personal data is held off-chain, while the immutable ledger is confined to trademark data rather than personal identity. This is not just a technical design choice but flows directly from

the primacy of the GDPR in the EU legal order (Charter of Fundamental Rights, Art. 8).

4.4. Estonia's Digital Governance and Trademark Framework

Estonia's digital governance is the most integrated in the EU (European Commission, 2022a: 14; Vassil, 2016:3). The X-Road layer supports authenticated data exchange across public and private information systems (Kalvet, 2012:147), the state identity card supports qualified electronic signatures under eIDAS, and e-Residency extends eIDs to non-residents (Vassil, 2016:10). Since 2012 the government has used Guardtime's KSI blockchain for data integrity in court document systems, the state gazette and the health information system (Guardtime, 2016:4; Vassil, 2016:12). KSI records only cryptographic hashes and keeps personal data off-chain, an architecture that anticipated the GDPR problem (Finck, 2019:108).

The Estonian Patent Office (Patendiamet) administers trademarks under the Trade Marks Act (Kaubamärgiseadus, RT I 2002, 49, 308), amended in 2019 to implement Directive (EU) 2015/2436. It operates fully digital filing and issues digitally signed certificates over X-Road (Kalvet, 2012:149). Estonia is party to the Madrid Protocol and applies the Nice Classification.

4.5. Malta's Blockchain Legislation and Trademark Framework

Malta's 2018 statutes, the Malta Digital Innovation Authority Act (MDIA Act, Cap. 591), the Innovative Technology Arrangements and Services Act (ITAS Act, Cap. 592) and the Virtual Financial Assets Act (VFA Act, Cap. 590), have no equivalent among member states and establish a statutory framework for DLT systems (Zetzsche et al., 2020:182). The ITAS Act introduces Distributed Ledger Technology Arrangements (DLTAs), defined broadly to cover public or private, permissioned or permissionless ledgers, together with a voluntary certification scheme operated by the Malta Digital Innovation Authority (MDIA) (ITAS Act, s. 2; MDIA Act, s. 3). Certification gives blockchain records evidentiary weight in litigation, which most EU jurisdictions do not (Zetzsche et al., 2020:183). The Act does not address intellectual property, and the Malta Intellectual Property Office (MIPO) has not introduced DLT into registration (MDIA, 2023:12).

Malta's trademarks administration is regulated by the Trademarks Act (Cap. 416). The Act was amended to implement Directive (EU)

2015/2436 and designates MIPO as the competent registration authority. Malta is party to the Madrid Protocol and participates in the international trademark system on that basis.

4.6. EU Blockchain Services Infrastructure (EBSI)

The European Blockchain Partnership created EBSI as the EU vehicle for cross-border DLT in public administration (European Commission, 2020a:5-8). EBSI is a permissioned network of member state nodes that has supported pilots in credential verification and digital identity (European Commission, 2020a:9). Extension to IP administration, including trademark registration and priority evidence, is a stated future priority without a timeline (European Commission, 2021:11). Estonia and Malta both operate full nodes and are natural pilot candidates.

5. CRITICAL ANALYSIS

5.1. The Governance Architecture Problem: Centralisation, Authority, and Legitimacy

A registered trademark is an exclusive private right whose validity derives from the act of a competent national or supranational authority, not from the register itself (De Filippi & Wright, 2018:70; Pünder, 2013:945). That constrains which blockchain architectures can lawfully be used. Self-governing DLT systems substituted for accountable public institutions cannot supply democratic legitimacy (Atzori, 2017:51).

No node on a permissionless blockchain has competence to issue an administrative act. Registration can be granted, recorded and published only by Patendiamet, MIPO or EUIPO (EUTMR, Art. 27; TMD, Art. 9), which confines blockchain to an integrity layer beneath the authoritative register. The distinction between blockchain as administrative instrument and as administrative authority is poorly drawn in the literature (De Filippi & Wright, 2018:78-80; Werbach, 2018:120).

This analysis has an obvious impact on the comparative assessment of Estonia and Malta. Estonia's KSI deployment is an instrument-type architecture: it verifies the integrity of records produced by competent public bodies but is not itself the source of the authoritative record (Guardtime, 2016:5; Vassil, 2016:13). Malta's ITAS Act contemplates a wider basis for recognising DLT arrangements, potentially including records not created under state authority, which leaves the source and ex-

tent of the normative authority behind that recognition unclear (ITAS Act, s. 16; Zetzsche et al., 2020:184).

5.2. Priority Evidence and the Blockchain Time-stamp Problem

The strongest practical case for DLT concerns the evidentiary weight of time-stamps. Priority runs from the filing date, and Paris Convention priority must be claimed within six months (EUTMR, Arts. 27, 29). In priority and prior-use disputes, documentary evidence is often incomplete or open to post hoc fabrication (Kur & Senftleben, 2017:102); a cryptographically secured record of filing or first use would be substantially more credible (EUBOF, 2019:18; Bodó et al., 2018:180).

The eIDAS framework blocks that route. Under Article 41, the presumption of accuracy attaches only to time-stamps issued by a qualified trust service provider meeting the requirements of Annex III (eIDAS, Art. 41(2)). No EU trust service provider currently uses DLT as the technical basis of its time-stamping service, and ETSI EN 319 421 does not recognise DLT as a qualifying architecture (Finck, 2019:95). The resulting gap is regulatory rather than technical: time-stamps generated by EBSI nodes or by national systems such as KSI are cryptographically reliable (Guardtime, 2016:3) but attract no legal presumption under eIDAS as it stands (Kiviat, 2015:590).

Closing that gap needs targeted regulation, not new technology: conformity assessment criteria for node operator certification, consensus mechanisms and audit trails would allow permissioned DLT time-stamping services to qualify under ENISA and ETSI supervision. Estonia's government use of KSI and its role in ETSI standardisation make it the natural sponsor within the European Blockchain Partnership (European Commission, 2020a:10; Vassil, 2016:14), and the claim that KSI time-stamps meet the Annex III integrity criteria should be settled by regulation.

5.3. The GDPR Compliance Architecture

GDPR compliance constrains blockchain-based registries but does not bar them (Finck, 2019:110). A hybrid model holds applicant personal data off-chain, where data subject rights operate in full, and places only non-personal metadata such as classification codes, priority dates and specifications on-chain, satisfying both evidentiary immutability and Article 17 (Politou et al., 2019:1978-1979; Herian, 2018:7).

Estonia's KSI already stores hashes rather than records (Guardtime, 2016:4; Vassil, 2016:12). When personal data is deleted off-chain, the orphaned on-chain hash is a residual condition the Estonian Data Protection Inspectorate has accepted in KSI-based systems (Finck, 2019:109), the closest existing indication of approval for an equivalent trademark deployment.

The ITAS Act does not address the GDPR-blockchain tension, and neither the MDIA nor the Information and Data Protection Commissioner has issued guidance on GDPR compliance for DLT-based processing of personal data in public administration (MDIA, 2023:18). This gap in Malta's framework must be closed, by primary legislation or by MDIA directive, before MIPO could deploy DLT in trademark registration without GDPR enforcement exposure (GDPR, Arts. 17, 82, 83).

5.4. Smart Contract Automation and the Limits of Algorithmic Administration

Automating examination through smart contracts, including the assessment of distinctiveness, prior rights searching and the issue of a provisional registration decision, is attractive on efficiency grounds, and the legal literature has not confronted the objections it raises (Savelyev, 2017:124; Raskin, 2017:320). Examination is not a mechanical procedure but an evaluative legal judgment made in context. Registrability turns on inherent distinctiveness, descriptiveness, deceptiveness and similarity to prior marks, each assessed by reference to how an objectively defined class of consumers perceives the mark in a given market segment at a given time (TMD, Art. 4; EUTMR, Art. 7).

The CJEU's case law resists mechanical rules. In Lloyd Schuhfabrik Meyer v. Klijsen Handel (Case C-342/97, para. 22), the Court framed confusion as a global, multi-factor assessment made with regard to the average consumer's imperfect recollection. In Koninklijke Philips Electronics v. Remington Consumer Products (Case C-299/99, para. 74), it limited shape mark protection through reasoning no algorithm can replicate. Article 41 of the Charter of Fundamental Rights requires that decisions determining rights be reasoned and open to challenge, which algorithmic determination cannot satisfy (Sunstein & Vermeule, 2020:28).

Smart contracts nonetheless suit non-discretionary functions: fee collection, renewal notices, document time-stamping, allocation of reference numbers and Nice Classification searches, none of which involves a

legal determination (Cong & He, 2019:1762; Raskin, 2017:318). EU administrative law already accommodates automation of such tasks (Pünder, 2013:957), and Estonia's automated processes in other administrative fields provide a transferable proof of concept (Kalvet, 2012:150).

5.5. Comparative Governance Architecture: Estonia vs Malta

The core distinction between the two jurisdictions is not drawn in the existing literature (Vassil, 2016; MDIA, 2023). Estonia followed an infrastructure-first route: roughly two decades of cumulative investment in national digital governance capacity, beginning with X-Road, without any specific plan to apply that capacity to IP administration (Kalvet, 2012:156; Vassil, 2016:15). The result is a jurisdiction in which DLT could be applied to trademark governance without significant additional investment or technical obstacle, because the operational infrastructure already exists and is legally recognised (European Commission, 2022a:15).

Malta followed a legislation-first route, enacting comprehensive DLT-specific statutes in 2018 in advance of, and largely independently of, both a digital governance infrastructure and any operational plan for deploying DLT in public administration (Zetzsche et al., 2020:185). ITAS certification is little used: the MDIA had issued only a small number of DLTA certificates by 2023, and MIPO has registered no blockchain pilot (MDIA, 2023:12). Legislation produces legal certainty, but it cannot produce the operational capacity that Estonia built over two decades (Layne & Lee, 2001:131).

Malta's regime is not without value. Legal recognition is necessary, since DLT cannot be deployed in public administration without a statutory basis, but not sufficient, since a statutory basis produces nothing without infrastructure and institutional capacity (Zetzsche et al., 2020:186; De Filippi & Wright, 2018:82). Effective integration therefore requires digital infrastructure first, institutional readiness second and DLT-specific legislation third. This infrastructure-first sequencing hypothesis, supported by the e-government maturity literature (Layne & Lee, 2001; Kalvet, 2012), has not previously been applied to trademark governance.

5.6. The Case for EUIPO-Level Coordination

The analysis yields a structural argument for treating blockchain integration in trademark administration as an EU-level question. Direc-

tive (EU) 2015/2436 requires consistency in national registration (TMD, Recital 7). If Estonia gave presumptive effect to blockchain evidence of priority dates and Malta did not, priority criteria in cross-border disputes would diverge (De Streel et al., 2019:35; Zetzsche et al., 2020:179), in breach of the Directive and of the duty of sincere cooperation in Article 4(3) TEU.

EUIPO administers the EUTM under uniform procedures across 27 member states (EUTMR, Recital 2). Integrating DLT into its infrastructure on EBSI would deliver blockchain's integrity and evidentiary benefits without fragmentation (European Commission, 2020a:12; EUBOF, 2019:20), and its record in modernisation, including TMview, the Fast Track procedure and the convergence programme with national offices, positions it to do so (EUBOF, 2019:22).

6. FINDINGS AND DISCUSSION

6.1. The Conditional Feasibility of DLT Integration

Blockchain integration is feasible under current EU law subject to three conditions. The architecture must be permissioned, with nodes run by Patendiamet, MIPO or EUIPO, so that the grant of a mark remains an act of public authority (Pünder, 2013:952). It must be hybrid, keeping personal data off the ledger to satisfy Articles 5(1)(c) and 17 GDPR (Politou et al., 2019:1979). And ETSI EN 319 421 must be extended under eIDAS 2.0 to recognise permissioned DLT time-stamps as qualified (Kiviat, 2015:592).

6.2. Differential Readiness and the Infrastructure Thesis

Estonia meets the technical and institutional criteria of the framework: identity infrastructure suited to the EUDI Wallet, a permissioned blockchain operating at government scale and proven capacity to deliver new e-government services (Guardtime, 2016; Vassil, 2016; Kalvet, 2012:154). Malta meets the legal criterion through the ITAS Act but has no institutional experience of DLT in public administration (MDIA, 2023:12; Zetzsche et al., 2020:186). Legislative ambition without operational capacity produces no administrative result.

6.3. EU Coordination and the eIDAS 2.0 Policy Window

Coordination through EUIPO and EBSI is a legal requirement, grounded in Directive (EU) 2015/2436, the unitary EUTM under Regula-

tion (EU) 2017/1001 and the duty of sincere cooperation in Article 4(3) TEU; neither Estonia nor Malta has assessed the harmonisation risk of national projects (De Streel et al., 2019:36; Zetzsche et al., 2020:179). The 2026 rollout of the EUDI Wallet (Regulation (EU) 2024/1183, Art. 5a) opens a limited window to extend qualified time-stamp standards to DLT-based services (Kiviat, 2015:593), an extension that Estonia, as Wallet implementer and KSI operator, is placed to advance (Guardtime, 2016:6).

7. RECOMMENDATIONS

7.1. Legislative Reforms

Three legislative changes are proposed at EU level. First, within the eIDAS 2.0 implementation programme under Regulation (EU) 2024/1183, the ETSI specifications under Annex III should be extended to recognise qualified time-stamps generated on permissioned DLT networks operated by competent public authorities, with minimum requirements for node certification, consensus and audit trails modelled on EBSI (Kiviat, 2015:594; Finck, 2019:111; European Commission, 2020a:16).

Second, Directive (EU) 2015/2436 should be amended to govern the admissibility and presumed accuracy of DLT-based evidence in priority proceedings before national offices and in cross-border recognition proceedings (De Streel et al., 2019:38). The provision should operate as a harmonisation floor, setting minimum evidentiary standards while permitting wider national use of DLT-based validation that does not disturb harmonised priority rules.

Third, Regulation (EU) 2017/1001 should provide for EUIPO to establish a permissioned blockchain integrity layer over the EUTM register on the EBSI infrastructure, with the technical specification drawn up in consultation with the European Blockchain Partnership and ENISA (European Commission, 2020a:14; EUBOF, 2019:24).

At the national level: Estonia should amend the Trade Marks Act (Kaubamärgiseadus) to permit integration of the KSI blockchain into the national trademark register as an integrity layer, and to attach an evidentiary presumption to KSI-generated time-stamps in contested proceedings (Guardtime, 2016:6; Kalvet, 2012:155). Malta should extend its framework expressly to public administrative registry functions and require DLT-based processing to meet the GDPR data minimisation standard through a hybrid on-chain and off-chain architecture (GDPR, Art. 5; Politou et al., 2019:1979; ITAS Act, s. 16).

7.2. Policy Reforms

The European Blockchain Partnership should adopt a work programme on blockchain in IP administration, with EUIPO and the Estonian and Maltese offices as pilot participants, covering technical standards, GDPR architecture and the EUDI Wallet interface (European Commission, 2020a:15; Regulation (EU) 2024/1183, Art. 5a). EUIPO's strategic plan should include an implementation roadmap with defined milestones (EUBOF, 2019:25).

Estonia's Patendiamet in co-operation with the Estonian Information System Authority and the Estonian Data Protection Inspectorate should implement a dedicated pilot project for the integration of the KSI blockchain in trademark registration with a particular focus on non-discretionary procedural functions at the national level (Vassil, 2016:16; Guardtime, 2016:7). Malta should commission an MDIA gap analysis of the operational and infrastructure requirements for ITAS Act certification of a public trademark registry system, and establish a formal MIPO and MDIA coordination mechanism (MDIA, 2023:19; ITAS Act, Cap. 592).

7.3. Institutional Reforms

A Commission regulatory sandbox for blockchain-based IP administration would let Estonia, Malta and other member states test DLT trademark governance under supervision and inform EU legislation (European Commission, 2022b:4; Zetzsche et al., 2020:188). EUIPO should establish a task force of national IP offices, ENISA, ETSI and the European Blockchain Partnership to specify an EBSI-based integrity layer for the EUTM register within twenty-four months (European Commission, 2020a:17; EUBOF, 2019:26).

8. CONCLUSION

8.1. Summary of Key Findings

Four conclusions follow. Blockchain integration in trademark administration is legally feasible once the eIDAS standards framework is extended and harmonisation obligations are respected (Finck, 2019:112). Estonia is materially readier than Malta despite Malta's more developed legislation, which supports the infrastructure-first sequencing hypothesis (Kalvet, 2012; Vassil, 2016; MDIA, 2023). Smart contracts suit non-discretionary procedure but not evaluative examination (Sunstein & Ver-

meule, 2020:30). Integration must proceed at EUIPO level within EBSI, since uncoordinated national action would reintroduce the divergence Directive (EU) 2015/2436 was designed to remove (De Streel et al., 2019:38). Together these findings provide the first systematic comparison of the two approaches and an EUIPO-coordinated model reconciling DLT with harmonisation, the GDPR and eIDAS.

8.2. Future Research Directions

Further research should test these claims against operational data from DLT pilots outside the EU, including the blockchain work of the United States Patent and Trademark Office (Fairfield, 2021:1300); examine NFT-based brand authentication, which operates outside formal registration (Fairfield, 2021:1290; Bodó et al., 2018:185); and follow the EUDI Wallet and EBSI as they approach implementation in 2026. The question is no longer whether digital governance will reach trademark administration, but on what conditions and by what lawful route. The answer proposed here is a staged model coordinated through EUIPO.

REFERENCES

Atzori, M. (2017). Blockchain technology and decentralised governance: Is the state still necessary? Journal of Governance and Regulation, 6(1), 45–62. https://doi.org/10.22495/jgr_v6_i1_p5

Bodó, B., Gervais, D., & Quintais, J. P. (2018). Blockchain and smart contracts: The missing link in copyright infrastructure? Journal of Intellectual Property, Information Technology and E-Commerce Law, 9(3), 169–187.

Cong, L. W., & He, Z. (2019). Blockchain disruption and smart contracts. The Review of Financial Studies, 32(5), 1754–1797. https://doi.org/10.1093/rfs/hhz007

De Filippi, P., & Wright, A. (2018). Blockchain and the law: The rule of code. Harvard University Press.

De Streel, A., Larouche, P., Leconte, S., & Stil, H. (2019). Making the best of the digital single market: Proposals for an upgraded EU governance of digital platforms. Centre on Regulation in Europe (CERRE).

Dinwoodie, G. B., & Dreyfuss, R. C. (2012). A neofederalist vision of TRIPS: The resilience of the international intellectual property regime. Oxford University Press.

European Commission (2020a). European blockchain services infrastructure (EBSI): Technical and governance overview. Publications Office of the European Union.

European Commission (2021). 2030 Digital Compass: The European way for the digital decade. COM(2021) 118 final.

European Commission (2022a). eGovernment benchmark 2022: Entering a new digital government era. Publications Office of the European Union.

European Commission (2022b). Proposal for a European regulatory framework for a regulatory sandbox. Internal document reference, Digital Markets Task Force.

European Union Blockchain Observatory and Forum (EUBOF). (2019). Blockchain and digital identity. Publications Office of the European Union.

Fairfield, J. A. T. (2021). Tokenised: The law of non-fungible tokens and unique digital property. Indiana Law Journal, 97(4), 1261–1308.

Finck, M. (2019). Blockchain regulation and governance in Europe. Cambridge University Press.

Guardtime (2016). KSI blockchain: Cryptographic evidence for enterprise and government. Guardtime AS. https://guardtime.com/technology/ksi-blockchain

Herian, R. (2018). Regulating disruption: Blockchain, GDPR, and questions of data sovereignty. Journal of Internet Law, 22(2), 1–9.

Kalvet, T. (2012). Innovation: A factor explaining e-government success in Estonia. Electronic Government, an International Journal, 9(2), 142–157. https://doi.org/10.1504/EG.2012.046266

Kiviat, T. I. (2015). Beyond bitcoin: Issues in regulating blockchain transactions. Duke Law Journal, 65(3), 569–608.

Kur, A., & Senftleben, M. (2017). European trade mark law: A commentary. Oxford University Press.

Layne, K., & Lee, J. (2001). Developing fully functional e-government: A four stage model. Government Information Quarterly, 18(2), 122–136. https://doi.org/10.1016/S0740-624X(01)00066-1

Malta Digital Innovation Authority (MDIA). (2023). Annual report 2023. MDIA. https://mdia.gov.mt

Politou, E., Casino, F., Alepis, E., & Patsakis, C. (2019). Blockchain mutability: Challenges and proposed solutions. IEEE Transactions on

Emerging Topics in Computing, 9(4), 1972–1986. https://doi.org/10.1109/TETC.2019.2949510

Pünder, H. (2013). German administrative procedure in a comparative perspective: Observations on the path to a transnational ius commune proceduralis in administrative law. International Journal of Constitutional Law, 11(4), 940–961. https://doi.org/10.1093/icon/mot042

Raskin, M. (2017). The law and legality of smart contracts. Georgetown Law Technology Review, 1(2), 305–341.

Savelyev, A. (2017). Contract law 2.0: 'Smart' contracts as the beginning of the end of classic contract law. Information & Communications Technology Law, 26(2), 116–134. https://doi.org/10.1080/13600834.2017.1301036

Sunstein, C. R., & Vermeule, A. (2020). Law and leviathan: Redeeming the administrative state. Harvard University Press.

Vassil, K. (2016). Estonian e-government ecosystem: Foundation, applications, outcomes [Background paper for World Development Report 2016: Digital dividends]. World Bank.

Werbach, K. (2018). The blockchain and the new architecture of trust. MIT Press.

Zetzsche, D. A., Arner, D. W., & Buckley, R. P. (2020). Decentralised finance. Journal of Financial Regulation, 6(2), 172–203. https://doi.org/10.1093/jfr/fjaa010

Zweigert, K., & Kötz, H. (1998). An introduction to comparative law (3rd ed., T. Weir, Trans.). Oxford University Press.

Legislation and Official Instruments

Agreement on Trade-Related Aspects of Intellectual Property Rights (TRIPS), Annex 1C of the Marrakesh Agreement Establishing the World Trade Organization, opened for signature 15 April 1994, 1869 UNTS 299 (entered into force 1 January 1995).

Charter of Fundamental Rights of the European Union, OJ C 202, 7.6.2016, pp. 389–405.

Council Decision 94/800/EC of 22 December 1994 concerning the conclusion on behalf of the European Community, as regards matters within its competence, of the agreements reached in the Uruguay Round multilateral negotiations, OJ L 336, 23.12.1994, pp. 1–2.

Directive (EU) 2015/2436 of the European Parliament and of the Council of 16 December 2015 to approximate the laws of the Member States relating to trade marks, OJ L 336, 23.12.2015, pp. 1–26.

Innovative Technology Arrangements and Services Act (Cap. 592), Laws of Malta.

Malta Digital Innovation Authority Act (Cap. 591), Laws of Malta.

Paris Convention for the Protection of Industrial Property, opened for signature 20 March 1883 (as amended 28 September 1979).

Protocol Relating to the Madrid Agreement Concerning the International Registration of Marks, opened for signature 27 June 1989.

Regulation (EU) No 910/2014 of the European Parliament and of the Council of 23 July 2014 on electronic identification and trust services for electronic transactions in the internal market and repealing Directive 1999/93/EC, OJ L 257, 28.8.2014, pp. 73–114.

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 (General Data Protection Regulation), OJ L 119, 4.5.2016, pp. 1–88.

Regulation (EU) 2017/1001 of the European Parliament and of the Council of 14 June 2017 on the European Union trade mark, OJ L 154, 16.6.2017, pp. 1–99.

Regulation (EU) 2024/1183 of the European Parliament and of the Council of 11 April 2024 amending Regulation (EU) No 910/2014 as regards establishing the European Digital Identity Framework, OJ L, 30.4.2024.

Trade Marks Act (Kaubamärgiseadus), RT I 2002, 49, 308 (Estonia), as amended 2019.

Trademarks Act (Cap. 416), Laws of Malta, as amended to implement Directive (EU) 2015/2436.

Virtual Financial Assets Act (Cap. 590), Laws of Malta.

Case Law

Case C-342/97, Lloyd Schuhfabrik Meyer & Co. GmbH v. Klijsen Handel BV [1999] ECR I-3819.

Case C-299/99, Koninklijke Philips Electronics NV v. Remington Consumer Products Ltd [2002] ECR I-5475.

Abdullah Tareq,
Naučni saradnik, Student doktorskih studija,
Fakultet pravnih i političkih nauka,
Univerzutet u Segedu,
Republika Mađarska

Upravljanje žigovima putem tehnologije distribuiranih registara: Uporedna pravna analiza potencijala za integraciju blokčejna u Estoniji i na Malti

Rezime

Nacionalni sistemi zaštite žigova kao i EU sistem imaju strukturne slabosti: nagomilavanje slučajeva u postupcima registracije, nepouzdani dokazi o prvenstvu, netransparentni postupci ispitivanja prijava, i neujednačeno izvršenje. Kao mogući odgovor na ove strukturne slabosti, tehnologija distribuiranih registara/zapisa (DLT) privukla je pažnju institucija i akademske zajednice ali je pravna doktrina po tom pitanju i dalje uzdržana, oskudna u pogledu uporednog upravnog prava i nedovoljno usredsređena na obavezujuća ograničenja koja pravo EU nameće svakoj reformi. Ovaj rad nastoji da popuni tu prazninu kroz uporednopravnu analizu Estonije i Malte, dve države članice koje imaju suprotne pristupe digitalnoj upravi i regulativi u oblasti DLT-a. Kroz analizu pravne doktrine, poređenje normativnih okvira ovih zemalja i primenu prava institucija EU, u radu se razmatra da li je upravljanje žigovima uz podršku blokčejn tehnologije u skladu sa pravnim tekovinama EU u oblasti žigova, Uredbom eIDAS, i Opštom uredbom o zaštiti podataka (GDPR). Razvijeni sistem digitalne uprave u Estoniji pruža čvršću operativnu osnovu za postepenu integraciju DLT-a. S druge strane, namenski doneti zakoni o blokčejnu na Malti obezbeđuju snažnije formalnopravno priznanje, ali bez odgovarajuće administrativne infrastrukture. Nijedna država nije ustanovila zakonodavni put ka uspostavljanju sistema upravljanja žigovima zasnovanog na DLT-u. U radu se zagovara model koordinisan od strane Kancelarije EU za intelektualnu svojinu (EUIPO), koji počiva na Evropskoj infrastrukturi blokčejn usluga (EBSI), i identifikuju se neophodne zakonodavne i institucionalne promene da bi takav model bio pravno utemeljen i operativan.

Ključne reči: *upravljanje putem blokčejna, administracija u oblasti žigova, tehnologija distribuiranih registara/zapisa (DLT), Uredba eIDAS, Estonija, Malta, pravo EU o intelektualnoj svojini.*

СЕСИЈА ЗА РАДНО И СОЦИЈАЛНО ПРАВО

LABOUR LAW AND SOCIAL WELFARE LAW SESSION

Dr Sandra Laleta, [*]
Redovni profesor,
Pravni Fakultet, Sveučilište u Rijeci,
Republika Hrvatska

UDK: 331.105.44
349.2

DOI: 10.5281/zenodo.23099570

ULOGA SINDIKATA U INKLUZIJI RANJIVIH SKUPINA RADNIKA[**] [***]

Sažetak: U radu se analizira uloga sindikata u postupku inkluzije ranjivih skupina radnika. Fokus je stavljen na različite instrumente inkluzije nastale u okviru kolektivnog pregovaranja, ali i nove instrumente (primjerice partnerstva s drugim socijalnim akterima) koji postaju sve važniji. Kolektivno pregovaranje predstavlja učinkovit mehanizam zaštite najranjivijih skupina radnika, primjerice radnika migranata, radnika zaposlenih na temelju privremenih ugovora te drugih skupina ranjivih radnika. Tradicionalno, snaga sindikata leži u zaštiti općih, kolektivnih interesa radnika, a rjeđe se sindikati bave nepovoljnim okolnostima (uvjetima rada) određenih skupina radnika. Sindikati se danas reorganiziraju ie prihvaćaju nove strategije kako bi privukli nove članove (ranjive i prekarne radnike) te ojačali svoju reprezentativnost i snagu, ulogu predstavništva radnika. No da bi bilo uspješno, kolektivno pregovaranje moralo bi omogućiti ravnotežu interesa obje strane. Za ranjive skupine to znači omogućiti im da kroz kolektivno pregovaranje stvarno izraze i zaštite svoje interese.

Ključne riječi: sindikat, inkluzija, ranjive skupine radnika.

---

[*] sandra.laleta@uniri.hr

[**] Ovaj je rad rezultat istraživanja u okviru projekta „(Ne)vidljive manjine u sportu: promicanje jednakosti, inkluzije, prava i ravnopravnosti“ (uniri-iz-25-113), financiranog od Europske unije – NextGenerationEU kroz Nacionalni plan oporavka i otpornosti 2021. –2026., u sklopu Programskog financiranja Sveučilišta u Rijeci, Pravnog fakulteta. Izneseni stavovi i mišljenja isključivo su stavovi autora i ne odražavaju nužno službeni stav Europske unije ili Europske komisije. Europska unija ni Europska komisija ne mogu snositi odgovornost za njih.

[***] Rad je saopšten na međunarodnoj naučnoj konferenciji „Pravo za novo doba: normativni izazovi u 21. veku“, održanoj na Pravnom fakultetu Univerziteta u Nišu u maju 2026. godine.

1. Uvod

Kako bi bili kompetitivni, poslodavci danas traže najprikladnije radnike, tj. one "koji su "fleksibilni", "dobro obrazovani", "otporni na stres", "odlični timski igrači ... zdravi i fit" (Zijlstra, van Ruitenbeek, Mulders, van Lierop, 2017: 124). Prag potreban za ulazak na tržište rada sve je viši pa se skupina onih koji ne mogu zadovoljiti spomenute kriterije povećava. Nju čine osobe koje nemaju adekvatno obrazovanje, dugotrajno nezaposlene osobe, brojni migranti, državljani trećih zemalja, koji traže posao (trenutačno veliki izazov za Europu), stariji ljudi sa zdravstvenim problemima koje se potiče da rade duže. Štoviše, poslovi postaju sve zahtjevniji. U odgovoru na ove izazove razvijeni su novi koncepti, kao što su "inkluzivne organizacije" koje mogu "ojačati različitost, posebice u smislu sposobnosti radnika ... što u stvari znači da posao za ovu skupinu ljudi mora biti stvoren ili oblikovan" (Zijlstra, F. et al., 2017: 125).

Socijalni partneri oduvijek imaju ključnu ulogu u borbi protiv diskriminacije na radu, osiguravajući time različitost i inkluzivnost na radnom mjestu. Raznovrsna radna snaga smatra se „dobrom stranom za poduzeća i društva ... kada su inkluzivna, naime, kada su jednako zastupljeni talenti i težnje svih skupina radnika, mogu umnožavati inovacije, poticati motivaciju i povećati produktivnosti u cjelini." (Tomei, 2017: v). Oblikovanje inkluzivnih radnih mjesta zahtijeva organizacijske promjene koje će biti održive i koje uključuju stalno prilagođavanje, a socijalni dijalog može potaknuti takve promjene (Arenas, Di Marco, Munduate, Euwema, 2017: 5).

Kako bi se unaprijedila jednakost mogućnosti i postupanja na radu, potrebno je osigurati stvarnu jednakost. To uključuje bavljenje zaprekama, podzastupljenošću i marginalizacijom na tržištu rada, pri čemu je nužno preispitati standardne prakse (Arenas et al., 2017: 8). Prema UN-u, "prava na pravične i povoljne uvjete rada, zaštitu od nezaposlenosti, jednaku plaću za jednaki rad, pristup sindikatima i socijalnoj sigurnosti univerzalna su i neotuđiva" (UN, 2016: 44).

Zapošljavanje ranjivih skupina (često u neformalnom sektoru) i nesigurni i privremeni ugovori proizvode učinke slične onima koje ima nezaposlenost jer osobama ograničavaju pristup „socijalnoj zaštiti i raskidaju veze s društvenim i političkim organizacijama, uključujući sindikate" (UN, 2016: 43). Pod pojmom ranjivih radnika, s aspekta pristupa radnim mjestima za koje imaju kompetencije te integracije na radnom mjestu, često su obuhvaćene posebne skupine kao što su: osobe s fizičkim ili mentalnim invaliditetom, imigranti, lezbijke, homoseksualci ili tran-

srodne osobe, ali se on odnosi i na položaj žena, starijih radnika ili mladih osoba koje tek počinju na tržištu rada. (Arenas et al., 2017: 4).

Tradicionalno, ranjivim radnicima smatraju se oni koji se suočavaju sa značajnim poteškoćama i nedostatcima kod ulaska i zadržavanja na tržištu rada zbog jedne ili više osobnih karakteristika prema kojima se razlikuju, kao što su rod, etničko podrijetlo, rasa, religija, invaliditet, dob, seksualna orijentacija ili nacionalnost. Osim njih, u ranjive radnike ubrajaju se i skupine prekarnih radnika, kao i svi oni na koje utječe uvođenje novih tehnologija. Skupine prekarnih radnika ranjive su ne zbog nekih osobnih karakteristika, već zbog toga što često ne mogu osigurati stabilno zaposlenje zbog korištenja nestandardnih ili kratkotrajnih ugovora o radu, uz vrlo slabu socijalnu zaštitu. (Biagiotti, 2024: 192-193; Kirov, Hohnen: 2015: 850-853).

Inkluzija ranjivih skupina radnika složen je proces koji započinje priznavanjem zapreka koje postoje između ovih pojedinaca i njihova ulaska ili zadržavanja na tržištu rada, te planiranjem aktivnosti usmjerenih na valorizaciju njihovih vještina i karakteristika. No pronaći strategije inkluzije koje bi donosile prednosti za obje strane, radnika i poslodavca, težak je zadatak zbog tržišta i gospodarstava usmjerenih na što brže stvaranje profita, kao i promjene tržišta rada uzrokovane digitalnom revolucijom (Biagiotti, 2024: 192).

Iako suočeni s izazovima, kao što je osipanje članstva, ali i pad broja radnika pokrivenih kolektivnim ugovorima, sindikati imaju važnu ulogu u zaštiti ranjivih skupina, kao predstavnici onih slabih na tržištu rada, ali i u društvu u cjelini (Keune, Pedaci: 2020: 141; Biagiotti, 2024: 193).

No sindikati nisu uvijek bili u prvim redovima borbe protiv diskriminacije. Povijesno gledano, sindikat je imao dvostruku ulogu: prije svega, zaštititi zaposlene (fokus je bio na kvalificiranim činovnicima, muškarcima, jakim industrijama), a tek zatim outsidere. Insiderima se smatraju prije svega muški radnici u najproduktivnijoj dobi, s ugovorom na neodređeno vrijeme, s punim radnim vremenom, a outsiderima, npr. mladi, žene, niskokvalificirani radnici (Garnero, 2021: 194). Tradicionalna sindikalna strategija usmjerena je na jačanje snage sindikata kroz utvrđivanje općeg kolektivnog interesa i identiteta, zajedničkog svim radnicima koje predstavljaju. Prepoznavanje nepovoljnog položaja nekih skupina radnika te obraćanje pozornosti na različitosti među članovima sindikata protivno je ovoj strategiji i smatralo se kontraproduktivnim. To utječe i na učinkovitost sindikalnih antidiskriminacijskih aktivnosti. No pozicija se mijenja od 1990-ih godina (Cazes, Garnero, Martin, Touzet, 2019: 200 i d.).

U europskom kontekstu važan pomak predstavlja potpisivanje Zajedničke deklaracije o sprječavanju rasne diskriminacije i ksenofobije te unaprjeđenju jednakog postupanja na radnom mjestu[1] europskih socijalnih partnera 1995. godine, koja je rezultirala usvajanjem nekoliko direktiva o zabrani diskriminacije. One su, pak, ojačale svjesnost sindikata o pitanjima diskriminacije migranata i rasne diskriminacije. S diverzifikacijom radne snage, uzimanje u obzir interesa različitih skupina radnika postalo je temeljni element strategija revitalizacije sindikata. Rezultat su različite antidiskriminacijske aktivnosti, od promjene strukture sindikata do mehanizama radničkog predstavništva. (Cazes et al., 2019: 201).

Danas se govori o „novom duhu aktivizma" sindikata usmjerenog zaštiti prekarnih radnika i radnika pogođenih uvođenjem novih tehnologija, te u nešto manjoj mjeri i vezano uz tradicionalno ranjive skupine. To obuhvaća i interes sindikata za modele različitosti, jednakosti i inkluzije (*diversity, equity and inclusion models*, dalje: model DE&I) kojima su europski poslodavci sve skloniji u novije vrijeme (Biagiotti, 2024: 193). Tako su, prema istraživanju talijanskih praksi, ove modele prihvatila velika poduzeća, iz različitih sektora, od financijskog, energetskog do inovacije hrane.[2]

Model DE&I složena je strategija ili poslovni model, koja se razvija na dvije, međusobno povezane razine: europskoj te nacionalnoj razini. Obuhvaća tri dimenzije, a od poduzeća zahtijeva sveobuhvatne organizacijske promjene, na tehničkoj, kulturnoj i političkoj razini. Bitne vrijednosti jesu: etička odgovornost poduzeća radi osiguranja jednakosti među radnicima; strategije zapošljavanja radnika iz skupina u nepovoljnom položaju te rasta učinkovitosti ljudskih resursa kroz cijeli radni vijek; kultura uključivosti kao opća korporativna strategija; razvijanje

[1] Joint declaration of european social partners on the prevention of racial discrimination and xenophobia and promotion of equal treatment at the workplace, posjećeno 2.4.2026., dostupno na: https://resourcecentre.etuc.org/sites/default/files/2020-01/Joint%20Declaration%20-%20xenophobia%20EN.pdf

[2] Primjerice, Mediobanca, Unicredit, Crédit Agricole (financijski sektor); Edison, HERA group, Enel, Snam (energetski); INWIT (telekomunikacije), Leonardo (avio-svemir, obrana i sigurnost); T>per (putnički prijevoz), Artsana group (briga o djeci, wellbeing); Brembo (automobilska); Andriani (inovacija hrane); Hohler (industrija). Guidelines on Diversity & Inclusion in the workplace: UN Global Compact Network Italy Observatory's experience, UN Global Compact Network Italy, s.a., posjećeno 3.5.2026., dostupno na: https://globalcompactnetwork.org/files/pubblicazioni_stampa/pubblicazioni_network_italia/Paper-D-e-I.pdf

svjesnosti kod svih dionika da se implementacijom ovog modela stvara vrijednost za poduzeće. Socijalni partneri, posebice sindikati samo su neki od brojnih aktera u stvaranju novih ciljeva, politika i praksi, ali i osjećaju njihove učinke (pored poslodavaca, radnika, poduzetnika i drugih dionika) (Biagiotti; 2024: 194).

Sindikati prihvaćaju ovakve strategije kako bi privukli nove članove (ranjive i prekarne radnike, radnike koje je teško organizirati) te ojačali svoju reprezentativnost i snagu, ulogu predstavništva radnika (Keune, Pedaci, 2020: 141). Prednosti ovog modela vide se u tome što socijalni partneri time prihvaćaju i štite pluralizam prisutan na tržištu rada; jačanjem ranjivih skupina radnika i podizanjem minimalnih standarda rada može se spriječiti socijalni dumping; sprječava se manjak radnika i dr. Nedostaci se mogu kriti u mogućnosti da poduzeća, ali i sindikati ovaj model prihvaćaju samo radi reputacije i imidža, kao i u opasnosti od moguće marginalizacije ranjivih radnika unutar sindikata. Na prihvaćanje modela utječe niz vanjskih i unutarnjih čimbenika (Marino, Bernaciak, Mrozowicki, Pulignano, 2019: 113-114; Biagiotti, 2024: 196.).

Spomenimo da su terminom radnici koje je teško organizirati (*hard-to-organize workers*, HOWs) obuhvaćeni radnici koji imaju poteškoće doći u kontakt sa sindikatima i do kojih sindikat teško dolazi ili ima manje poticaja da to učini (Molina, Guardiancich, 2018: 11).

U nastavku rada analizira se pravni okvir EU o socijalnom dijalogu te instrumenti implementacije strategija inkluzije, koji obuhvaćaju kolektivno pregovaranje, druge instrumente te suradnju s drugim socijalnim akterima, a na kraju iznosi dobra praksa hrvatskih sindikata vezano uz inkluziju stranih radnika.

2. Važnost socijalnog dijaloga za inkluziju: EU pravni okvir

Socijalni partneri prepoznati su kao vodeći akteri promjena u društvu tranzicije te strategija inkluzivnosti. Socijalni dijalog sadržan je u Ugovoru o funkcioniranju EU, u čl. 154-155 koji utvrđuju obvezu Europske komisije (dalje: EK) da konzultira socijalne partnere vezano uz zakonodavne prijedloge u području socijalne politike i omogućava im da pregovaraju oko sporazuma koji mogu biti implementirani kroz pravo EU.

Osmo načelo Europskog stupa socijalnih prava[3] posvećeno je „socijalnom dijalogu i uključivanju radnika“, za koji je EK utvrdila da mu je cilj

[3] European Commission, Establishing a European Pillar of Social Rights, 26.4.2017, COM (2017) 250 final.

osigurati razvoj i prilagodbu socijalnih dionika novim izazovima koje pred sudjelovanje radnika u odlučivanju i predstavništvo postavlja društvo koje se mijenja.[4]

U Paktu o jačanju socijalnog dijaloga u Europi,[5] sklopljenom 2024. godine između EK i europskih međusektorskih socijalnih partnera, naglašava se važnost socijalnog dijaloga kao dijela Europskog socijalnog modela te njegova ključna uloga u osiguranju kompetitivnosti, veće produktivnosti europskih poduzeća, stvaranju kvalitetnih radnih mjesta i osiguranju socijalne pravičnosti, kao bitnog instrumenta za prilagodbu tržišta rada digitalnim i klimatskim tranzicijama i za osiguravanje radnika koji će imati vještine koje se traže. Pakt je dugoročni okvir za konkretne aktivnosti EK i socijalnih partnera u cilju jačanja i širenja područja socijalnog dijaloga koji, među ostalim, predviđa imenovanje europskog izaslanika za socijalni dijalog; kreiranje Mape kvalitetnih poslova do 2025. godine i stvaranje mehanizama za izradu zajedničkih izvješća europskih socijalnih partnera i dr.

Niz aktera ističe važnost socijalnog dijaloga. U jednom izvješću Europski gospodarski i socijalni odbor naglašava ključnu poziciju socijalnih partnera u kontekstu širenja modela različitosti, jednakosti i inkluzije, koji imaju mogućnost, ali i obvezu upravljati različitostima kroz kolektivno pregovaranje i socijalni dijalog, te suradnju s poslodavcima kako bi prakse bile učinkovite, nadilazeći jednostavne izjave o korporativnoj društvenoj odgovornosti (Biagiotti, 2024: 198).

Odbori za europski sektorski socijalni dijalog, međusektorski socijalni partneri i europska radnička vijeća mogu pridonijeti diseminaciji antidiskriminacijskih mjera i mjera jednakosti. Učinkovit mehanizam jesu okvirni sporazumi.[6] Spomenimo da Okvirni sporazum o inkluzivnim tržištima rada, iz 2010. godine, od socijalnih partnera zahtijeva aktivnosti: na prikupljanju informacija (uključujući kampanje za podizanje svjesnosti i akcijske planove), u postupku zapošljavanja, u profesional-

[4] European Commission, Strengthening social dialogue in the European Union: harnessing its full potential for managing fair transitions, 25.1.2023 COM (2023) 40 final.

[5] Počiva na Deklaraciji socijalnih partnera iz Val Duchessea 2024. godine. Posjećeno 21.6.2025., dostupno na: https://employment-social-affairs.ec.europa.eu/news/commission-and-social-partners-sign-joint-pact-strengthen-social-dialogue-europe-2025-03-05_en

[6] Okvirni sporazum o uznemiravanju i nasilju na radu, iz 2007.; Okvirni sporazum o aktivnom starenju i međugeneracijskom pristupu, iz 2017. godine, vidi: ETUC, Framework agreements: https://www.etuc.org/en/social-partners-framework-agreements, (10.4.2026.).

nom osposobljavanju, te unaprjeđenjem politika ravnoteže privatnog i poslovnog života.[7]

Povelja EU o raznolikosti, dopunjena EU Platformom Povelje o raznolikosti[8] rezultirala je nacionalnim poveljama o različitosti, koje sadrže vrijednosti i prakse koje je potrebno implementirati kako bi se stvorila radna mjesta čija su obilježja različitost, poštovanje i inkluzija. Nacionalne povelje mogu potpisati različite organizacije (kao što su NGO, javna tijela, privatna poduzeća i slično) (Hyman, Klarsfeld, Ng, Haq, 2012: 285-287).

3. Instrumenti razvoja i implementacije strategija inkluzije

3.1. Općenito

Inkluzija se može definirati kao rezultat napora sindikata da unaprijedi: 1. ekonomske interese ranjivih radnika (putem sindikalnog predstavljanja njihovih ekonomskih prava kroz kolektivno pregovaranje i socijalni dijalog) i 2. njihovu političku participaciju (omogućavanjem da se njihov glas i interesi čuju u javnoj sferi kao i kroz olakšavanje građanske participacije) (Marino, 2019: 112).

Svoju ulogu u inkluziji ranjivih skupina sindikati mogu ostvariti kroz različite strategije. U skladu s ranije spomenutom tradicionalnom ulogom mogu izabrati da neće predstavljati interese podzastupljenih skupina, tzv. outsidera, već samo štititi i unaprjeđivati interese dobro zaštićenih insidera koji imaju kvalitetna radna mjesta. Iako ranjivi radnici, npr. oni prekarni, čine manji dio sindikalnog članstva, posljednjih 20-ak godina sindikati mijenjaju svoje strategije te sve više štite i predstavljaju ranjive radnike, gradeći most između njih i drugih standardnih radnika. Sindikati tragaju za tzv. „organskom solidarnošću" (Kirov, Hohnen: 2015: 851), pokušavajući postići ravnotežu između kolektivnog uređenja interesa svojih članova i ispunjenja pojedinačne potrebe svakog člana. No čini se da je to dosta teško kada su interesi tako različiti. Sindikati mogu izabrati provođenje politika koje nastoje zadovoljiti interese jedne skupine, no isto tako primijeniti mjere kojima mogu ispuniti očekivanja različitih skupina radnika. Ovdje možemo razlikovati dva glavna modela organizi-

[7] Okvirni sporazum o inkluzivnim tržištima rada (2010.), posjećeno 20.7.2026., dostupno na: https://erc-online.eu/wp-content/uploads/2014/04/Framework-Agreement-on-Inclusive-Labour-Markets-25032010-2010-00836-E.pdf

[8] EU Platform of Diversity Charters, posjećeno 3.5.2026., dostupno na: https://eu-diversity-inclusion.campaign.europa.eu/eu-platform-diversity-charters_en

ranja i pristupa. Prvi, solidaristički (univerzalistički) model koji nastoji uključiti potrebe svih radnika u jedinstvenu strategiju, koji pretpostavlja jaču reprezentativnost, ali je manje osjetljiv na potrebe pojedinih radnika. Drugi, model utemeljen na različitosti (partikularistički model) omogućuje snažnije predstavljanje pojedinačnih interesa, i to na nižim razinama, a manje je prikladan za ostvarivanje ciljeva na međusektorskoj razini (Biagiotti, 2024: 200-201). Prema Marinu et al., koji u fokusu imaju pristup prekarnim radnicima, prvi model usmjeren je vrijednostima, kroz međusektorske sindikate, direktno uključene u savez ili relativno decentraliziranu konfederaciju sindikata, koristi se pristup organiziranja prekarnih radnika odozgo prema dolje, odbijanje koaliranja s vanjskim dionicima ili samoorganiziranim skupinama; drugi model usmjeren je interesima, kroz sektorske / profesionalne sindikate povezane u međusektorske, relativno decentralizirane konfederacije, koristi se pristup organiziranja odozdo prema gore, samoorganiziranje i/ili koalicija sa samoorganiziranim skupinama (Marino et al.: 2019: 127).

Izazovi za sindikate vezano u predstavljanje i inkluziju ranjivih skupina mogu biti: reprezentativnost (dosegljivost ranjivih skupina, novi kanali komunikacije); socijalnih dijalog unutar poduzeća; pitanja vezana uz uz klijente (javna nabava, dodjela ugovora); korporativno odgovorno postupanje (sudjelovanje u izradi strategija); sudjelovanje u oblikovanju strategija zapošljavanja (Kirov, Hohnen: 2015: 868).

Sindikati su, promatrano od vremena usvajanja Zajedničke deklaracije 1995. godine do danas, poduzimali različite inicijative i aktivnosti na različitim razinama: najvišoj, nacionalnoj te međusektorskoj razini utječući na nacionalne politike i zakonodavstvo, te razini sektora i poduzeća (Eurofound, 2000: 3-5). Koriste se brojnim instrumentima, kao što su: kolektivno pregovaranje, mjere za podizanje svjesnosti, pojedinačne potpore, osposobljavanje, suradnja s drugim akterima, radničko predstavništvo, promjena organizacijske strukture sindikata, lobiranje, vođenje pravnih postupaka i slično (Cazes et al., 2019: 200-203; EC, 2019: 66).

3.2. Kolektivno pregovaranje

Prema istraživanjima, kolektivno pregovaranje ima primarnu ulogu i vrlo je učinkovit oblik uređivanja odnosa zbog svoje fleksibilnosti jer se rješenja mogu brzo prilagoditi konkretnim potrebama nekog radnog okruženja, kako na razini poduzeća, tako i međusektorskoj razini (ILO, 2022: 33-34; Biagiotti, 2024: 201).

Doseg kolektivnog pregovaranja u posljednje se vrijeme širi na pitanja kao što su nejednakost i isključenost s tržišta rada, i to posebice jednake plaće za jednaki rad, ravnoteže posla i obiteljskih obveza, nasilja i uznemiravanja na radu, suzbijanja diskriminacije, jednakosti mogućnosti i postupanja, unaprjeđenja inkluzivnih mjera radnopravne zaštite (primjerice radnika migranata) (ILO, 2022: 100; Picard, 2022: 9-10).

Snaga kolektivnog pregovaranja u pojedinim državama članicama ovisi o obilježjima konkretnih sustava, koji se mogu klasificirati u više skupina. Garnero, primjerice, klasificira sustave u 30 zemalja članica OECD-a u pet skupina, koristeći kriterije razine pregovaranja, stupnja fleksibilnosti i stupnja koordinacije. Kada je riječ o razini zapošljavanja te integracije ranjivih radnika, kao i manjoj nejednakosti plaća, prema istraživanju najbolji rezultati postignuti su u koordiniranim sustavima kolektivnog pregovaranja, za razliku od sustava decentraliziranog pregovaranja (Garnero, 2021: 189-197). Hrvatski sustav ima obilježja ovog posljednjeg (Kotulovski, 2025: 541 i d.).

Inkluzivne mjere sindikati uspješno diseminiraju kroz kolektivno pregovaranje na tri osnovna načina: 1. unošenjem klauzula o jednakosti u kolektivne ugovore; 2. indirektno, uvođenjem novih oblika dijaloga s poslodavcima i drugim socijalnim akterima o jednakosti te novim mjerama usmjerenima jednakosti; 3. pružanjem potpore i pravnog savjetovanja onima koji direktno kolektivno pregovaraju (EC, 2019: 74).

3.2.1. Klauzule o jednakosti

Čak 62% kolektivnih ugovora (sektorskih te sklopljenih na razini poduzeća) koji su analizirani u jednom izvješću MOR-a sadržavalo je klauzule u svrhu unaprjeđenja različitosti i inkluzije (ILO, 2022: 100). U sektoru trgovine u EU čak 30% kolektivnih ugovora ima barem jednu klauzulu o jednakom prisutpu obrazovanju, oko 40% o jednakim mogućnostima napredovanja, a oko 50% jednakoj plaći, dok ih gotovo 80% sadrži klauzulu o zabrani diskriminacije (Cazes, 2019: 201).

Ovdje izdvajamo neke primjere. Finski sindikat Pro imao je praksu unositi u kolektivne ugovore za financijski sektor i tehnološki sektor klauzulu kojom se promiče plan jednakosti kroz različite aktivnosti integracije manjinskih skupina i migranata. Ovakvo rješenje temeljilo se na zakonskom modelu integracije migranata. No promjena vlade donijela je i reformu imigrantske politike, tj. stroža pravila za migrante, koja se u literaturi kritizira kao loša jer migrante pretvara u slabiju kariku koja ugrožava sigurnost rada, snagu sindikata, ali i utječe na snižavanje radnih

standarda u gospodarskom sektoru općenito. Problemi se posebno očituju u sektoru socijalne skrbi u kojem se pretežno zapošljavaju migranti u Finskoj (Ndomo, Lillie, 2025).

U Italiji je sindikat CGIL utjecao izravno na praksu poduzeća kroz ugovaranje klauzula o priznavanju LGBT obitelji te roditeljskih prava LGBT roditelja (primjerice u financijskom sektoru) (EC, 2019: 74). U literaturi se ističe primjer kolektivnog ugovora za jedno talijansko poduzeće za proizvodnju luksuzne robe koji sadrži klauzulu koja potiče integraciju na radno mjesto osoba koje su promijenile spol, vezano uz činjenicu da je među osobljem bilo osoba u takvoj situaciji (Picard, 2022: 9-10).

Poljski sindikat NSZZ Solidarność putem svojih pravnika pruža savjetovanje o uključivanju odredbi o zabrani diskriminacije u autonomne izvore (kolektivne ugovore, pravilnike o radu i dr.), čije nacrte dobivaju od poslodavaca, te im predlaže odgovarajuće antidiskriminacijske klauzule. Prema analizi diskriminacije je manje upravo u poduzećima koja su dobila ovakvu pomoć te onima koja su pokrivena kolektivnim ugovorima ili u kojima se primjenjuju pravilnici o radu koji sadrže klauzule. Radna skupina za rodnu i spolnu različitost španjolskog sindikata COOO uspjela je uključiti klauzule o spolnoj i rodnoj različitosti u sedam kolektivnih ugovora ili sporazuma koji utječu na radnopravna pitanja (prije svega zakonskih sporazuma koji se tiču javnih službenika). U Ujedinjenom Kraljevstvu, sindikat Equity, za područje kulturnih priredbi i zabave provodio je niz aktivnosti, od uključivanja klauzula o zabrani diskriminacije i uznemiravanja u kolektivne ugovore i smjernice za radna mjesta, oblikujući opće standarde („Manifesto for Casting") za sporazume u sektoru priredbi i medija (npr. za televiziju) (EC, 2019: 74-75).

Kad je riječ o najvišoj, nacionalnoj razini, grčki Nacionalni kolektivni ugovor, iz 2017. godine, sadržavao je klauzulu o zabrani diskriminacije na radnom mjestu, isticao potrebu novih aktivnosti kako bi se ojačala svjesnost o različitosti te potrebu evidentiranja i izvješćivanja nadležnih tijela o rasnom nasilju, kao instrumenta učinkovite borbe protiv te pojave (Eurofound, 2020: 39).

U Hrvatskoj, u HORECA sektoru koji zapošljava velik broj stranih radnika, mladih i žena, granski kolektivni ugovor sadrži samo općenitu odredbu o zabrani diskriminacije. Riječ je o jednom od kolektivnih ugovora čija je primjena proširena, te time ima širi doseg (Kotulovski, K., 2025). Nešto detaljnije odredbe moguće je pronaći u kolektivnim ugovorima poduzeća, primjerice, o obvezi poslodavca da u cilju zaštite zaštite dostojanstva radnika naročito vodi brigu pri donošenju odluka o uređenju radnih i sanitarnih prostorija, izboru obvezne radne odjeće, načinu kon-

trole radnika i imovine, te odlučivanju o svim pitanjima uvjeta rada koji izravno ili neizravno mogu uzrokovati izloženost radnika raznim oblicima uznemiravanja (Kolektivni ugovor Hoteli Split, čl. 69).[9]

Različite klauzule mogu uključivati čimbenik dobi jer su mlade i starije osobe često žrtve diskriminacije. Za starije osobe, primjerice, fokus je stavljen na osiguranje stabilnosti zaposlenja te sprječavanje otkaza zbog problema koje u toj dobi znači gubitak posla; prijelazni put prema umirovljenju, često kroz fleksibilno radno vrijeme; te profesionalno osposobljavanje kako bi se osiguralo aktivno starenje, a vještine i iskustvo nadopunili novim znanjem (ILO, 2022: 100; Biagiotti, 2024: 202-203). Neki domaći kolektivni ugovori štite starije radnike kojima nedostaju dvije godine, odnosno 18 mjeseci do pune starosne mirovine omogućujući im pravo da do tada zadrže istu plaću u slučaju premještaja na drugo radno mjesto, gašenja radnog mjesta odnosno izmjene ugovora o radu.[10] I. Grgurev upozorava da su u fokusu socijalnog dijaloga primarno materijalna prava radnika, a da bi uključivanje antidiskriminacijskih sadržaja i mjera u socijalni dijalog i kolektivne ugovore olakšalo „uključivanje i zadržavanje osoba s invaliditetom u svijetu rada“ (Grgurev, 2025: 192-193). Upućuje na stajalište P. Bejakovića da bi se socijalni partneri trebali jače angažirati u suzbijanju diskriminacije (Bejaković, 2024: 311).

Kroz ugovaranje posebnih klauzula dolazi do izražaja fleksibilnost kolektivnog pregovaranja, koju karakterizira dogovaranje o klauzulama šireg dosega, kao i o onima koje odgovaraju potrebama jednog poduzeća (Picard, 2022: 9-10).

3.2.2. Novi oblici dijaloga

Primjer iz Belgije pokazuje da su sindikati su u kampanje za borbu protiv rasizma uključili izravno radničke predstavnike u poduzećima. Članovi tri sindikata zaposleni u NH grupaciji hotela organizirali su Odbor za poduzeće bez rasizma (‘Committee for a company without racism’) kao dio kampanje „Racism Game Over“, te podržali deklaraciju „Company without racism – living and working together“. Izrađen je akcijski plan za sva radna mjesta, uključujući i aktivnosti u okviru sindikalnog osposobljavanja i pregovaranja na razini poduzeća, u borbi protiv rasizma kao

[9] Izvor: „Baza kolektivnih ugovora SSSH“, koju je SSSH ustupio autoru na korištenje za potrebe pisanja ovog rada.

[10] Kolektivni ugovor za graditeljstvo (2023.); Kolektivni ugovor Hoteli Spit (2017.); Kolektivni ugovor Hrvatskog Telekoma d.d. (2020.). Izvor: “Baza kolektivnih ugovora SSSH”.

pojave koja dijeli radnike i produbljuje nejednakost. Slična inicijativa poduzeta je i u okviru prijevoznog poduzeća STIB u Briselu, a zanimljivo je da je cilj bio širi: potaknuti sva poduzeća u gradu na istu aktivnost, a grad pretvoriti u mjesto u kojem je dobro živjeti i raditi, u kojem svatko može pronaći svoje mjesto, gdje se poštuju kolektivna i pojedinačna temeljna prava svake osobe (EC, 2019: 75; ETUC, 2018).

Radnički predstavnici imaju važnu ulogu u zaštiti radnika od diskriminacije,[11] ali i kroz različite oblike suradnje sa sindikatima, koji su zainteresirani za jačanje radničke participacije. Tako Sindikat graditeljstva Hrvatske (dalje: SGH) posebno ističe potrebu aktivnog promicanja suradnje sindikata s radničkim vijećima i drugim radničkim predstavnicima u cilju praćenja primjene radnopravnih propisa i pravila zaštite na radu te kolektivnih ugovora, a posebice prema skupinama radnika gdje se primjećuje pojačano kršenje radnih prava, a to su ranjive skupine (agencijski radnici, radnici zaposleni kod podizvođača, stranci – migranti, upućeni radnici u inozemstvo, stariji radnici, žene). Naglašava se potreba jačanja suodlučivanja na razini poslodavca te potreba ojačati ulogu inspekcije rada vezano uz zaštitu članova radničkog vijeća (SGH, 2022: 11-13).

Izdvojimo i danske primjere novog oblika socijalnog dijaloga na razini poduzeća, vezano uz privremeni agencijski rad: a) osnivanje posebnog odbora sastavljenog od predstavnika sindikata, agencije za privremeno zapošljavanje i korisnika, koji se bavi različitim pitanjima agencijskog rada u tom poduzeću; b) suradnje ovih agencija s korisnikom, lokalnim centrima za zapošljavanje, sindikatima u cilju usklađivanja potreba za agencijskim radnicima iz baze nezaposlenih, i dr. (Grimshaw, Johnson, Rubery, Keizer, 2016: 243-244).

3.2.3. Potpora i pravno savjetovanje za one koji direktno kolektivno pregovaraju

Kao primjer navodi se platforma Forum austrijske konfederacije sindikata ÖGB namijenjenu razmjeni mišljenja migranata, njihovoj ra-

[11] Prema Zakonu o radu (Narodne novine, br. br. 93/14, 127/17, 98/19, 151/22, 46/23, 64/23, dalje: ZR) poslodavac je dužan najmanje svaka tri mjeseca obavijestiti radničko vijeće, među ostalim, o zaštiti zdravlja i sigurnosti na radu i mjerama za poboljšanje uvjeta rada, rezultatima provedenih inspekcijskih nadzora u području rada i zaštite na radu, te drugim pitanjima osobito važnim za gospodarski i socijalni položaj radnika (čl. 149. st. 1. t. 7-9). Radničko vijeće ovlašteno je štititi i promicati interese radnika zaposlenih kod određenog poslodavca, savjetovanjem, suodlučivanjem ili pregovorima s poslodavcem o pitanjima važnima za položaj radnika; pazi na poštivanje ZR-a, pravilnika o radu, kolektivnih ugovora te drugih propisa (čl. 148.).

spravi na materinjem jeziku te aktivnosti putem njihovog sindikata i Foruma. Glas i problemi migranata na taj se način mogu izravno identificirati u okviru strukture sindikata, rasprava i procesa kolektivnog pregovaranja, a ljude mobilizirati vezano uz određena pitanja i pristup regionalnim političkim akterima, ali i dodatnim resursima, kao što su savjetodavne službe ili osposobljavanja.

U Nizozemskoj je Netwerk Roze FNV (mreža članova FNV – najveće nizozemske konfederacije sindikata) stvorio alat pod nazivom „Rainbow Checklist" za kolektivne ugovore, kojim širi svoj utjecaj, kroz smjernice za radnička vijeća i sudionike u kolektivnom pregovaranju, u svrhu unaprjeđenja LGBT+ i inkluzivnosti na radnom mjestu i kolektivnim ugovorima. Lista sadrži elemente važne za borbu protiv diskriminacije i unaprjeđenje integracije i inkluzije ove skupine. Sindikat se bavio i pitanjem prava transrodnih osoba na dopust zbog postupka promjene spola. Iako nije uspio dobiti potporu zakonodavca da se dopust uredi zakonom, uspio je to uključiti u njihove kolektivne ugovore na razini sektora, kao dio kontrolne liste, kako bi se radna mjesta učinila inkluzivnijima (tj. normalnijima) za transrodne radnike (EC, 2019: 75-76).[12]

Sindikalna središnjica SSSH organizirao je ove godine ciklus besplatnih tečajeva za sindikalne povjerenike pod nazivom „Dostojanstvo na radu – Radno mjesto bez stresa, nasilja i uznemiravanja", obuhvativši pitanja sigurnog radnog mjesta i radnog mjesta bez stresa, nasilja i uznemiravanja, ulogu sindikata u zaštiti od uznemiravanja te diskriminacije i mobinga, uključujući mjere zaštite radnika i postupanje sindikalnog povjerenika u slučajevima povrede ljudskog dostojanstva na radu.

3.3. Drugi instrumenti

Osim kolektivnog pregovaranja, koriste se i drugi instrumenti, kao što su: reorganizacija sindikata; kodeksi ponašanja i etički kodeksi poduzeća; pregovaranje i razvoj planova integracije radi postizanja ciljeva različitosti i jednakosti; uvođenje mehanizma unutarnjeg izvješćivanja o diskriminirajućem ponašanju; organiziranje osposobljavanja u sindikatu i za poslodavce; planiranje događaja i kampanja s ciljem podizanja svjesnosti (Biagiotti, 2024: 203; Keune, Pedaci, 2020: 145-148).

[12] Exploring the FNV (Roles, responsibilities and partnership), posjećeno 9.7.2025., dostupno na: https://www.fnv.nl/getmedia/9e316c1c-dcb2-4f56-9207-21ad9443135e/Exploring-the-FNV-1111484-1_2.pdf; za Švedsku, Vision, posjećeno 9.7.2025, dostupno na: https://publicservices.international/affiliate/vision?lang=en&affiliate_id=306

Europski sindikati mijenjaju svoju organizaciju na način da osnivaju posebne odjele ili imenuju svoje povjerenike koji se bave pitanjima jednakosti, neka mjesta u okviru izvršnih odbora sindikata rezervirana su za predstavnike skupina u riziku od diskriminacije (primjerice, odjel za osobe s invaliditetom, predstavnike mladih) ili se skupine u nepovoljnom položaju potiču na samoorganiziranje unutar sindikata; nadalje, stvaraju se mehanizmi nadzora i kontrole vezano uz zaštitu od diskriminacije.

Kad je riječ o uznemiravanju i diskriminaciji, različiti mehanizmi unutarnjeg prijavljivanja (*workers' voice mechanism*) važni su u podizanju svjesnosti i borbi protiv ovih pojava. Oni mogu biti izravni ili predstavnički (ili mješoviti), a mogu uključivati i sindikate. Prema jednom istraživanju u SAD-u, pritužbe zbog rasne ili rodne diskriminacije rjeđe su kod poslodavaca koji imaju jasne kanale putem kojih radnici mogu izraziti svoje neslaganje, posebice ako su nadređeni i radnik različite rase ili spola (Cazes et al., 2019: 201).

Kampanje za podizanje svjesnosti mogu uključivati sindikate, nevladine organizacije i organizacije regionalne i lokalne (samo)uprave. Kampanje su dio općih strategija sindikata, dok su posebne strategije vezane uz specifične sektore. S obzirom na sadržaj, kod općih strategija fokus može biti na jačanju provedbe regulative od strane poslodavca, što je glavna strateška aktivnost, do zahtjeva za uvođenje novih mjera kako bi se osiguralo jednako postupanje. Primjer su kampanje za prijavljivanje kršenja propisa i zloupotreba, kao one protiv "prljavog čišćenja", koje su provodili danski i njemački sindikati, ili talijanskih sindikata protiv izrabljivanja lažnih samozaposlenih u sektoru graditeljstva, dok su španjolski pod geslom „Jesmo li profesionalci?" usmjerili djelovanje prema sektoru privremenog agencijskog rada i nezakonitim praksama, posebice neplaćanja prekovremenog rada (Keune, Pedaci, 2020: 146).

Osim toga, sindikati sudjeluju u lobiranju prema tijelima vlasti s ciljem da se unaprijedi zakonodavstvo o uznemiravanju i diskriminaciji. Tako je upravo sindikalno lobiranje putem ETUC-a dovelo do usvajanja Direktive o jednakom postupanju 2000. godine. Ističe se i podizanje tužbi za zaštitu od diskriminacije na radnom mjestu. Belgijski sindikat i nevladine organizacije CEOOR i Kif-Kif podigli su zajedničku tužbu protiv agencije za privremeno zapošljavanje Adecco, a sud je 2011. godine presudio da je agencija koristila rasno obilježavanje kandidata za posao. Talijanski sindikat CGIL tužio je vladu zbog neučinkovitog transponiranja EU direktiva o jednakosti (Cazes et al., 2019: 202-203).

3.4. Partnerstva i suradnja s drugim socijalnim akterima

Prema istraživanjima, sindikati uspostavljaju partnerstva koja imaju tri strateške uloge: 1. razvijanje mreže temeljene na dugoročnom partnerstvu sa svrhom jačanja snage sindikata, razvoj foruma za raspravu i razmjenu dobrih praksi; 2. širenje ciljanih skupina i učinka aktivnosti sindikata kao i regrutiranja novih članova; 3. stjecanje tehničkih znanja i informacija u oblikovanju i provedbi praksi. Vrsta partnerstva u uskoj je vezi s vrstom aktivnosti i ciljevima praksi koje provode sindikati (EC, 2019: 82).

Kod organizacije osposobljavanja sindikalista partnerstvo se može uspostaviti s vanjskim stručnjacima. Primjer je partnerstvo rumunjskog sindikata FSLI i Nacionalne agencije za osiguranje kvalitete obrazovanja, u stvaranju nacionalnog centra osposobljavanja, koje je prošireno na sindikate u nekoliko zemalja (Francuskoj, Norveškoj, Sloveniji, Italiji, Španjolskoj i Portugalu), u cilju korištenja najboljih praksi iz tih zemalja (EC, 2019: 82).

Suradnja s udrugama poslodavaca, drugim sindikatima (nacionalnim ili iz drugih zemalja) te nevladinim organizacijama (dalje: NVO) karakteristična je za aktivnosti i kampanje podizanja svjesnosti šire javnosti ili ciljanih skupina (među ostalim i tvoraca politika) čime se ostvaruje veći učinak neke aktivnosti. Tako, primjerice, u Italiji CGIL-ov ured za nova prava u suradnji s NVO radi s poduzećima i organizacijama poslodavaca na podizanju svjesnosti poslodavaca o LGBT obiteljima na radnom mjestu i daje preporuke da kolektivni ugovori uključe prava važna za LGBT roditelje. Vanjska partnerstva mogu dovesti do stvaranja dugoročnih mreža koje dopiru do šire publike i skupina. Sindikati mogu doprijeti do manje pristupačnih skupina (LGBT, migranti), dok NVO imaju u odnosu na sindikate pristup široj mreži i većem broju komunikacijskih kanala, te posljedično NVO mogu doći do poslodavaca i osvijestiti ih o pojavama poput diskriminacije (EC, 2019: 82-83).

Uz to, jedna od općih strategija koju sindikati preferiraju jest suradnja s javnim institucijama, kao što je inspekcija rada, te s poslodavcima kako bi se zaustavile nezakonite prakse, putem stvaranja bilateralnih povjerenstava, odbora za praćenje provedbe ili kroz izradu nacrta posebnih postupaka certifikacije. Primjer je njemačka zajednička agencija SOKA-BAU koja dodjeljuje certificate građevinarskim poduzećima koja su dokazala da poštuju kolektivne ugovore, a koji se mogu koristiti prilikom sudjelovanja u javnim natječajima. U Nizozemskoj djeluje zaklada Stichting Normering Arbeid, u kojoj poslodavci i sindikati iz sektora privre-

menog agencijskog rada kroz utvrđivanje posebnog postupka certificiranja zajednički djeluju na suzbijanju rada nezakonitih agencija. Strategije mogu obuhvatiti i treće: klijente, korisnike, u cilju poboljšanja kvalitete radnih mjesta i uvjeta rada (Keune, Pedaci, 2020: 146 i d.).

4. Dobre prakse hrvatskih sindikata – inkluzija stranih radnika

Kada je riječ o Hrvatskoj, analizirat ćemo inkluziju stranih radnika, kojoj sindikati posljednjih godina posvećuju posebnu pažnju. Naime, broj stranih radnika - državljana trećih zemalja u značajnom je porastu, a velik broj njih dolazi iz azijskih i afričkih zemalja, pa su prisutne kulturološke i druge razlike, a radnici ne znaju hrvatski, a često ni engleski jezik.

SSSH razvija poseban pristup njihovu sindikalnom organiziranju i informiranju, u okviru EU projekta „Vrijeme je za radnike", s ciljem istražiti potrebe i očekivanja stranih radnika, razviti mehanizme podrške i informiranja, poticati njihovu integraciju u sindikate te promicati solidarnost među domaćim i stranim radnicima. Aktivna potpora pruža se udruženim sindikatima i sindikalnim povjerenicima pri sindikalnom organiziranju i integraciji stranih radnika.[13] Aktivnosti uključuju terenske posjete, posebno sindikatima kod poslodavaca koji zapošljavaju veći broj stranih radnika, te intervjue i fokus-grupe radi identificiranja njihovih konkretnih potreba i očekivanja koja imaju od sindikata. Informiranje stranih radnika o njihovim radnim pravima provodi se jednom tjedno i putem novog WhatsApp kanala – *Workers Rights in English*, s ciljem da ih se približi sindikatu, a internetska stranica Sindikata sadržajno se prilagođava stranim radnicima. Komunikacija je olakšana korištenjem univerzalnog uređaja za glasovno prevođenje na 112 jezika.[14] Stranim radnicima se ističu prednosti članstva, sindikat predstavlja kao zajednica radnika kojoj je cilj poboljšanje radnih uvjeta, koju je potrebno razlikovati od drugih aktera koji također pružaju podršku stranim radnicima, jer sindikat se temelji na dugoročnom i kolektivnom djelovanju, dok se strani radnici

[13] SSSH, *Vrijeme je za radnike*, posjećeno 16.7.2026., dostupno na: https://www.sssh.hr/projekt/vrijeme-je-za-radnike

[14] SSSH, *Strani radnici u SSSH: Novi digitalni komunikacijski kanal i terenski rad donose prve rezultate*, posjećeno 16.7.2026., dostupno na: https://www.sssh.hr/novost/strani-radnici-u-sssh-novi-digitalni-komunikacijski-kanal-i-terenski-rad-donose; *SSSH započeo s aktivnim pristupom sindikalnom organiziranju stranih radnika*, posjećeno: 16.7.2026., dostupno na: https://www.sssh.hr/novost/sssh-zapoceo-s-aktivnim-pristupom-sindikalnom-organiziranju-stranih-radnika

učlanjuju primarno zbog osjećaja sigurnosti, pripadanja zajednici radnika, a ne samo rješenja konkretnih problema.[15] Tijekom projekta uspostavljene su dvije nove sindikalne usluge: mentoriranje pri samostalnom učenju hrvatskog jezika i podrška u zdravstvenom sustavu.

Ciklus kraćih tečajeva (pod nazivom „Sindikat, solidarnost i strani radnici: Zašto i kako ih sindikalno organizirati?“) bio je namijenjen sindikalnim povjerenicima, ali i radničkim predstavnicima,[16] kako bi se odgovorilo na izazove rasta broja stranih radnika. Ističe se važnost razumijevanja sustava iz kojih dolaze strani radnici, provođenje načela i vrijednosti sindikalnog pokreta u pristupu stranim radnicima: organiziranje bez obzira na razlike, razvijanje empatije na radnom mjestu, strani radnici jesu potencijalna snaga sindikalnog pokreta).[17]

Spomenimo i primjer Sindikata graditeljstva Hrvatske, najbrojnijeg sindikata u građevinskom privatnom sektoru (jedini je reprezentativan za sektorske kolektivne pregovore), koji se bavi gorućim pitanjima: nedostatkom radne snage, koja se kontinuirano popunjava radnicima migrantima, zatim povećanjem cijena materijala i energenata, te, s druge strane, problemima nedovoljnog sindikalnog članstva, s kojim se suočavaju sindikati u Hrvatskoj (Gotovac, 2023; Grgurev, Vukorepa, 2015; Potočnjak, 2013). U SGH prepoznaju potrebu stvaranja moderne i inovativne sindikalne organizacije koja će biti u stanju predviđati i upravljati promjenama u svijetu rada, a kao zapreke za sindikalno organiziranje i djelovanje: negativan stav poslodavaca i vlasnika prema sindikatima, nedostatak solidarnosti i nezainteresiranost radnika (kao rezultat negativne društvene i političke klime prema sindikalizmu), needuciranost i neinformiranost posebice mladih radnika (SGH, 2022: 2-3). Usmjereni su posebnim skupinama radnika, prema kojima provode ciljane akcije učlanjivanja vodeći računa o njihovim interesima (radnici na novim gradilištima/radilištima, stranci, ali i prekarni radnici (na određeno vrijeme, agencijski radnici). Kolektivno pregovaranje i kolektivni ugovor vidi se kao osnovni alat koji će se koristiti u unaprjeđenju kvalitete radnih mjesta. Suradnja je od ključnog interesa za SGH koji je ostvaruje u okviru SSSH, središnjice kojoj

[15] SSSH, *Strani radnici ulaze u sindikat zbog osjećaja pripadanja zajednici radnika*, posjećeno: 16.7.2026., dostupno na: https://www.sssh.hr/novost/strani-radnici-ulaze-u-sindikat-zbog-osjecaja-pripadanja-zajednici-radnika

[16] EDUCA, Tvoje mjesto za sindikalnu edukaciju, posjećeno: 13.7.2026., dostupno na: https://www.sssh.hr/pdf/whatwedo-publications/educa_brosura.pdf

[17] SSSH, *Ciklus tečajeva „Sindikat, solidarnost i strani radnici: Zašto i kako ih sindikalno organizirati?“*, posjećeno 9.7.2025., dostupno na: https://educa.sssh.hr/ciklus-tecajeva-sindikat-solidarnost-i-strani-radnici-zasto-i-kako-ih-sindikalno-organizirati/

pripada,[18] ali i kroz bipartitni i tripartitni socijalni dijalog, zastupanje zajedničkih interesa i jačanje sindikalne solidarnosti na europskoj i međunarodnoj razini (u asocijacijama BWI, EFBWW), te HUP – Udrugom poslodavaca graditeljstva kao partnerom u sektorskom kolektivnom pregovaranju. Za oba sindikata važna tema jest zaštita sindikalnih povjerenika i članova radničkih vijeća od diskriminacije i uznemiravanja.

5. Novi akteri u ostvarivanju inkluzije

Prema stajalištu literature sindikati moraju usvojiti posebne strategije za različite skupine radnika te promijeniti tradicionalnu organizacijsku strukturu, ciljeve i politike jer više nemaju monopol na predstavljanje radnika koje je teško organizirati. Njih sve više predstavljaju NVO, oblici suradnje i druge članske organizacije, s kojima bi sindikati morali surađivati. Učinkovitije strategije jesu: decentralizacija (odlazak na radna mjesta kao mjesta organiziranja); nuđenje usluga koje odgovaraju specifičnim potrebama radnika; prekogranična sindikalna suradnja u potpori radnicima kao što su, primjerice, upućeni radnici migranti. U većem dijelu kontinentalne Europe sindikati pokušavaju prilagoditi svoju strukturu i strategije (Molina, Guardiancich, 2018: 44-45).

Neki autori smatraju da je potrebno odabrati, regrutirati i osposobiti "nove radničke predstavnike" koji će predstavljati diverzificiranu radnu snagu i koji su "moćan instrument unaprjeđenja inkluzije" (Di Marco, Arenas, Euwema, 2017: 267).

Prema drugima, čini se da su kolektivni ugovori ili aktivnosti koje se odnose na različitost, ili specifične sporazume koje se tiču, primjerice, migranata ili prekarnih radnika, prije svega samo iznimni. U Francuskoj su se, primjerice, spremačice u Hotelu Ibis Clichy-Batignolles (u okviru moćne hotelske grupacije Accor), afričkog porijekla, a zaposlene putem outsourcinga, više od godinu dana borile protiv loših uvjeta rada i izrabljivanja prosvjedujući i štrajkajući te pokrenule sudski postupak, prije no što je sklopljen kolektivni ugovor koji im je osigurao temeljnu radnopravnu zaštitu. Mnoge od njih pretrpjele su uvrede od strane gostiju tog luksuznog hotela za vrijeme trajanja tih akcija.[19] Postavlja se pitanje kako ostvariti uspješno kolektivno pregovaranje o temi diskriminacije te imaju

[18] Zahvalnost na korisnim informacijama autor rada duguje Darku Šeperiću, iz SSSH, i Jasenki Vukšić, iz SGH.

[19] Equal Times, posjećeno 5.5.2026., dostupno na: https://www.equaltimes.org/you-don-t-ask-for-power-you-grab?lang=en

li ranjive skupine uopće mogućnost poduzimanja kolektivne akcije prije kolektivnog ugovora. Kolektivno pregovaranje pretpostavlja ravnotežu interesa što je teško postići kada su u igri ranjivi radnici. Zato je zainteresiranim, tj. ranjivim skupinama potrebno dati (nove) načine da iskažu i brane svoje interese kroz novo kolektivno pregovaranje i nove kolektivne ugovore. S druge strane, postavlja se pitanje mogu li borbu za integraciju ranjivih (bolje) provoditi drugi akteri, u zajedništvu sa sindikatima, ili kao njihova „konkurencija", primjerice, neki glasnogovornik ranjive skupine ili udruge (feminističke, LGBT, manjinske skupine)? Ipak, ove „nove" organizacije imaju manje iskustva te nisu pravno regulirane. Također, postavlja se i pitanje potrebe oblikovanja novih pravnih instituta (Guiomard, 2014: 85. i d.; Guiomard, 2021: 321).

6. Zaključak

Kolektivno pregovaranje i kolektivni ugovori ostaju važan instrument u ostvarivanju inkluzije ranjivih skupina i zaštiti od diskriminacije. Sindikati su svjesni da loši uvjeti rada i položaj ranjivih skupina negativno utječu na prava radnika općenito, dovode do erozije radnih prava te ugrožavaju sigurnost radnog mjesta i zaposlenja. Zato u novim uvjetima tržišta rada prilagođavaju svoju organizaciju, strategije i alate kako bi odgovorili na izazove i učinkovito zaštitili ranjive. Važnost pritom dobivaju novi oblici suradnje s drugim akterima, poput nevladinih organizacija, ali i potreba ojačati i inovirati suradnju s radničkim predstavnicima kao tradicionalnim zastupnicima interesa radnika. Izazovi za sindikate jesu reprezentativnost, kako ojačati ulogu sindikata unutar poduzeća, ali i u odnosu na treće (primjerice, vezano uz javnu nabavu), te kako osigurati sudjelovanje u izradi strategije društveno odgovornog postupanja i strategijama zapošljavanja.

U Hrvatskoj sindikalne središnjice prepoznaju potrebu za novim strategijama i novim pristupom svim ranjivim skupinama, posebice stranim radnicima čiji se broj brzo i stalno povećava (sindikat "odlazi na teren radnicima", koriste se nove sindikalne usluge i novi kanali komunikacije). Kada je riječ o kolektivnim ugovorima, s obzirom na činjenicu da je kolektivno pregovaranje u Hrvatskoj u krizi, u ugovore na sektorskoj razini bilo bi korisno uključiti detaljnije odredbe o zabrani diskriminacije i inkluziji, kojih sada nema, čime bi se mogao postići širi doseg zaštite, što je posebice važno kada je riječ o kolektivnim ugovorima čija se primjena proširuje (posebice u sektorima koji zapošljavaju veći broj stranih radnika i drugih ranjivih skupina).

Iako se čini da su novi mehanizmi, suradnje, nova predstavnička tijela nužno potrebna za učinkovitu zaštitu, sindikati imaju nezamjenjivu ulogu u stvaranju boljih zakonodavnih rješenja u borbi protiv diskriminacije, ali i kroz nadzor nad provedbom propisa i kolektivnih ugovora. S druge strane, da bi bilo uspješno, kolektivno pregovaranje moralo bi omogućiti ravnotežu interesa obje strane. Za ranjive skupine to znači omogućiti im da kroz kolektivno pregovaranje stvarno izraze i zaštite svoje interese. Zato pred sindikatima stoje velike zadaće.

Literatura

Knjige, članci, studije:

Arenas, A., Di Marco, D., Munduate, L., Euwema, M. C. (2017). Dialogue for Inclusion: When Managing Diversity Is not Enough. U: A. Arenas, D. Di Marco, L. Munduate i M. C. Euwema (Ur.), *Shaping Inclusive Workplaces Through Social Dialogue* (str. 3-21). Cham: Springer International Publishing

Bejaković, P. (2024). The Role of Social Partners in Tackling Discrimination Based on Age and Disability at the Workplace. *Revija za socijalnu politiku*, (3)31. 301-313

Biagiotti, M. (2024). Where do we stand with the inclusion of vulnerable workers in the European labour market? Trade unions' new and old objectives compared. *Italian Labour Law e-Journal*. 1(17). 191-209

Cazes, S., Garnero, A., Martin, S., Touzet, C. (2019). A Hard Day's Night: Collective bargaining, workers' voice and job quality. U: *Negotiating our way up* (Collective Bargaining in a Changing World of Work) (str. 164-228). Paris: OECD Publishing

Di Marco, D., Arenas, A., Euwema, M. C. (2017). The Circle of Inclusion: From Illusion to Reality. U: A. Arenas, D. Di Marco, L. Munduate i M. C. Euwema (Ur.), *Shaping Inclusive Workplaces Through Social Dialogue* (str. 261-272). Cham: Springer International Publishing

Eurofound (2020). *Role of social partners in tackling discrimination at work*. Luxembourg: Publication Office of the European Union

European Commission (2017). *Establishing a European Pillar of Social Rights*. 26 April 2017, COM (2017) 250 final

European Commission (2023). *Strengthening social dialogue in the European Union: harnessing its full potential for managing fair transitions*. 25.1.2023 COM (2023) 40 final.

European Commission, Directorate-General for Justice and Consumer (2019). *Trade union practices on non-discrimination and diversity 2019 – Follow-up to the 2010 study*. Luxembourg: Publications Office of the European Union

Garnero, A. (2021). The impact of collective bargaining on employment and wage inequality: Evidence from a new taxonomy of bargaining systems. *European Journal of Industrial Relations*. 2(27). 185-202

Gotovac, V. (2023). Otvorena pitanja reprezentativnosti sindikata za kolektivno pregovaranje: Pravni ekscesi ili izgradnja nove arhitekture kolektivnog radnog prava u Republici Hrvatskoj, *Zbornik Pravnog fakulteta u Zagrebu*. 2-3(73). 333-371

Grgurev, I. (2025). Zaštita osoba s invaliditetom od diskriminacije na tržištu rada u hrvatskome pravu i pravu Europske unije. U: M. Bađun (Ur.), *Javne politike za osobe s invaliditetom u Hrvatskoj* (str. 181-204). Zagreb: Institut za javne financije

Grgurev, I., Vukorepa, I. (2015). Uloga sindikata u doba gospodarske krize u Hrvatskoj. *Zbornik Pravnog fakulteta u Zagrebu*. 3-4(65). 387-408

Grimshaw, D., Johnson, M., Rubery, J., Keizer, A. (2016). *Reducing Precarious Work. Protective Gaps and the Role of Social Dialogue in Europe*. Manchester: European Work and Employment Research Centre, University of Manchester

Guiomard, F. (2014). L'impact juridique des lois récentes relatives aux discriminations dans l'emploi en France. U: G. Herman, A. Rea i J. Ringelheim (Ur.). *Politiques antidiscriminatoires* (str. 85-100). Louvain-la-Neuve: De Boeck

Hyman, R., Klarsfeld, A. Ng, E., Haq, R. (2012). Introduction: social regulation of diversity and equality, *European Journal of Industrial Relations*. 4(18). 279–292

ILO (2022). *Social Dialogue Report 2022. Collective bargaining for an inclusive, sustainable and resilient recovery*. Geneva: International Labour Organization

Keune, M., Pedaci, M. (2020). Trade union strategies against precarious work: Common trends and sectoral divergence in the EU. *European Journal of Industrial Relations*. 2(26). 139-155

Kirov, V., Hohnen, P. (2015). Trade unions strategies to address inclusion of vulnerable employees in „anchored" services in Europe. *International Journal of Manpower*. 6(36). 848-873

Kotulovski, K. (2025). Proširena primjena kolektivnog ugovora u hrvatskom pravu i praksi – izdvojena pitanja. U: *Zbornik radova Međunarodna naučna konferencija „Pravo i društveni konflikti 2025“* (str. 539-562). Niš: Pravni fakultet u Nišu

Marino, S., Bernaciak, M., Mrozowicki, A., Pulignano, V. (2019). Unions for whom? Union democracy and precarious workers in Poland and Italy. *Economic and Industral Democracy*. 1(40). 111-131

Molina, O., Guardiancich, I. (2018). *Organising and Representing Hard-to-Organise Workers: Implications for Turkey.* Geneve: Internatinal Labour Organization

Potočnjak, Ž. (2014). Reprezentativnost sindikata i udruga poslodavaca. *Radno pravo.* 11(2013). 8-20

Tomei, M. (2017). Foreword. U: A. Arenas, D. Di Marco, L. Munduate i M. C. Euwema (Ur.), *Shaping Inclusive Workplaces Through Social Dialogue* (str. v-vii). Cham: Springer International Publishing

Zijlstra, F., van Ruitenbeek, G., Mulders, H., van Lierop, B. (2017). Designing Work for Inclusiveness, U: A. Arenas, D. Di Marco, L. Munduate i M. C. Euwema (Ur.), *Shaping Inclusive Workplaces Through Social Dialogue* (str. 121-137). Cham: Springer International Publishing

Pravni izvori

Deklaracija socijalnih partnera iz Val Duchessea 2024. godine, posjećeno 21.6.2026., dostupno na: https://employment-social-affairs.ec.europa.eu/news/commission-and-social-partners-sign-joint-pact-strengthen-social-dialogue-europe-2025-03-05_en

ETUC, *Framework agreements*, posjećeno 10.4.2026., dostupno na: https://www.etuc.org/en/social-partners-framework-agreements, (10.4.2026.)

Kolektivni ugovor Hoteli Split, 2017.

Kolektivni ugovor Hrvatskog Telekoma d.d., 2020.

Kolektivni ugovor za graditeljstvo, 2023.

Okvirni sporazum o aktivnom starenju i međugeneracijskom pristupu, posjećeno 1.7.2026., dostupno na: https://resourcecentre.etuc.org/sites/default/files/2019-09/AAIA_Framework%20Agreement%20-%20EN.pdf

Okvirni sporazum o inkluzivnim tržištima rada (2010.), posjećeno 20.7.2026., dostupno na: https://erc-online.eu/wp-content/uploads/

2014/04/Framework-Agreement-on-Inclusive-Labour-Markets-25032010-2010-00836-E.pdf

Okvirni sporazum o uznemiravanju i nasilju na radu (2007.). Framework agreement on harassment and violence at work, posjećeno 9.6.2026., dostupno na: https://www.etuc.org/en/framework-agreement-harassment-and-violence-work

Zakon o radu. Narodne novine. Br. 93 (2014), 127 (2017), 98 (2019), 151 (2022), 46 (2023), 64 (2023)

Vrela s interneta:

EDUCA, *Tvoje mjesto za sindikalnu edukaciju*, posjećeno 13.7.2026., dostupno na: https://www.sssh.hr/pdf/whatwedo-publications/educa_brosura.pdf

ETUC, *Framework agreements*, posjećeno 10.4.2026., dostupno na: https://www.etuc.org/en/social-partners-framework-agreements,

ETUC (2018), *Hotel workers pledge to combat racism*, posjećeno 9.7.2026., dostupno na: https://www.etuc.org/en/hotel-workers-pledge-combat-racism

EU Platform of Diversity Charters, posjećeno 3.5.2026., dostupno na: https://eu-diversity-inclusion.campaign.europa.eu/eu-platform-diversity-charters_en

Equal Times, posjećeno 5.5.2026., dostupno na: https://www.equaltimes.org/you-don-t-ask-for-power-you-grab?lang=en

Exploring the FNV (Roles, responsibilities and partnership), posjećeno 9.7.2025., dostupno na: https://www.fnv.nl/getmedia/9e316c1c-dcb2-4f56-9207-21ad9443135e/Exploring-the-FNV-1111484-1_2.pdf

Guidelines on Diversity & Inclusion in the workplace: UN Global Compact Network Italy Observatory's experience, UN Global Compact Network Italy, posjećeno 3.5.2026., dostupno na: https://globalcompactnetwork.org/files/pubblicazioni_stampa/pubblicazioni_network_italia/Paper-D-e-I.pdf (3.5.2026.)

Guiomard, F. (2021). L'action de groupe-discrimination en quête de sens. *Le Droit Ouvrier*, 874(Juin 2021). 321-336, posjećeno 7.7.2026., dostupno na: https://publications.ut-capitole.fr/id/eprint/47138/1/202106_doctrine_guiomard-1.pdf

Ndomo, Q., Lillie, N. (2025). Finnish Unions Should Resist Restrictive Migration Reforms. *JUSTMIG, Policy Brief.* 1-8, posjećeno 7.5.2026.,

dostupno na: https://celsi.sk/media/datasource/PolicyBrief_Finland_EN.pdf

Picard, S. (2022). *Nuove frontiere per la contrattazione collettiva: breve guida ai temi emergenti*. European Trade Union Confederation (ETUC), posjećeno 7.7.2026., dostupno na: https://www.etuc.org/sites/default/files/page/file/2023-04/New-Frontiers-topics-guidance-IT-web.pdf

SGH (2022). Sindikat graditeljstva Hrvatske. *Programska usmjerenja za razdoblje 2022.-2026. godine („Kvalitetna radna mjesta u graditeljstvu")*, posjećeno 1.7.2026., dostupno na: https://www.sgh.hr/userfiles/files/PROGRAMSKA%20USMJERENJA%20SGH%20%202022%20do%202026.pdf

SSSH, *Ciklus tečajeva: Radno mjesto bez stresa, nasilja i uznemiravanja*, posjećeno 13.7.2026., dostupno na: https://www.sssh.hr/educa-novost/ciklus-tecajeva-radno-mjesto-bez-stresa-nasilja-i-uznemiravanja

SSSH, *Ciklus tečajeva „Sindikat, solidarnost i strani radnici: Zašto i kako ih sindikalno organizirati?"*, posjećeno 9.7.2026., dostupno na: https://educa.sssh.hr/ciklus-tecajeva-sindikat-solidarnost-i-strani-radnici-zasto-i-kako-ih-sindikalno-organizirati/

SSSH, *Strani radnici u SSSH: Novi digitalni komunikacijski kanal i terenski rad donose prve rezultate*, posjećeno 16.7.2026., dostupno na: https://www.sssh.hr/novost/strani-radnici-u-sssh-novi-digitalni-komunikacijski-kanal-i-terenski-rad-donose

SSSH, *Strani radnici ulaze u sindikat zbog osjećaja pripadanja zajednici radnika*, posjećeno 16.7.2026., dostupno na: https://www.sssh.hr/novost/strani-radnici-ulaze-u-sindikat-zbog-osjecaja-pripadanja-zajednici-radnika

SSSH, *SSSH započeo s aktivnim pristupom sindikalnom organiziranju stranih radnika*, posjećeno 16.7.2026., dostupno na: https://www.sssh.hr/novost/sssh-zapoceo-s-aktivnim-pristupom-sindikalnom-organiziranju-stranih-radnika

SSSH, *Vrijeme je za radnike*, posjećeno 16.7.2026., dostupno na: https://www.sssh.hr/projekt/vrijeme-je-za-radnike

UN (2016). *Leaving no one behind: The imperative of inclusive development. Report on the World Social Situation 2016*. United Nations Publication, posjećeno 11.4.2026., dostupno na: https://www.un.org/esa/socdev/rwss/2016/full-report.pdf

Vision, posjećeno 9.7.2025., dostupno na: https://publicservices.international/affiliate/vision?lang=en&affiliate_id=306 (9.7.2025.)

Zajednička deklaracije o sprječavanju rasne diskriminacije i ksenofobije te unaprjeđenju jednakog postupanja na radnom mjestu / Joint declaration of european social partners on the prevention of racial discrimination and xenophobia and promotion of equal treatment at the workplace, posjećeno 2.4.2026., dostupno na: https://resourcecentre.etuc.org/sites/default/files/2020-01/Joint%20Declaration%20-%20xenophobia%20EN.pdf

Sandra Laleta, LL.D.,
Full Professor,
Faculty of Law, University of Rijeka,
Republic of Croatia

The Role of Trade Unions in the Inclusion of Vulnerable Workers

Summary

The paper deals with the role of trade unions in the inclusion of vulnerable categories of workers. The focus is on different instruments of inclusion developed via collective bargaining agreements (in general or at company level), as well as new instruments of inclusion (such as partnerships with other social actors) that are becoming increasingly iportant. As a model of co-regulation, collective bargaining enables inclusive labour protection, inter alia, through the coverage of enterprises and workers, for example migrant workers, workers employed on the basis of temporary contracts and other categories of vulnerable (precarious, non-standard) workers. Traditionally, the unions' strength lies in the representation of common collective interests, while they seldom deal with the unfavourable circumstances (disadvantaged working conditions) of certain groups of workers and the differences among trade union members. Today, trade unions are reorganizing and adopting new strategies in order to attract new members (vulnerable and precarious workers), strengthen the unions' representativeness and power, and the role of worker representatives. However, in order to be successful, collective bargaining has to balance the interests of both parties. For vulnerable categories, this means enabling them to really express and protect their interests through collective bargaining.

Keywords: *trade union, inclusion, vulnerable workers.*

Enrico Gragnoli, LL.D.,[*]
Full Professor of Labour Law,
Department of Law,
Political and International Studies,
University of Parma,
Republic of Italia

UDK: 331.104/.108:004.9
005.95/.96
349.2

DOI: 10.5281/zenodo.23099588

THE EMPLOYMENT RELATIONSHIP, AUTOMATIC DECISIONS AND THEIR LIMITS: REGULATION OF INCOMPREHENSIBLE PHENOMENA.[**]

Abstract: There is currently a debate about the problem of introducing possible limitations to the workers/employees' decision-making based on automatic systems that ultimately cause choices to not be made by humans. Which regulatory strategies can be adopted with automatic decision-making systems? The public availability of data would help workers/employees to react accordingly but, due to the complexity of the mathematical models and the nature of a civil law trial, even if the companies present unreliable theses, unreliability would never be discovered in the ordinary proceedings of a judgment. The company must be free to use mathematical tools of its choosing for decision-making, but the laws and regulations should divide the possible automatic choices into two veins: one left free for the unconditional application of the mathematical tools, and the other strictly regulated, because it pertains to the necessary protection of fundamental interests of the employee.

Keyword: labour relations, artificial intelligence, automated decision-making, civil law trial, regulation, employers' powers.

1. The employment relationship and decisions based on sophisticated algorithms

There is currently a debate about the problem of possible limitations to the decision-making of workers and employees which is based on automatic systems that in the end cause choices to not be made by humans.

[*] enrico.gragnoli@studiogragnoli.eu

[**] A similar paper has been presented in the Ethicomp conference in La Rioja University, in Logrono (Spain) in 17 – 19 June 2020.

This issue has now become extremely relevant, especially in contemporary labour law, and for quite evident reasons. However, law scholars are the victims, not the heroes of this debate, since they must discuss the regulation of profiles and elements which they do not understand, not even superficially. This is the basic question: how can law interact according to reason towards decision-making methods based on mathematical resources so complex that their fundamental features are impossible to understand? This can very well be called a challenge to regulate the unknown. Can there be a rational regulation of a phenomenon incomprehensible to law and its scholars?

The issue does not only concern the work organised by the so-called digital platforms but also (and above all) the industrial and commercial company structures with a more traditional organisation. The continuity of the relationship and the inclusion of performance in a business context makes automatic decision paths a common feature of many employment relationships and obviously companies exploit this feature with increasing frequency. Which regulatory strategies can be adopted with automatic decision-making systems? Barring the anachronistic prohibition of similar mechanisms, since luddism has never had much space in Western thought, the traditional idea was to force companies to disclose the basic assumptions and premises employed by these automatic evaluation systems so as to allow the workers to understand how they are judged.

The public availability of said data would help workers and employees to react accordingly, but this strategy has two obvious limitations. On the one hand, given the current structure of the civil trial, even if the company reveals the way automatic judgments are made, verifying whether their statements are true would have unrealistic costs and times and, therefore, there would be no penalty for those who lie. It is difficult to calculate whether and to what extent companies are tempted to conceal their evaluation systems behind convenient descriptions. However, due to the complexity of the mathematical models and the nature of a civil law trial, even if companies present unreliable theses, said unreliability would never be discovered in the ordinary proceedings of a judgment, in which a reconstruction of the setting of an algorithm is actually impossible, due to the very nature of the issue.

This statement may surprise and the demonstration is not easy, especially for those who have no experience of a civil law trial. However, the conclusion is obvious because a trial is not the place where such complex scientific questions can be explored. The referring to technical advice and consultancy follows well-established models that are however based

on issues that are quite different from the installation of an algorithm and, due to their very nature, these problems cannot be defined with traditional procedural schemes.

On the other hand, the protection afforded to the workers by providing information beforehand on the significant elements for the automatic assessment is irrelevant; the idea is trying to recreate organizational situations similar to those where the decisions entrusted only to men are made, while the technical innovation generates a completely different context. When examining an algorithm, the position of those who feel the effects of an automatic decision is not comparable to that of those who are evaluated by a human, as the latter is ruled by emotions and by that complex articulation of opinions and suggestions typical of our mind. The algorithm cannot be considered similar to a subjective decision, due to the profound difference in the way it is made.

The law system must accept automatic decisions for what they are, without thinking of dealing with them by forcing them to take features or components of the traditional ones. Modern techniques and the systems built with them cannot be regulated by reusing schemes and duties designed for natural persons and, first of all, any norm must be discussed on the basis of its effectiveness. Since there cannot be a decision made by a judicial body on the structure and working of an algorithm, and our civil trial is not ready to face such a challenge in general (let alone the costs reasonably affordable by an employee), the law system must openly state its acceptance of reality. Which goals can be pursued in the context of the employment relationship and especially of relationships based on continuous collaboration, so that the inevitable recourse to automatic decisions can be compatible with the protection of the workers' rights and demands? Very often, when discussing this topic, many ask for a sort of "humanization" of technologies and their methods. While this is a fascinating perspective from an ethical point of view, it is altogether not possible on the practical side.

2. Algorithms and human decision-making.

No matter how one can imagine it, an algorithm is different from human reasoning, if only because the latter is never neutral in considering the elements submitted to its analysis as it is influenced by internal conflicts and by the impact of emotions, as well as of whatever element may be beyond the reach of a precise calculation. Regardless of that fact, one must ask what we can actually learn about the way automatic decisions

work during a civil trial, and the answer is an utterly disheartening one. Even if it were possible to set up an analysis on the algorithm and even if we overcame the momentous complexity of the issue, using all available experts and having an acceptable amount of time for the process, the costs would be unsustainable in any labour dispute, thus going against the interests protected therein.

For this reason, the automatic decision processes are impossible to understand, especially considering the actual dynamics of the disputes, because it is not possible to clarify how these processes actually work. In fact, the only information one has is the version provided by the companies, whose credibility cannot be verified. Everything that lies beyond the empirical analysis of the judge is presented as a mechanism that cannot be dominated, a kind of unknown terrain which, on the one hand, conditions the development of the employment relationship and, on the other hand, escapes full understanding because the way it works is described by the company without anyone else knowing whether this description is actually true.

The employer must be free to use mathematical tools of its choosing for decision-making, but the laws must set down and codify rights with binding prerequisites. As far as technical innovations are concerned, an oppositional strategy cannot lead to lasting success, even more so if the phenomenon to be regulated cannot be credibly and effectively considered by the judges. The laws and regulations should divide the possible automatic choices into two veins: one left free for the unconditional application of the mathematical tools, and the other strictly regulated, because it pertains to the necessary protection of fundamental interests of the employee, in which the automatic interventions can create disturbances in the implementation of protected values.

In these areas, regardless of the results of the automatic analyses, the decisions must correspond to selected reasons, and the employer must provide a demonstration. To comply with the law, the employer should set his computer aids (however sophisticated) using a conditioning evaluation grid as a reference and he should be able to prove compliance to said grid in court. In other areas, the employer has to be allowed to use his preferred decision-making strategies. The protection would be selective and would not concern any decision, but only those on crucial assets, of extreme importance for the worker. This stronger but limited protection would force companies to compare their merits with mandatory regulatory indications. In other words, we should move from regulating all automatic

decision-making procedures to a much stronger protection only for some issues, such as those regarding pay, assignments, transfers and dismissal.

3. An alternative proposal on the regulation of automatic decisions in the employment relationship.

The protection based on the explanation of decision-making methods is illusory; the worker cannot possibly dominate the algorithms that surround us and that are used for decisions against him. We should rather, with a more modest but also more effective approach, be content with substantial constraints on the decisions made in some matters, in which, free to process information, the company should motivate according to predetermined selection lines, while remaining free from constraints in other areas. Two alternative routes should be created, one regulated by laws that pertain to the object of evaluation and the other left in an empty space by law, so that there can be application of the preferred automatic solutions.

Let us give some examples; if a system has to select the employee worthy of a prize, it is foolish to think that the decision-making processes may be made clearer by disclosing in advance the parameters used for setting the algorithm. In the event of a dispute and in the context of a civil trial, it will never be possible to clarify the actual functioning of the algorithm and, therefore, to establish whether the statements made by the company are true or whether, on the contrary, the information given on the setting of the selection is incorrect. Nor can one think of banning such an initiative because the strategy would be anti-historical. A different case would be if, in a litigation started by a dissatisfied worker, the company were forced to demonstrate positively (with ordinary procedural instruments) the fact that the choice corresponded to the criteria established by law. This solution could be excessive in cases pertaining to rewards, since these would be benefits exceeding the minimum remuneration and connected to individual merit.

But, what about the cases of transfers to workplaces located very far from one's hometown? In such cases, little does it matter to establish which parameters are used by the algorithm since, in fact, it is impossible to verify a similar statement in court. Having established the legal limits to the decision, the company must be free to resort to the preferred technical solutions but, in case of a trial, it must prove to have based its decision on a motivation consistent with the laws in force. For example, with regards to the transfer, the law can prescribe that only management profiles shall

be considered and that family problems shall be taken into account when evaluating profiles meet the professional requirements.

Consider the case (far too “popular”) of the so-called digital platforms and of the mechanisms for selecting workers in charge of a service. Even if the company owning the so-called platform declares which facts are relevant for the purposes of the decisions taken with complex mathematical tools, one would never be able to establish the veracity of such statements in judgment and any attempt would have appalling costs, in no way proportionate to the economic interest of the individual worker. The law must take an opposite stance; the company decides as it wishes, with its instruments but, in the event of a reliable objection, based on data that reveals a real problem, it must demonstrate that there is no discrimination and that the functioning of the algorithm does not affect subjects on the basis of sex, religion, race, and so on.

In case the collaboration is an articulated and continuous, prolonged one, such as that typical of subordinate employment, opportunities for decisions based on automatic choices multiply. Precisely for this reason, the legal response must be selective, since an overall regulation of the court decisions entrusted to algorithms would presuppose the precise understanding and demonstration of their functioning. But, such results cannot be achieved, nor are there hopes or actual prospects of overcoming these obstacles, since, if well understood, the complexity of the information technology resources is destined to increase, making them difficult to regulate. If one wants to mitigate the problems posed by the technical context, the selection of targeted and limited objectives is the first step, as it allows focusing one's attention on issues in which the goal of protecting the employee is more evident, without having to engage in an all-encompassing and, therefore, only generic regulation.

In fact, if law has to be fruitfully applied, one should take into account not only the modern technical resources but also the specific aspects of the employment relationship. On these issues, the company must be forced to justify its decisions, in the form of a predefined and circumscribed group of elements, considered consistent with the objectives of the system. The passage from regulating algorithms to regulating certain areas of the employment relationship shifts the focus on safeguarding the person from decisions that have a harmful potential and on the basis of traditional legal reasoning and analysis.

4. The reasons of labour law and those of technology.

The problem of automated decisions is a sign of a more complex comparison between technical transformations (and their impact on company organizational models) and labour law. The latter is left without a direction because it is used to regulating a consolidated structure, in the face of a range of solutions very different from each other, because the extension of computer mechanisms leaves wide berth to the employer's initiative. The solution cannot be a "transversal" approach to the regulation of the so-called "data processing", and the insistence of the European Union system demonstrates little awareness of the ineffectiveness of this approach, with regards to the protection of workers. The European Union regulation does not grasp the specific profiles of their condition and looks at the company's computer and knowledge resources without distinguishing the different contexts in which they are applied, in particular without seeing the typical protection needs of employees.

On the one hand, the authority of the employer creates the premises for the repeated appearance of decisions destined to become "automated" to an increasing extent and without any reasonable chance of actual judicial control. On the other hand, the continuity of the relationship exposes the interests of the employee to stronger threats just because of its length and its being characterised by constant technical evolution, with modifications of the tools that are becoming even more significant the longer the relationship lasts. Furthermore, the social weakness of the worker does not allow him to effectively exercise the contractual powers recognized to him. The collective agreements are weakened by the lack of information and action capacity of the trade unions, unable to condition the organizational change, of which they are mere spectators.

The error of the European Union regulation lies in its wanting to discipline information in all areas, without reflecting on the needs of the employment relationship, in which, especially regarding the "automated decisions", what needs regulation (with an accurately selective approach) is the powers of the employer rather than their analytical background, which escapes the judicial understanding. If labour law wants to have hopes of success, rather than trying to change organizational paths, it must look at the individual provisions influencing the employee's sphere. The problem is not the application of the algorithms, but the justness of the decisions stemming from them. For this purpose, it is necessary to identify each decision's binding assumptions, with the company having the burden to prove the consistency of its decisions with these assumptions.

As much as this may displease some, there is no possible resistance to technical change and the laws and regulation must be careful not to set such an unachievable goal. There is another goal to pursue, that is to condition the exercise of the powers which can exploit the knowledge or indications governed by complex mathematical models but must also, in court proceedings, be able to generate an argument consistent with the regulatory parameters and submitted to the judge for the final decision.

Although their background is "automated", decisions fall within the province of man when they become the possible subject of a judgment, and this happens if the law creates a grid of significant factors, which the company must confront itself with and in respect of which there is the possibility of a coherent appreciation. Corporate decision are in any case human not if they are forced to renounce mathematical elaborations but if, in order to be legitimate, they must respect axiological parameters that can be dominated by the judge and mandatory for the setting and conclusion of the decision-making process itself.

Hence, labour law rediscovers its original nature of containing the authority of the company rather than changing organizational strategies, despite the fact that the illusion of being able to do the latter is still a popular one. The core and focus should not be the corporate structural criteria but the prerequisites for unilateral powers affecting the position of the worker. Modesty in the selection of goals must be combined with realism in setting the rules, so that they can be effective and contribute to the rebalancing of the reasons of companies and employees.

References

Appelbuam, E., Batt R. (2011). *Private equity at work. When Wall Street manages main street,* New York;

Bayern, S. (2014). Of bitcoins, independently wealthy software, and the Zero – member LLC, in *Northwestern University Law Review,* n. 108, 1485 ss.;

Bostrom, N. (2014). *Superintelligence. Paths, dangers, strategies,* Oxford University Press, Oxford;

Cherry, M. A. (2015). Beyond misclassification: the digital transformation of work, in *Comparative Labor Law and Policy Journal,* n. 37, 577 ss.;

Ciucciovino, S. (2024). La disciplina nazionale sull’utilizzazione dell’intelligenza artificiale nei rapporti di lavoro*,* in *Lav. dir. Europa,* 2024, fasc. 1;

Dan–Cohen, M. (2016). *Rights, persons and organizations: a legal theory for bureaucratic society,* New Orleans;

Domings, P. (2015). *The master algorithm: how the quest for the ultimate learning machine will remake our world,* New York;

Fagnino, E. (2019). *Dalla fisica all'algoritmo: una prospettiva di analisi giuslavoristica,* Bergamo;

Faioli, M. (2018). *Mansioni e macchina intelligente,* Torino;

Fontana, G. (2023). Intelligenza artificiale e giustizia del lavoro nell'epoca della "calcolabilità giuridica", in *Giorn. dir. lav. rel. ind.,* 375 ss.;

Franza, G. (2025). *Diritto del lavoro, intelligenza artificiale e prevedibilità degli esiti giudiziali,* in *Lav. dir. Europa,* fasc. 1;

Lopucki, L. M. (2018). Algorithmic entities, in *Washington University Law Review,* n. 95, 887 ss.;

Peyronnet, M. (2019). Take easy *controlle e sanctionne des salariès,* in *Revue de droit du travail,* n. 1, 36 ss.;

Prassl, J. (2017). *Humans a service. The promise and the perils of work in the gig economy,* Oxford University press, Oxford;

Pucci, D. (2024). Intelligenza artificiale umanoide, in *Lav. dir. Europa,* fasc. straord.;

Romeo, C. (2024). L'era degli algoritmi e la sua incidenza nell'ambito della certezza del diritto. Un connubio sospetto, in *Lav. giur.,* 5 ss.;

Rosenblat, A. (2018). *Uberland: how algorithms are rewriting the rules of work,* Los Angeles;

Salazar, C. (2019). Diritti e algoritmi: la gig economy e il "caso Foodora", tra giudici e legislatore, in *Liber amicorum per Pasquale Costanzo,* 2019;

Sartor, G. (2016). *L'informatica giuridica e le tecnologie dell'informazione,* Torino;

Sartori, A. (2024). Intelligenza artificiale e gestione del rapporto di lavoro. Novità da un cantiere ancora aperto, in *Variaz. temi dir. lav.,* 275 ss.;

Thomaz, A. L., Hoffman, G., Cakmak, M. (2016). Computational human – robot interaction. Foundations and trends*,* in *Robotics,* n. 4, 105 ss.;

Todoli Signes, A. (2018). La gobernanza colectiva de la protecciòn de datos en las relaciones laborales: big data, creaciòn de perfiles, decisiones empresariales automatizadas y los derechos colectivos*,* in *Revista de derecho social,* n.84, 69 ss.;

Trojsi, A. (2013). *Il diritto del lavoratore alla protezione dei dati personali,* Torino;

Varanini, F. (2020). *Le cinque leggi bronzee dell'era digitale,* Milano;

Vespignani, A., Rijtano, R. (2019). *L'algoritmo e l'oracolo. Come la scienza predice il futuro e ci aiuta a cambiarlo,* Milano;

Weaver, J. F. (2013). *Robots are people too: how Siri, Google car and Artificial intelligence will force us to change our laws,* Preager, Santa Barbara;

Zuboff, S. (2019). *Il capitalismo della sorveglianza. Il futuro dell'umanità nell'era dei nuovi poteri,* Roma.

Dr Enrico Gragnoli,
Redovni profesor radnog prava,
Departman za pravo, političke i međunarodne studije,
Univerzitet u Parmi,
Republika Italija

Radni odnosi, automatske odluke i njihova ograničenja: Regulisanje nerazumljivih fenomena

Rezime

Trenutno se vodi debata o problemu uvođenja mogućih ograničenja u donošenje odluka radnika i zaposlenih na osnovu automatskih sistema koji na kraju dovode do toga da odluke ne donose ljudi. Ovo pitanje je postalo izuzetno aktuelno, posebno u savremenom radnom pravu, i to iz sasvim očiglednih razloga. Međutim, pravnici su žrtve a ne heroji ove debate jer su prinuđeni da raspravljaju o regulisanju profila i elemenata koje ne razumeju, čak ni površno. Tu dolazimo do ključnog pitanja: kako zakon može da deluje u skladu sa razumom prema metodama donošenja odluka zasnovanim na matematičkim resursima koji su toliko složeni da je njihove osnovne karakteristike nemoguće razumeti? Ovo se može nazvati izazovom regulisanja nepoznatog. Može li postojati racionalno regulisanje fenomena koji je neshvatljiv pravnim poslenicima i pravnoj normi?

Pravni sistem mora prihvatiti automatske odluke onakve kakve jesu, bez nastojanja da tim odlukama pripišu karakteristike ili komponente tradicionalnih pravnih odluka. Savremene tehnologije i sistemi izgrađeni pomoću njih ne mogu se regulisati ponovnim korišćenjem šema i obaveza namenjenih fizičkim licima i, pre svega, o svakoj normi se mora raspravljati na osnovu njene efikasnosti. Budući da pravosudni organi ne mogu doneti odluku o strukturi i radu algoritma, dok naše građansko pravosuđe uopšte nije spremno da se suoči sa takvim izazovom (a kamoli sa razumnim troškovima koji su prihvatljivi za zaposlene), pravni sistem mora otvoreno da kaže da prihvata realnost. Kojim ciljevima se može težiti u kontekstu radnog odnosa, a posebno radnih odnosa zasnovanih na kontinuiranoj saradnji, kako bi neizbežno pribegavanje automatskim odlukama bilo kompatibilno sa zaštitom prava i zahteva radnika? U raspravama na ovu temu vrlo često se ističe potreba za nekom vrstom „humanizacije“ tehnologija i njihovih metoda. Sa etičke tačke

gledišta, to je fascinantan predlog koji se, realno gledano, uopšte ne može ostvariti u praksi.

Ključne reči: *radni odnos, veštačka inteligencija, automatizovani sistemi za donošenje odluka, građanska parnica, propisi, ovlašćenja poslodavaca.*

Др Марија Драгићевић Ђорђевић, [*]
Доцент,
Правни факултет, Универзитет у Нишу,
Република Србија

UDK: 364.3(430)
DOI: 10.5281/zenodo.23099619

ДУГОТРАЈНА ФУНКЦИОНАЛНА ЗАВИСНОСТ КАО НОВИ И САМОСТАЛАН СОЦИЈАЛНИ РИЗИК: СЛУЧАЈ НЕМАЧКЕ[**] [***]

Апстракт: Дуготрајна функционална зависност у савременим државама благостања све изразитије поприма обележја новог социјалног ризика. Иако зависност од помоћи другог лица није нова животна појава, демографско старење, продужавање животног века и промене породичних и радних односа изменили су њен друштвени значај и ограничили могућност породице да самостално обезбеди потребну негу. Полазећи од теоријског оквира нових социјалних ризика, у раду се испитује да ли дуготрајна функционална зависност може бити квалификована као нови и самосталан социјални ризик и у којој мери дуготрајна нега представља адекватан институционални одговор на његову реализацију. Ова питања анализирају се на примеру немачког система осигурања за дуготрајну негу. Закључује се да специфичност функционалне зависности оправдава њено издвајање као самосталног предмета социјалноправне заштите, али и да институционално признавање ризика не подразумева нужно потпуну социјализацију његових последица.

Кључне речи: дуготрајна функционална зависност, дуготрајна нега, нови социјални ризици, социјална сигурност, Немачка.

---

[*] marijad@prafak.ni.ac.rs, ORCID ID: 0000-0002-7427-6486.

[**] Рад је настао као резултат финансирања од стране Министарства науке, технолошког развоја и иновација, по Уговору евиденциони број 451-03-34/2026-03/ 200120 од 05. 02. 2026. године.

[***] Рад је саопштен на међународној научној конференцији „Право за ново доба: нормативни изазови у 21. веку“, одржаној на Правном факултету Универзитета у Нишу у мају 2026. године.

1. Увод

Системи социјалне сигурности традиционално су развијани ради заштите појединца од животних околности које могу довести до губитка или смањења прихода, односно до повећаних трошкова које он и његова породица не могу самостално да поднесу. Болест, старост, незапосленост, инвалидност, материнство, смрт издржаваоца породице, подршка породици са децом, несрећа на раду и професионална обољења временом су препознати као *основни социјални ризици*, поводом којих су развијени различити механизми социјалне сигурности (Ковачевић, 2007: 44). Развој савремених друштава, међутим, показује да њихов круг није непроменљив. Демографске промене, промене у структури породице и на тржишту рада могу довести до тога да животна околност која је раније превасходно остајала у приватној сфери стекне шири друштвени значај, а њене последице превазиђу могућности појединца и породице да их самостално ублаже (Strban, 2012: 213-215; Strban, Bagari, 2020: 89).

Такав процес може се уочити код *дуготрајне функционалне зависности*. Губитак или значајно смањење способности за самостално обављање основних животних активности, услед којег се јавља потреба за помоћи и негом другог лица, није нова појава, али су продужавање животног века, старење становништва, промене породичне структуре, већа географска мобилност и раст учешћа жена на тржишту рада битно изменили контекст у којем се она јавља. Ове промене истовремено повећавају потребу за дуготрајном негом и смањују традиционалне породичне капацитете за њено обезбеђивање (Strban, Bagari, 2020: 90, 93). Отуда се отвара питање *да ли дуготрајну функционалну зависност и даље треба посматрати превасходно као индивидуалну и породичну животну околност или је она, у савременим условима, стекла обележја новог социјалног ризика*.

Препознавање функционалне зависности као социјалног ризика отвара и *сложеније питање њене самосталности у односу на основне социјалне ризике*. Дуготрајна функционална зависност најчешће настаје у вези са болешћу, инвалидношћу или старошћу, због чега су различити облици заштите традиционално обезбеђивани у оквиру постојећих система социјалне сигурности. Ипак, њена специфичност огледа се у функционалној последици — дуготрајном губитку или значајном смањењу самосталности, услед којег се јавља потреба за помоћи другог лица у обављању активности свакодневног живота — која се не поклапа у потпуности ни са једним од наведених ризика

(Strban, Bagari, 2020: 94-96). Зато се поставља питање да ли ова специфичност пружа довољан основ за њено издвајање као самосталног социјалног ризика. Додатну сложеност представља чињеница да *последице функционалне зависности могу захватити и лица која обезбеђују неформалну негу*. Неговатељске обавезе могу утицати на њихову радну активност, приходе и социјалну сигурност, због чега институционални одговор на функционалну зависност нужно отвара и питање расподеле терета неге између породице и организованог система социјалне заштите (Strban, Bagari, 2020: 96). За разматрање ових питања посебно је значајан немачки модел. Успостављање посебног осигурања за дуготрајну негу 1994. године представља један од најизразитијих примера институционалног издвајања функционалне зависности као посебног предмета социјалне заштите (Rothgang, 2010: 436-438). Немачко искуство стога пружа погодну основу за испитивање односа између концептуалног препознавања социјалног ризика и начина његове институционализације.

Полазећи од наведеног, предмет рада је испитивање оправданости издвајања дуготрајне функционалне зависности као новог и самосталног социјалног ризика, као и адекватности дуготрајне неге као институционалног одговора на остварење тог ризика. Полази се од става да савремене демографске и социјалне промене функционалној зависности дају обележја новог социјалног ризика, док њена функционална специфичност пружа основ за њено издвајање у односу на болест, инвалидност и старост. У том циљу анализирају се појам и критеријуми социјалног ризика, разграничава дуготрајна функционална зависност од сродних класичних социјалних ризика и разматра немачки систем осигурања за дуготрајну негу као пример њене институционализације.

2. Социјални ризик као основ организовања социјалне сигурности

Појам социјалног ризика представља једну од основних категорија права социјалне сигурности, будући да његова реализација активира механизме организоване друштвене заштите. Ипак, свака неповољна животна околност не представља истовремено и социјални ризик. Друштвена интервенција постаје оправдана када одређена опасност превазиђе оквир индивидуалног случаја и, с обзиром на учесталост, тежину последица и распрострањеност, стекне шири друштвени значај (Ковачевић, 2007: 9-10; Strban, 2012: 213-214). Социјални

ризик се, стога, може разумети као животна околност чија реализација доводи до губитка или значајног смањења средстава за живот, односно до настанка нових или повећаних трошкова, а чије последице појединац и његова породица не могу или, с обзиром на њихов друштвени значај, не треба да сносе искључиво сопственим средствима. Када такве околности превазиђу приватну сферу, њихово ублажавање оправдава расподелу терета посредством механизама друштвене солидарности (Ковачевић, 2007: 9-10; Strban, 2012: 213-214; Strban, Bagari, 2020: 89).

Циљ социјалне сигурности традиционално се везује за заштиту од губитка или значајног смањења прихода, као и од повећаних трошкова које појединац и његова породица нису у стању самостално да поднесу. Она почива на различитим облицима солидарности — између лица са вишим и нижим приходима, здравих и болесних, млађих и старијих, као и између генерација (Strban, 2012: 214). На том принципу заснива се и разлика између организоване социјалне заштите и приступа који последице животних ризика препушта искључиво индивидуалној одговорности. Појам ризика, међутим, нема исто значење у приватном осигурању и у праву социјалне сигурности. У приватном осигурању он се по правилу везује за могућност наступања будућег и неизвесног догађаја чије се економске последице распоређују у оквиру уговорног односа. Код социјалних ризика, насупрот томе, неизвесност није нужно конститутивно обележје, будући да социјална сигурност обухвата и догађаје чије се наступање може очекивати или је извесно. Одлучујуће, дакле, није да ли је наступање одређене животне околности неизвесно, већ да ли су њене последице препознате као предмет организоване друштвене заштите (Шундерић, 2009: 80-81; Strban, 2012: 216-217). Из тога произлази да социјални ризик није искључиво фактичка већ и нормативна категорија: одређена животна околност стиче то својство када се кроз правни систем изрази друштвена одлука да њене последице не треба оставити искључиво појединцу и породици, већ их у одређеном обиму социјализовати (Strban, 2012: 216). Такав приступ истовремено значи да каталог социјалних ризика није затворен и непроменљив.

Историјски посматрано, системи социјалне сигурности изграђивани су око ограниченог броја класичних социјалних ризика, чији је нормативни оквир систематизован Конвенцијом Међународне организације рада број 102 о минималној норми социјалне сигурно-

сти.[1] На тој основи се и у домаћој теорији прави разлика између основних социјалних ризика, обухваћених Конвенцијом број 102, и ризика нове генерације, међу које се убраја и губитак аутономије, односно потреба за помоћи и негом другог лица (Ковачевић, 2007: 44; Бојић, 2026: 69-70). Ширење круга социјалних ризика одражава промене друштвених и економских услова у којима системи социјалне сигурности остварују своју заштитну функцију. Држава благостања индустријског периода била је превасходно усмерена на обезбеђивање прихода у случају старости, незапослености, болести или инвалидности, док је значајан део неге остајао унутар породице и почивао на неплаћеном раду жена. Промене породичних структура и тржишта рада, нарочито веће учешће жена у плаћеном раду, постепено су слабиле претпоставке таквог модела и стварале потребу за организованом заштитом у областима које су раније претежно припадале приватној сфери. Међу њима се издваја и нега функционално зависних старијих лица и лица са инвалидитетом, која се у теорији препознаје као једна од области у којима постиндустријске промене стварају нове социјалне ризике (Bonoli, 2005: 432-434).

На овим променама заснива се концепт *нових социјалних ризика*, којим се означавају ситуације губитка благостања повезане са социоекономским трансформацијама постиндустријског друштва (Taylor-Gooby, 2004b: 45-46; Bonoli, 2006: 5-7; Вуковић, 2012: 66). Њихова „новина“ не претпоставља нужно настанак до тада непознате животне околности, већ може проистећи из промене њеног друштвеног значаја, повећане изложености становништва и слабљења традиционалних механизама за ублажавање њених последица. За њихово препознавање могу бити релевантни формални показатељи, попут развоја међународних стандарда, упоредноправних решења и посебних права или система заштите, али већи значај имају материјални показатељи: повећање броја лица изложених ризику, недовољност традиционалних механизама заштите и последице које постојећи систем више не може адекватно да ублажи (Strban, Bagari, 2020: 89-92). Управо наведена обележја отварају питање да ли се и дуготрајна функ-

[1] Конвенција МОР број 102 о минималној норми социјалне сигурности, *Службени лист ФНРЈ*, бр. 1/55. Конвенцијом су систематизоване традиционалне области социјалне сигурности, међу којима дуготрајна функционална зависност није издвојена као посебан социјални ризик. Њен изостанак из класичног нормативног оквира и касније издвајање зависности и потребе за дуготрајном негом указују на историјску условљеност каталога социјалних ризика. Вид. Бојић, 2026: 69-70; Strban, Bagari, 2020: 90-91.

ционална зависност, иако сама по себи није нова животна околност, у савременим друштвеним условима може квалификовати као нови социјални ризик.

3. Дуготрајна функционална зависност као нови социјални ризик

Одређивање дуготрајне функционалне зависности као новог социјалног ризика на први поглед може деловати противречно. Губитак способности за самостално задовољавање основних животних потреба и зависност од помоћи другог лица нису производ савременог друштва, нити су облици заштите лица којима је таква помоћ потребна настали тек са развојем система дуготрајне неге. „Новина" овог ризика стога се не може заснивати на времену његовог настанка, већ на промени његовог друштвеног значаја и начина расподеле одговорности за његове последице између појединца, породице и друштва (Strban, 2012: 220-221; Strban, Bagari, 2020: 89-90). Развој медицине и побољшање животних услова продужили су животни век, укључујући и период живота са хроничним обољењима и функционалним ограничењима, док демографско старење повећава број лица код којих се може јавити потреба за дуготрајном помоћи. Истовремено, мањи број деце, већа географска мобилност, одвојено становање различитих генерација и веће учешће жена на тржишту рада смањују расположивост неформалне неге унутар породице (Strban, 2012: 211-212; Bonoli, 2005: 432-433; Strban, Bagari, 2020: 90, 93). Тако настаје несклад између *раста потребе за дуготрајном негом и смањивања традиционалних породичних капацитета за њено неформално обезбеђивање*. Последице функционалне зависности које су раније у значајној мери биле апсорбоване унутар породице све чешће захтевају формалне услуге, новчана давања и друге облике јавне подршке, чиме се део одговорности за њихово ублажавање преноси из претежно приватне сфере у област организоване друштвене заштите (Morel, 2006: 227-229; Taylor-Gooby, 2004a: 5, 7-8).

Социјална природа овог ризика произлази и из тежине и трајања његових последица. Дуготрајна функционална зависност може захтевати подршку током више месеци или година и подразумевати континуиране трошкове професионалне неге, прилагођавања услова живота и помоћи у обављању свакодневних активности. Њене последице зато нису ограничене на здравствено стање лица, већ могу довести до исцрпљивања приватних средстава, незадовољених потре-

ба за негом и зависности од социјалне помоћи. Обим тих последица може превазићи могућности индивидуалног и породичног обезбеђења (Strban, Bagari, 2020: 92-93; Eggers, 2023: 368-370).

Развој система дуготрајне неге у европским државама потврђује институционалну димензију овог процеса. Ширење права на социјалне престације у области дуготрајне неге, у виду услуга и новчаних давања, одражава постепено препознавање функционалне зависности као ризика који захтева организован друштвени одговор (Eggers, 2023: 369-370). Посебно је индикативна ситуација у којој лице које је током радног века било материјално обезбеђено, услед трошкова дуготрајне неге мора да исцрпи сопствену имовину и постане зависно од социјалне помоћи. Тада супсидијарни механизам заштите фактички преузима функцију покривања ризика који постојећи систем социјалне сигурности није адекватно обухватио (Strban, Bagari, 2020: 92).

Ипак, схватање дуготрајне функционалне зависности као „новог" социјалног ризика захтева извесну резерву. Њене последице и раније су могле бити делимично обухваћене правима која су се остваривала поводом болести, инвалидности или старости, па се не може говорити о потпуно новом ризику у строгом значењу тог појма (Strban, 2012: 224-225). То, међутим, не искључује њено сврставање међу нове социјалне ризике, будући да се „новина" у овом контексту везује за промењени обим и друштвени значај њених последица, као и за потребу за њиховим организованим ублажавањем (Bonoli, 2006: 6-7).

Чињеница да је заштита од последица функционалне зависности раније била делимично обезбеђивана поводом других социјалних ризика не искључује могућност њеног посебног нормативног издвајања. Напротив, фрагментарност такве заштите указује на потребу померања тежишта са узрока функционалне зависности — старости, болести или инвалидности — на *сам губитак или значајно смањење функционалне самосталности*. Тиме функционална зависност добија сопствени социјалноправни значај, независно од животне околности која је довела до њеног настанка. При томе је потребно разликовати *дуготрајну функционалну зависност као социјални ризик, потребу за помоћи и негом другог лица као његову конкретизацију на индивидуалном нивоу и дуготрајну негу као институционални одговор на остварење тог ризика*. Потреба за помоћи и негом другог лица утврђује се према нормативно одређеним критеријумима и представља основ за признавање одговарајућих права, док дуготрајна нега обухвата активности, услуге и друге облике подршке којима се на тако утврђену

потребу одговара (Strban, 2012: 218-220). *Предмет заштите, према томе, јесте ризик дуготрајне функционалне зависности, док дуготрајна нега представља институционални одговор на потребу која настаје његовим остварењем*.

Тенденција издвајања зависности као посебне социјалноправно релевантне околности видљива је и у европским правним инструментима. Повеља Европске уније о основним правима, у оквиру права на социјалну сигурност и социјалну помоћ, међу околностима поводом којих се обезбеђује заштита, поред материнства, болести, повреде на раду и старости, изричито наводи и зависност (енгл. *dependency*).[2] Препорука Комитета министара Савета Европе бр. R (98) 9 о зависности овај појам одређује као стање у којем је лицу, услед недостатка или губитка физичке, психичке или интелектуалне аутономије, потребна значајна помоћ у обављању уобичајених активности свакодневног живота.[3] Ови инструменти не захтевају успостављање посебне гране социјалне сигурности, али потврђују *нормативно препознавање зависности као специфичне социјалне околности* (Strban, 2012: 219, 221). На истом трагу су и новија истраживања, у којима се потреба за дуготрајном негом одређује као *„нови социјални ризик сам по себи*", при чему старија лица којима је нега потребна могу истовремено бити изложена и ризику недовољних прихода у старости (Eggers, Grages, Höppner, 2026: 740-741), што потврђује да се функционална зависност не поистовећује са старошћу, већ представља посебну животну околност која са ризиком старости може постојати истовремено.

Дуготрајна функционална зависност се, према томе, може квалификовати као „нови" социјални ризик пре свега у *социјалноструктурном и институционалном*, а не у историјском смислу. Нов није сам губитак способности за самосталан живот, већ друштвени контекст у којем његове последице настају: њихов растући обим и трајање, слабљење способности породице да их самостално ублажи и потреба за организованом расподелом одговорности. Демографско старење додатно појачава овај процес, повећавајући број лица којима је потребна дуготрајна нега и притисак на финансијске и кадровске капацитете система заштите (Vanella *et al.*, 2020: 958-960). Тиме се

[2] Art. 34(1), *Charter of Fundamental Rights of the European Union* (2012/C 326/02), *Official Journal of the European Union*, C 326, 26.10.2012, 391-407.

[3] Council of Europe, Committee of Ministers, *Recommendation No. R (98) 9 of the Committee of Ministers to Member States on Dependence*, adopted on 18 September 1998 at the 641st meeting of the Ministers' Deputies, Appendix, 1. Definition of dependence, 51.

отвара наредно питање: да ли је дуготрајна функционална зависност само нов начин испољавања већ познатих ризика или поседује довољно специфична обележја да буде квалификована и као *самосталан социјални ризик*.

4. Дуготрајна функционална зависност као самосталан социјални ризик

Утврђење да дуготрајна функционална зависност у савременим условима поприма обележја новог социјалног ризика не одређује само по себи њено место у систему социјалне сигурности. Остаје питање да ли се заштита од њених последица може адекватно обезбедити у оквиру традиционалних социјалних ризика или њена специфичност оправдава издвајање као самосталне категорије. Чињеница да су права намењена лицима зависним од неге и помоћи другог лица и раније постојала у различитим деловима система не значи да је сама функционална зависност била препозната као посебан ризик (Strban, 2012: 227-229; Strban, Bagari, 2020: 93-94).

Основни аргумент за њено самостално издвајање произлази из ограничења фрагментарне заштите. Распоређивање права између здравственог, пензијског и инвалидског осигурања, социјалне помоћи и других механизама може обезбедити појединачне облике подршке, али не нужно и целовиту заштиту прилагођену специфичним потребама функционално зависног лица. Отуда се као алтернатива намеће непосредно препознавање функционалне зависности као социјалног ризика и обликовање заштите према њеним особеностима (Strban, 2012: 229).

Дуготрајна функционална зависност може се одредити као губитак или значајно смањење способности за самостално задовољавање основних животних потреба, услед чега је лицу током дужег периода потребна помоћ другог лица. Њена суштина није у одређеној дијагнози, животном добу или правном статусу, већ у функционалној последици коју одређују три међусобно повезана елемента: *губитак или значајно смањење самосталности*, *потреба за помоћи у обављању основних активности свакодневног живота* и *дуготрајност такве потребе* (Strban, 2012: 227-228; Strban, Bagari, 2020: 94). Болест, повреда, инвалидност или старост могу бити узроци таквог стања, али сами по себи не одређују његово постојање. Управо раздвајање узрока од функционалне последице омогућава разграничење од традиционалних социјалних ризика (Strban, Bagari, 2020: 94-96).

Дуготрајна функционална зависност најпре се не може поистоветити са болешћу. Болест може створити потребу за лечењем и довести до привремене неспособности за рад, али не мора нарушити способност лица да самостално обавља активности свакодневног живота. Код функционалне зависности тежиште није на лечењу патолошког стања, већ на дуготрајној потреби за помоћи и подршком у свакодневном животу. Медицинска нега може бити део такве подршке, али не исцрпљује садржину дуготрајне неге (Strban, 2012: 229; Strban, Bagari, 2020: 95-96).

Сложеније је разграничење од инвалидности, будући да оба стања могу бити дуготрајна. Лице са инвалидитетом може, уз одговарајућа помагала, прилагођено окружење или друге облике подршке, самостално обављати свакодневне активности, док се функционална зависност одређује управо степеном ограничења самосталности и потребом за помоћи другог лица. Разликују се и непосредни циљеви заштите: у оквиру инвалидског осигурања и других мера намењених лицима са инвалидитетом значајно место традиционално припада професионалној рехабилитацији и заштити радне способности, док је код дуготрајне неге тежиште на подршци у задовољавању свакодневних животних потреба (Strban, 2012: 229-230; Strban, Bagari, 2020: 95-96). Инвалидност, стога, може бити узрок функционалне зависности, али не представља услов за приступ дуготрајној нези.

Најизраженија фактичка повезаност постоји са старошћу, јер вероватноћа губитка функционалне самосталности расте са годинама живота. Ипак, старост као социјални ризик традиционално је повезана са обезбеђивањем прихода након престанка економске активности, док се функционална зависност односи на способност самосталног задовољавања свакодневних животних потреба (Strban, 2012: 230; Strban, Bagari, 2020: 96). Старије лице може остати функционално самостално, као што зависност од помоћи другог може настати и знатно раније. Старост, стога, повећава вероватноћу њеног наступања, али није ни неопходан ни довољан услов за њено постојање.

Различита природа ових ризика потврђена је и у новијој литератури, у којој се код старијих лица раздвајају ризик недовољних прихода и ризик незадовољених потреба за негом, којима одговарају различити институционални механизми заштите. Потреба за дуготрајном негом у том смислу означава се као „нови социјални ризик сам по себи“, који се са ризиком старости може кумулирати, али се са њим не поклапа (Eggers, Grages, Höppner, 2026: 740-741). Самосталност дуготрајне функционалне зависности, према томе, не значи њену

изолованост од традиционалних ризика, већ постојање сопственог предмета заштите који се ни на један од њих не може у потпуности свести (Strban, 2012: 230; Strban, Bagari, 2020: 96).

Специфичност овог ризика не исцрпљује се положајем лица којем је нега потребна. У системима који се значајно ослањају на породичну негу, његово остварење може произвести социјалне последице и за лице које негу обезбеђује (Strban, Bagari, 2020: 96-97). Смањење или прекид радне активности, ограничене професионалне могућности и губитак прихода могу дугорочно ослабити социјалну сигурност неформалног неговатеља (Morel, 2006: 229; Strban, Bagari, 2020: 96-100). У том смислу може се говорити о *двострукој димензији социјалног ризика*: примарној, која погађа функционално зависно лице, и секундарној, која се испољава у положају неформалног неговатеља.

Емпиријска истраживања немачког система потврђују дуготрајност ових секундарних последица. Неформална нега негативно утиче на учешће неговатеља на тржишту рада, њихове приходе током животног века и будуће пензијске приходе, при чему се око 40% укупних каријерних трошкова јавља тек као дугорочна последица пружања неге (Korfhage, Fischer-Weckemann, 2024: 1-3, 19). Новчана давања и уплата доприноса за пензијско осигурање неформалних неговатеља могу ублажити ове последице, али их не отклањају у потпуности (Korfhage, Fischer-Weckemann, 2024: 2-3). Ако се институционална заштита сведе на новчано давање кориснику, без довољно развијених формалних услуга и подршке неформалним неговатељима, део терета функционалне зависности преноси се на породицу, па социјализација ризика остаје непотпуна (Strban, Bagari, 2020: 99-100).

Дуготрајна функционална зависност, према томе, поседује довољно специфична обележја да буде издвојена као самосталан социјални ризик. Њен предмет није болест, инвалидност или старост као такви, већ *дуготрајни губитак или значајно смањење функционалне самосталности које ствара потребу за помоћи другог лица*. Традиционални ризици могу бити узроци таквог стања и са њим се кумулирати, али ниједан од њих не обухвата у потпуности специфичну потребу која његовим остварењем настаје. Посебно признавање дуготрајне функционалне зависности омогућава да се заштита организује према стварној потреби за дуготрајном негом, независно од животне околности која је до ње довела. Нормативно издвајање ризика, ипак, представља тек први корак. Наредно питање односи се на начин његове социјализације, односно на расподелу одговорности за последице

функционалне зависности између појединца, породице и државе. У том погледу немачко искуство има посебан значај, јер је успостављањем посебног осигурања заштита од последица дуготрајне функционалне зависности добила самосталан институционални оквир.

5. Институционализација социјалног ризика дуготрајне функционалне зависности: случај Немачке

Теоријско издвајање дуготрајне функционалне зависности као самосталног социјалног ризика добија пуни значај њеним институционалним препознавањем. Немачки систем у том погледу представља посебно значајан пример преласка од претежно приватног сношења последица функционалне зависности ка њиховој организованој расподели посредством обавезног социјалног осигурања. Пре његовог успостављања, трошкове формалне неге у значајној мери сносили су корисници и њихове породице, док је социјална помоћ представљала крајњи механизам заштите након исцрпљивања сопствених средстава (Rothgang, 2010: 437-438). Раст зависности од социјалне помоћи, финансијског оптерећења локалних власти и потребе за професионалном негом указивао је на ограничења таквог приступа (Heinicke, Thomsen, 2010: 1-3). Значајно је да је већ у расправама које су претходиле реформи потреба за негом квалификована као *општи животни ризик*, чије покривање путем социјалне помоћи више није одговарало њеној супсидијарној природи (Heinicke, Thomsen, 2010: 3).

Законодавном реформом из 1994. године успостављено је социјално осигурање за дуготрајну негу, уз обавезно приватно осигурање лица обухваћених приватним здравственим осигурањем, чиме је створен систем готово универзалне заштите (Rothgang, 2010: 437-438). У литератури се ова реформа означава као успостављање *пете гране немачког социјалног осигурања* (Morel, 2006: 227-228), односно новог самосталног стуба система социјалне сигурности (Heinicke, Thomsen, 2010: 2). Према подацима за 2019. годину, осигурањем је било обухваћено приближно 99% становништва (Eggers, Xu, 2024: 48). Реформа, дакле, није створила заштиту која раније уопште није постојала, већ ју је издвојила из фрагментарних механизама и организовала у оквиру посебног система.

За предмет овог рада нарочито је значајно што право на заштиту није везано за старост као такву, већ за утврђену потребу за негом (Rothgang, 2010: 438). Такав приступ додатно је развијен реформом

која се примењује од 2017. године, када су ранија три степена неге замењена са пет степена (*Pflegegrade*), заснованих на широј процени нарушене самосталности која обухвата физичка, когнитивна и психичка ограничења (Eggers, Xu, 2024: 48; Strban, Bagari, 2020: 94). Тежиште се тиме помера са узрока зависности и појединачне медицинске дијагнозе на *степен губитка самосталности и последичну потребу за подршком*, чиме се функционална специфичност овог ризика непосредније одражава и у критеријумима за остваривање заштите.

Специфична природа овог ризика одражава се и на садржину заштите. Немачки систем не почива искључиво на новчаним давањима, већ обухвата различите облике кућне и институционалне неге, док се код неге у кући може бирати између професионалних услуга, новчаног давања за породичну негу и њихове комбинације (Rothgang, 2010: 439). На тај начин повезују се формална и неформална нега и омогућава релативно висок степен избора корисника (Eggers, 2023: 375-376; Eggers, Xu, 2024: 42-44). То има и шири концептуални значај: за разлику од ризика чије се последице претежно ублажавају заменом изгубљеног прихода, функционална зависност ствара непосредну потребу за помоћи и услугама, па заштита нужно обухвата и организацију саме неге.

Институционализација ризика, међутим, није довела до потискивања породичне неге. Новчана давања омогућавају њено задржавање, док неформални неговатељи под одређеним условима стичу права у систему социјалне сигурности и користе поједине механизме подршке и усклађивања рада и неге (Eggers, Xu, 2024: 50-51). Немачки модел тиме делимично обухвата и секундарне последице ризика по неформалне неговатеље, настојећи да ублажи не само последице за функционално зависно лице већ и оне које пружање неге производи за чланове породице. Ипак, значајно ослањање на неформалну показује да терет функционалне зависности није у потпуности пренет из породичне у јавну сферу (Eggers, Xu, 2024: 50).

Са становишта основне тезе рада, најважнији резултат немачке реформе није појединачно право или давање, већ *промена у расподели одговорности за последице функционалне зависности*. Заштита је изведена из претежно резидуалног оквира социјалне помоћи и организована као посебна област социјалне сигурности (Heinicke, Thomsen, 2010: 1-3). Посебно је индикативно што члан 8 Једанаесте књиге Социјалног законика (*SGB XI*) обезбеђивање неге одређује као *друштвени задатак* (нем. *gesamtgesellschaftliche Aufgabe*), чиме се одговорност

поставља шире од појединца и породице (Rothgang, 2010: 447). Немачки модел тако показује да концептуална самосталност ризика може добити конкретан институционални израз кроз готово универзалан обухват, посебан механизам финансирања, процену засновану на нарушеној самосталности и различите облике заштите корисника и неформалних неговатеља (Eggers, 2023: 375-377).

То, међутим, не значи да су последице функционалне зависности у потпуности социјализоване. Немачко осигурање засновано је на *делимичном покрићу трошкова*, због чега део финансијског терета, нарочито код институционалне неге, и даље сноси корисник, док лица која не располажу довољним средствима могу остати зависна од социјалне помоћи (Heinicke, Thomsen, 2010: 1; Eggers, Xu, 2024: 49). Стога *институционално признавање ризика и степен социјализације његових последица нису истоветни*. Управо та разлика представља полазиште за оцену домета и ограничења немачког модела.

6. Домети и ограничења немачког модела

Увођење посебног осигурања за дуготрајну негу у Немачкој значајно је изменило расподелу одговорности за последице дуготрајне функционалне зависности. Његов основни домет огледа се у готово универзалном обухвату становништва и издвајању заштите од ризика који је претходно у великој мери остајао у сфери породичне одговорности и социјалне помоћи у посебну област социјалне сигурности (Rothgang, 2010: 447, 454-455; Eggers, 2023: 375-376). Увођење осигурања значајно је смањило и удео корисника институционалне неге зависних од социјалне помоћи, као и одговарајуће расходе локалних и покрајинских власти, чиме је бар делимично остварен један од основних циљева реформе — спречавање да потреба за дуготрајном негом сама по себи доведе до осиромашења (Rothgang, 2010: 447).

Остварени домети, међутим, истовремено показују и границе овог модела. Законом утврђена давања не покривају нужно целокупне стварне трошкове неге, па део финансијског терета и даље сносе корисник и његова породица, док социјална помоћ задржава супсидијарну улогу, нарочито код институционалне неге (Rothgang, 2010: 438, 446). Ово обележје задржано је и у савременом систему: трошкови смештаја и исхране, као и део трошкова саме неге, нису у потпуности покривени давањима из осигурања, због чега део корисника и даље зависи од имовински условљене социјалне помоћи (Eggers, 2023: 378). Немачки модел тако показује да *ширина личног обухвата и интензитет мате-*

ријалне заштите нису истоветни показатељи адекватности система: готово универзално признавање ризика може постојати упоредо са само делимичном социјализацијом његових последица.

Посебан изазов представља дугорочна финансијска одрживост система. Демографско старење, повећање броја корисника, структура признатих права и раст трошкова услуга стварају све већи притисак на систем заснован на текућем финансирању (Rothgang, 2010: 454-455). Новије пројекције указују да би број корисника до 2050. године, у зависности од кретања стопа потребе за негом, могао порасти са приближно пет милиона у 2021. на између 5,7 и 14,7 милиона, док би реални расходи осигурања у различитим сценаријима могли достићи приближно 57,3, односно 109 милијарди евра (Vanella, Wilke, Heß, 2024: 14-16). Такви трендови указују да институционално признавање ризика мора бити праћено трајним прилагођавањем начина финансирања и капацитета система (Vanella, Wilke, Heß, 2024: 16-17).

Додатну особеност немачког модела представља паралелно постојање социјалног и обавезног приватног осигурања. Иако су права у оба система нормативно уједначена, структура осигураника и њихова изложеност ризику нису исте. Разлике у просечним расходима делом произлазе из различите старосне, полне и здравствене структуре осигураника, што отвара питање расподеле ризика и солидарности између два сегмента система (Neusius, 2021: 1-3, 5-9). Ни једноставан трансфер средстава из приватног у социјално осигурање, међутим, не би нужно обезбедио трајно решење, будући да се ризична структура обе групе мења током времена (Neusius, 2021: 19-21). Овај дуализам показује да институционализација функционалне зависности није само питање обухвата становништва, већ и правичне расподеле терета унутар система обавезне заштите.

Границе социјализације ризика видљиве су и у значајном ослањању на породичну негу. Иако новчана давања и права из социјалне сигурности ублажавају део последица које пружање неге производи за неформалне неговатеље, она их не отклањају у потпуности. Истраживања показују дугорочне негативне ефекте неформалне неге на радну активност, приходе и будућа пензијска права неговатеља, при чему се значајан део каријерних трошкова испољава и након престанка непосредног пружања неге (Korfhage, Fischer-Weckemann, 2024: 19). Ослањање на породицу стога може смањити непосредне расходе осигурања, али истовремено произвести трошкове у другим деловима система социјалне сигурности и на тржишту рада. Оцена степена

социјализације функционалне зависности зато мора обухватити и терет који остаје на неформалним неговатељима.

Немачко искуство, коначно, показује да институционализација новог социјалног ризика није једнократан нормативни чин. Промене критеријума за утврђивање потребе за негом, обима права и начина финансирања, као и растући демографски и кадровски притисци, захтевају континуирано прилагођавање система (Rothgang, 2010: 448, 452-455; Vanella, Wilke, Heß, 2024: 16-17). Значај немачког модела стога није само у томе што је заштита од последица дуготрајне функционалне зависности институционално издвојена, већ и у томе што показује границе самог процеса социјализације ризика. *Самосталност социјалног ризика не подразумева и потпуну социјализацију његових последица*: стварни домет заштите зависи од обима покрића, финансијске одрживости и расподеле одговорности између јавног система, корисника и породице.

7. Закључак

Дуготрајна функционална зависност није нова животна појава, али су демографско старење, продужавање животног века, промене породичне структуре и веће учешће жена на тржишту рада суштински изменили њен друштвени значај. Раст потребе за негом праћен је слабљењем традиционалних породичних капацитета за њено обезбеђивање, услед чега дуготрајна функционална зависност више не може бити посматрана као претежно приватна околност појединца и породице, већ као структурни ризик који захтева организовану социјалну заштиту (Taylor-Gooby, 2004a: 2-5, 7-8; Morel, 2006: 227-229; Strban, Bagari, 2020: 89-93).

Квалификацију овог ризика као „новог" зато треба разумети превасходно у *социјално-структурном и институционалном*, а не у историјском смислу. Поједини облици заштите лица зависних од помоћи другог постојали су и у оквиру традиционалних грана социјалне сигурности, али су промењена учесталост и трајање ризика, као и смањена способност породице да самостално сноси његове последице, створили потребу за његовим посебним нормативним и институционалним препознавањем (Bonoli, 2006: 5-7; Strban, 2012: 224-229). „Новина" се, дакле, не налази у самој функционалној зависности, већ у *промени њеног места у расподели друштвене одговорности*.

Истовремено, дуготрајна функционална зависност поседује довољно специфична обележја да буде квалификована као *самосталан социјални ризик*. Њена посебност не произлази из узрока настанка, већ из функционалне последице — дуготрајног губитка или значајног смањења способности лица да самостално обавља активности свакодневног живота и последичне потребе за негом и помоћи другог лица. Болест, инвалидност и старост могу довести до таквог стања, али се ниједан од ових ризика са њим не поклапа у потпуности. Самосталност функционалне зависности зато не значи њену одвојеност од традиционалних ризика, већ постојање специфичног предмета заштите који оправдава посебан нормативни одговор (Strban, 2012: 229-230; Strban, Bagari, 2020: 95-96). На исто разграничење указује и новија литература, у којој се потреба за дуготрајном негом посматра као посебан нови социјални ризик који може постојати истовремено са ризиком недовољних прихода у старости, али се са њим не поистовећује (Eggers, Grages, Höppner, 2026: 740-741).

Последице овог ризика могу превазићи положај лица којем је нега потребна. У системима који се значајно ослањају на породичну негу, неговатељске обавезе могу довести до смањења радне активности, губитка прихода и слабљења будуће социјалне сигурности неформалног неговатеља. Отуда функционална зависност има *двоструку димензију социјалног ризика*: непосредно погађа лице којем је нега потребна, али може произвести и секундарне социјалне последице за лице које ту негу обезбеђује (Morel, 2006: 229; Strban, Bagari, 2020: 96-100). Емпиријски налази о дугорочним ефектима неформалне неге на запосленост, приходе и пензијска права неговатеља потврђују да адекватна заштита не може бити ограничена искључиво на корисника неге (Korfhage, Fischer-Weckemann, 2024: 19).

Немачки модел пружа институционалну потврду овако постављене тезе. Успостављањем посебног осигурања заштита од последица дуготрајне функционалне зависности изведена је из претежно породичног и резидуалног оквира социјалне помоћи и организована као обавезна, готово универзална заштита (Rothgang, 2010: 437-438, 446-447; Heinicke, Thomsen, 2010: 1-3). Немачко искуство, међутим, показује и да *институционално признавање ризика није исто што и потпуна социјализација његових последица*. Делимично покриће трошкова, приватне доплате и задржана улога социјалне помоћи потврђују да широк лични обухват не подразумева нужно и потпуно материјално покриће (Eggers, 2023: 376-378). Демографско старење и пројектовани раст расхода додатно указују на то да одрживост заштите

зависи од континуираног прилагођавања начина финансирања, обима права и капацитета система (Vanella, Wilke, Heß, 2024: 14-17). Из тога следи да дуготрајна нега представља *нужан, али не и сам по себи довољан институционални одговор* на ризик дуготрајне функционалне зависности. Њена адекватност не зависи само од формалног постојања права, већ и од њиховог стварног обима, доступности и квалитета услуга, начина утврђивања потребе за негом, одрживости финансирања и положаја неформалних неговатеља. Социјализација овог ризика зато није бинарна категорија, већ питање *степена у којем се његове последице распоређују између појединца, породице и организованог система социјалне сигурности*.

Дуготрајна функционална зависност, коначно, показује да право социјалне сигурности не може остати везано за затворен каталог ризика обликован у ранијим фазама развоја социјалне државе. Промене демографске структуре, породичних односа и тржишта рада мењају природу и расподелу социјалних потреба, а тиме захтевају и прилагођавање институционалних механизама заштите. Препознавање дуготрајне функционалне зависности као новог и самосталног социјалног ризика представља израз такве адаптације: *није реч о настанку нове људске потребе, већ о новом правном и друштвеном одговору на ризик чије последице у савременим условима више не могу остати претежно на појединцу и породици.*

Литература

Бојић, Ф. (2026). *Преиспитивање услова за остваривање основних права из пензијског и инвалидског осигурања*. Београд: Правни факултет Универзитета у Београду.

Bonoli, G. (2005). The Politics of the New Social Policies: Providing Coverage Against New Social Risks in Mature Welfare States. *Policy & Politics*. 33(3). 431-449.

Bonoli, G. (2006). New social risks and the politics of post-industrial social policies. U Armingeon, K. i Bonoli, G. (Eds.). *The Politics of Post-Industrial Welfare States: Adapting Post-War Social Policies to New Social Risks*. London: Routledge. 3-26.

Vanella, P. Heß, M. Wilke, C. B. (2020). A probabilistic projection of beneficiaries of long-term care insurance in Germany by severity of disability. *Quality & Quantity*. 54. 943-974.

Vanella, P. Wilke, C. B. Heß, M. (2024). Long-Term Care in Germany in the Context of the Demographic Transition—An Outlook for the Expenses of Long-Term Care Insurance through 2050. *Econometrics*. 12(4). 28.

Вуковић, Д. (2012). *Друштвени услови стварања и примене социјалног права у Србији*. Докторска дисертација (необјављена). Београд: Правни факултет Универзитета у Београду.

Eggers, T. (2023). Social risks and active social citizenship—A cross-national comparison of long-term care policies for older people in European welfare states. *Social Policy & Administration*. 57(3). 367-381.

Eggers, T. Grages, C. Höppner, J. (2026). Addressing social risks of older people with care needs: how European welfare states combine pension and long-term care policies. *Journal of Social Policy*. 55. 739-756.

Eggers, T. Xu, J. (2024). Integrating familial care and extra-familial care into a new long-term care policy for China: Examples from Germany's long-term care insurance. *International Journal of Social Welfare*. 33(1). 42-60.

Ковачевић, Љ. (2007). *Нормирање социјалне сигурности у међународном праву*. Београд: Правни факултет Универзитета у Београду.

Korfhage, T. Fischer-Weckemann, B. (2024). Long-run consequences of informal elderly care and implications of public long-term care insurance. *Journal of Health Economics*. 96. 102884.

Morel, N. (2006). Providing coverage against new social risks in Bismarckian welfare states: The case of long-term care. U Armingeon, K., Bonoli, G. (Eds.). *The Politics of Post-Industrial Welfare States: Adapting Post-War Social Policies to New Social Risks*. London: Routledge. 227-247.

Neusius, T. (2021). Inhomogenous risk exposure in dual insurance system: selection effects in Germany's long-term care plans. *SN Business & Economics*. 1(1). 29.

Rothgang, H. (2010). Social Insurance for Long-term Care: An Evaluation of the German Model. *Social Policy & Administration*. 44(4). 436-460.

Strban, G. (2012). Odvisnost od oskrbe drugega - novo socialno tveganje? *Zbornik znanstvenih razprav*. LXXII. 211-240.

Strban, G. Bagari, S. (2020). Reliance on Long-Term Care as a "New" Social Risk in National and EU Law. *Przegląd Prawa i Administracji*. CXXIII. 87-101.

Taylor-Gooby, P. (2004a). New Risks and Social Change. U Taylor-Gooby, P. (Ed.). *New Risks, New Welfare: The Transformation of the European Welfare State*. Oxford: Oxford University Press. 1-28.

Taylor-Gooby, P. (2004b). New Social Risks in Postindustrial Society: Some Evidence on Responses to Active Labour Market Policies from Eurobarometer. *International Social Security Review*. 57(3). 45-64.

Heinicke, K. Thomsen, S. L. (2010). The Social Long-term Care Insurance in Germany: Origin, Situation, Threats, and Perspectives. *ZEW Discussion Paper No. 10-012*. Mannheim: Zentrum für Europäische Wirtschaftsforschung (ZEW).

Шундерић, Б. (2009). *Социјално право*. Београд: Правни факултет Универзитета у Београду.

Правни прописи

Council of Europe, Committee of Ministers. (1998). *Recommendation No. R (98) 9 of the Committee of Ministers to Member States on Dependence*. Adopted on 18 September 1998 at the 641st meeting of the Ministers' Deputies.

Конвенција МОР број 102 о минималној норми социјалне сигурности. *Службени лист ФНРЈ*. Бр. 1. 1955.

Charter of Fundamental Rights of the European Union (2012/C 326/02). *Official Journal of the European Union*. C 326. 26.10.2012. 391-407.

Marija Dragićević Đorđević, LL.D.,
Assistant Professor,
Faculty of Law, University of Niš,
Republic of Serbia

Long-Term Functional Dependency as a New and Autonomous Social Risk: The Case of Germany

Summary

In contemporary welfare states, long-term functional dependency is increasingly recognised as one of the new structural social risks. Although long-term functional dependency is not a new phenomenon, demographic changes, population ageing, increasing life expectancy, and changes in family structures and employment patterns have fundamentally altered its social significance. The growing need for long-term care has coincided with a decline in families' traditional capacity to provide informal care, making it increasingly difficult for the consequences of functional dependency to remain solely within the sphere of individual and family responsibility. Therefore, the "novelty" of functional dependancy should be understood primarily in socio-structural and institutional rather than historical terms. The specificity of this risk lies not in its causes but in its consequences: the long-term loss or significant reduction of a person's ability to perform daily activities independently result in a need for assistance of another person. Illness, disability and old age may lead to functional dependency, but none of them fully coincides with it. This distinction provides a basis for recognising long-term functional dependency as a distinct social risk. Its complexity is further reflected in the fact that a person's need for care may generate secondary social risks for the informal carer.

The German long-term care insurance system provides a prominent example of the institutionalisation of this risk. The introduction of mandatory long-term care insurance expanded public responsibility for the consequences of functional dependency and achieved almost universal population coverage. Nevertheless, limited benefits, out-of-pocket costs, continued reliance on family care, and growing demographic and financial pressures demonstrate that institutional recognition of the risk does not entail the full socialisation of its consequences. The adequacy of long-term care protection, therefore, depends not only on the existence of a separate institutional framework but

also on the actual scope of entitlements, the availability and quality of services, the sustainability of financing, and the protection afforded to informal carers.

Keywords: *long-term functional dependency, long-term care, new social risks, social security, Germany.*

Dr Karla Kotulovski,[*]
Docent,
Pravni fakultet, Sveučilište u Rijeci,
Republika Hrvatska

UDK: 331.215.53:349.2(4-672EU:497.5)
349.2(497.5)

DOI: 10.5281/zenodo.23099635

PRIMJERENA MINIMALNA PLAĆA U REPUBLICI HRVATSKOJ: IZMEĐU GRUBE EKONOMSKE LOGIKE I SOCIJALNE PRAVDE[**]

Apstrakt: Minimalna plaća predstavlja jedan od temeljnih instituta radnog prava kojim se želi osigurati osnovna razina socijalne sigurnosti radnika i zaštiti njegovo dostojanstvo. U 2026. godini nacionalne minimalne plaće značajno su porasle u većini država članica EU. Republika Hrvatska također bilježi izraženu dinamiku rasta, potaknutu inflacijskim pritiscima i obvezom usklađivanja s pravilima primjerenosti i referentnim pragovima koje postavlja Direktiva o minimalnoj plaći (2022/2041). Međutim, istraživanja pokazuju da usprkos zakonodavnim intervencijama nominalni rast najniže plaće ne prati povećanje troškova života, zbog čega realna vrijednost primanja za dio radnika ostaje nedostatna za pokrivanje osnovnih životnih potreba. Istovremeno se povećanjem iznosa minimlane plaće zadiru u područje javnih financija i ekonomske politike te dovodi u pitanje granica nadležnosti europskog zakondavstva. Kroz potragu za pojmovnim određenjem primjerene minimalne plaće, cilj rada jest ispitati ostvaruje li aktualni pravni sustav socijalnu svrhu zaštite radnika na minimalcu i zahtjeve financijske održivosti, te utvrditi kriterije za usklađivanje ovih suprotstavljenih vrijednosti. U tom kontekstu razmatra se i položaj radnika u nestandardnim oblicima zaposlenja zbog sve češće izloženosti riziku nižeg dohotka.

Ključne riječi: minimalna plaća; Direktiva o primjerenim minimalnim plaćama i kolektivnom pregovaranju; ekonomski učinak, RH, socijalna zaštita, nestandardni rad.

[*] kkotulovs@uniri.hr

[**] Rad je predstavljen na međunarodnoj znanstvenoj konferenciji "Law for the New Era: Normative Challenges in the 21st Century" koja je održana 15. i 16. svibnja 2026. godine na Pravnom fakultetu Sveučilišta u Nišu.

1. Uvod

Plaće zauzimaju središnje mjesto u reguliranju radnih uvjeta. Riječ je o institutu radnog prava koji imaju za cilj radniku i njegovoj obitelji osigurati dostojanstven životni standard. S tim u vezi, posebno treba istaknuti pravo na pravednu naknadu i čl. 55. i zabranu diskriminacije kao neposredan izraz načela jednakosti iz čl. 14. Ustava Republike Hrvatske.

Propisi o zaštiti plaća ubrajaju se najstarije mjere socijalne zaštite radnika.[1] Međutim, sve su češće predmet preispitivanja. Posebno u kontekstu osiguranja jednakosti plaća te pravnog okvira minimalne plaće koji nameće brojna kompleksna pitanja. Tako je visina iznosa minimalne plaće redoviti argument u raspravama o konkurentnosti gospodarstva odnosno rastu nezaposlenosti, ali i inflaciji, stambenim, poreznim te socijalnim politikama. Broj radnika prijavljenih na minimalac u Hrvatskoj raste. Prema podaci Državnog zavoda za statistiku (dalje: DZS) pokazuju da je riječ o više od 75.000 radnika (DZS, 2026).

Prema Uredbi o visini minimalne plaće u Hrvatskoj, minimalna bruto plaća od 1. siječnja 2026. iznosi 1.050 eura što predstavlja 49,6 % prosječne bruto plaće (2.114 eura) odnosno 58,7 % medijalne bruto plaće (1.789 eura). Time se nominalno približava referentnim vrijednostima iz Direktive 2022/2041/EU o primjerenim minimalnim plaćama i kolektivnom pregovaranju (dalje: Direktiva) (vidi *infra* polg. 2.1.) prema kojima bi *primjerena minimalna plaća* trebala iznositi najmanje 50% prosječne odnosno 60% medijalne bruto plaće. Istodobno je prosječna mjesečna neto plaća u siječnju 2026. godine nominalno porasla za 8,5 % (realno 4,9 %), dok je prosječna bruto plaća nominalno veća za 9,8 % (realno 6,2 %) u odnosu na isti mjesec prethodne godine (DZS, 2026). Međutim, zbog postavljanja niskih minimalnih standarda (eng. *minimum standard gaps)* u pogledu minimalne plaće rast na godišnjoj razini nije usklađen s rastom troškova života (eng. *upgrading gaps*) (Eurostat, 2026).[2]

Neosporno je da povećanje minimalne plaće predstavlja pozitivan pomak. Ali je nedovoljno ambiciozan u uvjetima kontinuirane inflacije koja najviše pogađa radnike s najnižim primanjima. Osim toga, učinak

[1] Svaka država članica EU osigurava primjenu načela o jednakim plaćama muškaraca i žena za jednak rad ili za rad jednake vrijednosti. Sukladno čl. 157. UFEU plaća predstavlja redovitu osnovnu ili minimalnu nadnicu te svako drugo primanje, bilo u gotovini ili u naravi, koju radnik prima neposredno ili posredno od svojeg poslodavca.

[2] Minimalna plaća u Hrvatskoj godinama raste ali vrlo sporo i u malim iznosima. U razdoblju od 2008. do 2017. godine. sporije su rasle zemlje s dvostruko ili višestruko većim iznosima minimalca.

povećanja nije jednak u svim sektorima. Posebno su izloženi poslodavci u izvozno orijentiranim djelatnostima, poput prerađivačke i tekstilne industrije, koji posluju na konkurentnim međunarodnim tržištima i povećane troškove rada ne mogu kompenzirati iz prihoda ostvarenih na domaćem tržištu (EK, 2020). Stoga povećanje minimalne plaće, iako socijalno opravdano, može imati različite gospodarske učinke ovisno o obilježjima pojedinog sektora.

Formalna usklađenost sa zahtjevima Europske Unije (dalje: EU) ne znači nužno da je minimalna plaća dostatna za osiguranje dostojanstvenog životnog standarda (eng. *decent standard of living*). Ranije navedeni podaci samo su prividni pokazatelji da hrvatski zakonodavac ispunjava te zahtjeve zbog čega je povećanje minimalne plaće otvorilo raspravu o kvaliteti života odnosno osiguranju osnovnih potreba radnika koji je primaju. Posebno stoga što dosadašnja kretanja pokazuju da udio minimalne plaće u prosječnoj i medijalnoj plaći redovito opada ubrzo nakon donošenja Uredbe s obzirom da prosječne i medijalne plaće rastu brže od zakonski utvrđene minimalne plaće. Ipak, teba naglasiti da posljednjih godina minimalna plaća raste brže od plaća za složenija radna mjesta što je dovelo do približavanja plaća. Uočene su i regionalne razlike u troškovima života koje nacionani prosjeci dodatno prikrivaju (Sindikat – HSP 2014; Nestić, Burić, 2018). [3]

Tipični primatelj minimalne plaće u Hrvatskoj jest mlađa žena zaposlena na određeno vrijeme u malom poduzeću, najčešće u nisko plaćenim djelatnostima kao što su trgovina, prerađivačka industrija i ugostiteljstvo. Poseban problem predstavljaju nestandardni oblici zaposlenja (Tičar, Grgurev, 2024:384). Radnici u Hrvatakoj zaposleni na takvim ugovornim osnovima izloženi su povećanom riziku od siromaštva zaposlenih (eng. i*n-work poverty*) (Ekonomski institut Zagreb, 2015:12).[4] S obzirom da njihov udio na tržištu rada kontinuirano raste zaslužuju biti dio ove pravne analize.

[3] Prosječna bruto plaća u Zagrebu za srpanj 2024. iznosila je 2.146 eura, dok je tadašnja minimalna bruto plaća od 970 eura predstavljala svega 45,2 % prosječne zagrebačke plaće, odnosno znatno manje od indikativnog referentnog praga od 50 %. S obzirom na više troškove stanovanja, energenata i osnovnih životnih potrepština u glavnom gradu, jedinstveno utvrđena nacionalna minimalna plaća ne osigurava jednaku razinu ekonomske sigurnosti svim radnicima.

[4] Uočena je i praksa sve veće koncentracije isplaćenih plaća oko minimalne plaće jer poslodavci moraju za najslabije plaćene poslove isplatiti minimalnu plaću, ali zato mogu usporiti ili ograničiti napredovanja na bolje plaćene pozicije ili čak smanjiti plaće onih iznad minimalne plaće na razinu minimalne place.

Cilj i znanstveni doprinos ovoga rada jest odgovoriti na pitanje što se u suvremenom hrvatskom radnom pravu i pravu EU smatra primjerenom minimalnom plaćom te ispitati ostvaruje li hrvatski sustav određivanja minimalne plaće svoju socijalnu funkciju zaštite radnika u odnosu na zahtjeve Direktive uz istodobno očuvanje gospodarske održivosti. Rad polazi od hipoteze da formalna usklađenost hrvatskog sustava s referentnim kriterijima iz Direktive ne znači nužno da je minimalna plaća i primjerena u smislu osiguravanja dostojanstvenog životnog standarda s obzirom da nominalni rast minimalne plaće ne prati uvijek rast troškova života, ne uzima u dovoljnoj mjeri u obzir regionalne razlike te ne osigurava jednaku razinu zaštite svim skupinama radnika.

U radu se koristi normativna metoda te metoda analize i sinteze zbog cjelovitog sagledavanja instituta minimalne plaće kao pravnog, socijalnog i ekonomskog instituta. Komparativna metoda primjenjuje se radi usporedbe hrvatskog sustava određivanja minimalne plaće sa sustavima odabranih država članica EU te zahtjevima Direktive kako bi se utvrdilo jesu li kriteriji za određivanje minimalne plaće i mehanizmi njezina usklađivanja dovoljno kvalitetni da zaštite radnika od prihodovne nesigurnosti uz istodobno ostvarivanje socijalnih i gospodarskih ciljeva. Osim toga, u potrazi za pojmovnim određenjem primjerenosti minimalne plaće analizira se pravna doktrina, mišljenja nadležnih tijela te relevantna sudska praksa.

2. Međunarodni i europski standardi zaštite prava na minimalnu plaću

Minimalna plaća predstavlja važnu kategoriju socijalne sigurnosti. To potvrđuju brojni međunarodni i europski pravni izvori.[5] Na međunarodnoj razini koncept minimalne plaće je opsežno reguliran s obzirom da više od 90% zemalja koje sudjeluju u radu Međunarodne organizacije rada (dalje: MOR) imaju neki oblik minimalne plaće. MOR već jedno cijelo stoljeće razvija instrumente usmjerene zaštiti radnika od neprimjereno niskih plaća. Pa je tako pravo na *pravednu naknadu za rad* zajamčeno je čl. 7. Međunarodnog pakta o ekonomskim, socijalnim i kulturnim pravima (dalje: MPESK), dok su pitanja minimalne plaće uređena nizom konvencija MOR, među kojima se posebno izdvajaju Konvencija br. 26 o mehanizmima za utvrđivanje minimalne plaće, Konvencija br. 99 o mehanizmima

[5] Osim nekih navedenih izvora prava u nastavku rada valja spomenuti Opću deklaraciju Ujedinjenih naroda o pravima čovjeka, Međunarodni pakt o ekonomskim, socijalnim i kulturnim pravima i Deklaraciju o svrsi i ciljevima Međunarodne organizacije rada.

za utvrđivanje minimalne plaće u poljoprivredi, Konvencija br. 131 o određivanju minimalne plaće te Konvencija br. 117 o socijalnoj politici. S njima su usko povezane i Konvencija br. 100 o jednakoj plaći za rad jednake vrijednosti te Preporuka br. 135 o predstavnicima radnika. Od svih navedenih uže specijaliziranih instrumenata koji izravno uređuju mehanizme, kriterije i sektorska pitanja minimalnih plaća, Hrvatska je do danas ratificirala samo Konvenciju br. 100. Valja naglasiti da zbog ovog pravnog deficita, posebice u odnosu na Konvenciju br. 131 koja nalaže balansiranje socijalnih potreba radnika s ekonomskim faktorima i produktivnošću ostavlja domaći sustav utvrđivanja minimalne plaće lišen važnih međunarodnih korektiva i jamstava.

Na području EU razlikujemo dva sustava minimalne plaće: a) države koje su minimalnu plaću uredile zakonom ili nacionalnim međusektorskim sporazumom (Francuska, Nizozemska, Španjolska, Hrvatska, Slovenija)[6] i b) države s kolektivno dogovorenim minimalnim plaćama na sektorskoj razini (Italija, Švedska, Finska, Austrija, Danska) (ETUI, Schulten, Bispinck, Schäfer, 2016:12).

EU raspolaže ograničenim ovlastima u području plaća. Čl. 153. st. 5. UFEU izričito je propisano da nije nadležna uređivati plaće (vidi *infra* pogl. 2.3.). Ipak, EU na selektivan i iznenađujuće produktivan način zadire u sustav plaća što znači da izostanak kontrole i djelovanja nije apsolutan jer pravo EU uređuje pojedine aspekte plaće kada je to potrebno radi zaštite temeljnih prava radnika ili funkcioniranja unutarnjeg tržišta. Tako čl. 157. UFEU i čl. 4 Direktive 2006/54/EZ uređuju načelo jednake plaće za jednak rad ili rad jednake vrijednosti, Direktiva (EU) 2023/970 jača transparentnost plaća, izmijenjena Direktiva (EU) 2018/957 jamči upućenom radniku pravo na primitke države članice domaćina, dok Direktiva 2008/94/EZ o zaštiti radnika u slučaju insolventnosti poslodavca osigurava isplatu neisplaćenih tražbina radnika.

Unatoč kontinuiranom općem trendu konvergencije minimalnih plaća između država srednje i istočne Europe, s jedne strane i zapadne Europe, s druge strane velike razlike u visini minimalne plaće u apsolutnom iznosu[7] i dalju su izražene diljem EU (ETUI, 2025:3-7).[8] Dodatni

[6] Zakonom definirana nacionalna minimalna plaća koja se primjenjuje na sve ili veliku većinu zaposlenih postoji u 22 od 27 članica EU.

[7] Razlikumo apsolutnu i relativnu minimalnu plaću. Omjer minimalne i prosječne plaće jedan je od ključnih pokazatelja relativne visine minimalne plaće.

[8] ETUI, Collective bargaining and minimum wage regimes in the European Union The transposition of the EU Directive on Adequate Minimum Wages in the EU27,

problem je što iz apsolutne razine zakonom propisanih minimalnih plaća nije jasno da li je tako definiran iznos dovoljan da omogući pristojan život pojedincu. Ipak, Europska Komisija procjenjuje da je u većini država članica sa sustavom minimalne plaće koju određuje država, visina minimalne plaće preniska u odnosu na druge vrste plaće da bi osigurala osobi dostojanstven život (EK, 2020:2).[9] Iz toga razloga se možemo složiti da je usvajanje Direktive 2022/2041/EU o primjerenim minimalnim plaćama i kolektivnom pregovaranju trenutno najvažnija politička inicijativa "socijalne Europe."

2.1. Direktiva 2022/2041/EU o primjerenim minimalnim plaćama i kolektivnom pregovaranju

Među državama članicama EU ne postoji konsenzus o nadležnosti EU za regulaciju minimalnih plaća. Osim toga, prevelika je nepodudarnost između prava EU i nacionalnih interesa ali i mogućnosti. Posljedično su reforme trome ili gotovo u potpunosti izostaju. Ako države i poduzmu određene korake onda su promjene često estetske što znači da zasigurno neće rezultirati konkretnim nacionalnim pravilima o pojmovnom oblikovanju primjerene minimalne plaće.

Direktiva ima za cilj odrediti odgovarajuću razinu dohotka postavljanjem minimalne plaće koja se vezuje uz nacionalnu razinu plaće umjesto uvođenja izravne europske minimalne plaće. Zbog toga je njezino donošenje i usvajanje osjetljivo pravno pitanje koje izaziva dvojbe među znanstvenicima i donositeljima odluka (Müller, Schulten, 2022.; Ratti i dr., 2024.). Štoviše, mnogi su ovaj instrument okarakterizirali kao izraz promjene političke paradigme zbog pokušaja centralizacije politike plaća (Marcello, Ronchi, 2024) i određenih zakonskih odredbi Direktive koje su nejasne i, ono najvažnije, neobvezujuće (vidi *infra* pogl. 2.3.). Drugim riječima, određivanje minimalne plaće na ovaj način nije sukladan načelima liberalne ekonomije.

Ratti opisuje Direktivu kao instrument „tvrd izvana a mekan iznutra" (Ratti, 2024:105) ukazujući na fleksibilnu narav odredbi koje omogućuju da države članice samo formalno odgovore na zahtjeve europskog zakonodavca bez ozbiljne namjere da osiguranju primjerenu minimalnu plaću odnosno osnaže sustav kolektivnog pregovaranja (vidi *infra* pogl. 4.2.) što je značajno za tezu ovog rada o neodređenosti pojma *primjerenosti.*

[9] EC, Proposal for a Directive of the European Parliament and of the Council on adequate minimum wages in the European Union, COM (2020) 682 final, 28, 2020, str. 2.

2.2. Materijalni sadržaj i područje primjene Direktive 2022/2041/EU

U Preambuli, Direktiva se poziva na Povelju o temeljnim pravima u Europskoj uniji (čl. 31. o poštenim i pravednim radnim uvjetima) uključujući Europski stup socijalnih prava (dalje: ESSP) i Europsku socijalnu povelju (dalje: ESP). Poglavlje I. (čl. 1. – 4.) navodi da je u svrhu poboljšanja životnih i radnih uvjeta u EU važno pružiti zaštitu radnicima s najnižim primanjima bez obzira jesu li im plaće utvrđene zakonom ili kolektivnim ugovorom. Međutim, daleko je opsežnija odnosno sadrži veći broj obveza za zemlje koje imaju zakonom propisanu minimalnu plaću. Važno je istaknuti da niti jednu odredbu Direktive ne treba tumačiti kao obvezu uvođenja zakonom propisane minimalne plaće.

Direktiva zahtijeva korištenje kriterija odnosno kupovnu moć, distribuciju plaća, rast plaća i produktivnost koji trebaju pridonijeti dostojanstvenom životnom standardu, smanjenju siromaštva zaposlenih te spriječiti socijalnu uključenost. Istodobno se državama ostavlja sloboda koje će i kriterije izabrati. Polazeći od poštovanja različitih nacionalnih modela određivanja plaća, ponovimo da Direktiva ne zahtijeva uvođenje jedinstvene minimalne plaće niti obvezuje države članice na promjenu postojećih sustava njezina određivanja.

Prvi cilj Direktive u odnosu na države članice koje imaju zakonom propisanu minimalnu plaću jest uspostava transparentnih i predvidivih postupaka za definiranje njezinog iznosa i redovito usklađivanje. Spomenuti kriteriji za procjenu primjerenosti minimalne plaće moraju biti unaprijed utvrđeni, jasno definirani i objektivni. Ažuriranje se mora provoditi svake dvije odnosno svake četiri kako bi donja granica minimalne plaće bila vremenski prilagođena općoj gospodarskoj situaciji. Socijalni partneri trebaju biti uključeni u te postupke. Direktiva također zahtijeva od država članica da unaprijede pristup radnika zakonskim minimalnim plaćama, primjerice poboljšanjem inspekcijskog nadzora (čl. 5.–8). iako ne sadrži jasne ciljeve provedbe niti jačanja kapaciteta (Aranguiz i Bednarowicz, 2024: 260). Poseban naglasak stavljen je na drugi cilj odnosno promicanje kolektivnog pregovaranja (čl. 4.), koji nije predmet istraživanja ovog rada.

Direktiva sadrži važne horizontalne odredbe, poput obveze prikupljanja i dostavljanja relevantnih podataka Komisiji svake dvije godine (čl. 10) te organizaciju jednostavnog pristupa informacijama o zakonskim minimalnim plaćama i/ili plaćama utvrđenima kolektivnim ugovorima (čl. 11). Međutim, Direktiva ne razrađuje posljedice nedostavljanja poda-

taka niti detaljno uređuje način njihove daljnje uporabe, što ostavlja određena otvorena pitanja u pogledu učinkovitosti sustava nadzora. Čl. 12. propisuje da države članice moraju osigurati , radnicima pristup nepristranom rješavanju sporova i pravo na pravni lijek ukoliko je došlo do povrede propisa o minimalnoj plaći bez obzira na to jesu li određena zakonom ili kolektivnim ugovorom. Iz ovog pregleda jasno je da se u prvom planu otvaraju različita pitanja o tome kako se Direktiva s gore navedenim sadržajem može univerzalno provesti u svim državama članicama.

Jedan od temeljnih ciljeva Direktive jest osigurati da svi radnici u EU budu obuhvaćeni zaštitom u obliku primjerene minimalne plaće. Istodobno, Direktiva zadržava ograničeno osobno područje primjene. Naime, sukladno čl. 2. obuhvaća sve radnike (neovisno o vrsti sektora i veličini poduzeća u kojima su zaposleni) koji imaju ugovor o radu ili su u radnom odnosu u skladu sa zakonom, kolektivnim ugovorima ili praksom u pojedinoj državi članici, uzimajući u obzir sudsku praksu Suda EU (čl. 2).[10] Time se uklanja rizik da će se iz područja primjene Direktive isključiti sve veći broj radnika u nestandardnim oblicima zaposlenja. S obzirom da je identičan pristup osobnom području primjene upotrijebljen kod Direktive 2019/1152 i Direktive 2019/1158, odlučujući kriterij za određenje pojma *radnik* je utvrdio Sud EU s izričitim uporištem u čl. 1. st. 2. Direktive 2019/1152 odnosno čl. 2. Direktive 2019/1158 koji upućuju na njegovu dosadašnju i buduću praksu. Čini se da Direktiva prepoznaje razvoj inovativnih rješenja na tržištu rada jer proširuje važeća minimalna pravila vezana uz prihode na nestandardne radnike bez obzira na trajanje njihovog zaposlenja i broj radnih sati.

2.3. Granice nadležnosti Europske unije na pravno uređenje minimalne plaće – praksa Suda EU

U postupku donošenja Direktive posebno se otvorilo pitanje njezine pravne osnove s obzirom na čl. 153. st. 5. UFEU, kojim je pitanje plaće isključeno iz zakonodavne nadležnosti EU. Pravna služba Europskog vijeća zaključila je da se sadržaj Direktive nalazi u okviru prenesenih nadležno-

[10] Pojedine države članice pozivaju na isključivanje određenih kategorija radnika iz osobnog područja primjene Direktive kao što su, primjerice pomorci iz razloga što su obuhvaćeni specifičnim međunarodnim instrumentom (Konvencija MOR-a o radu u pomoraca, 2006). Ova mogućnost se čini štetna i nepravedna. U tom smislu, Komisija predlaže da se takva preksa izbjegava jer se na taj način onemogućava postizanje ciljeva Direktive odnosno pristup svih radnika zaštiti koju osigurava primjerena minimalna plaća. ETUC, Debunking the myths on the Directive on Adequate minimum wages in the EU, 2021, str. 3.

sti (Sjodin, 2022:290). Time je potvrđeno da države članice više ne mogu osporavati pravnu osnovu Direktive niti se na nju pozivati kao opravdanje za neispunjavanje obveza koje iz nje proizlaze. Ipak, teško je odrediti što bi se trebalo smatrati izravnim ili neizravnim sudjelovanjem u određivanju plaća države članice s obzirom da različite vrste mjera mogu neizravno utjecati na plaće i povećanje troškova. Razumijevanje onoga što predstavlja izravnu uključenost u određivanje plaća može se razlikovati ovisno o perspektivi iz koje promatramo zakonodavstvo. U tom smislu, čini se da je izjava Komisije napisana iz *top down* perspektive odnosno izvan tržišta rada i odnosa između poslodavca i radnika pa ne čude tvrdnje da Direktiva predstavlja izravnio uplitanje EU u pitanje minimalne plaće na nacionalnoj razini (Massimiliano, 2021:51). Danska je uz podršku Švedske 2023. godine pokrenula postupak pred Sudom EU zauzela isti stav. Priključio se i nezavisni odvjetnik Nicholasa Emilioua koji se u svojem mišljenju iz siječnja 2025. godine zalaže za poništavanje Direktive, što je potaknulo novi val znanstvene rasprave (Brameshuber, 2025.)

Sud EU je u predmetu *Denmark v. Parliament and Council* odbio zahtjev za potpunim poništenjem i zauzeo stajalište da Direktiva ne postavlja izravnu visinu minimalne plaće na razini EU. S obzirom da je proceduralnog karaktera jasno navodi da nije došlo do povrede čl. 153. st. 5. UFEU. Međutim, odluka Suda EU je jasna potvrda da države u postupku implementacije Direktive nemaju nikakvu obvezu u tzv. materijalnom smislu što je njemačka vlada iskoristila kao pravno pokriće da ne provede konkrene strukturne ili zakonske izmjene (vidi *infra* pogl. 4.2.) Drugim riječima, EU ne može prisiliti državu na promjenu iznosa minimalne plaće ostavljajući pravnu narav, stvarnu svrhu i značenje podložnu različitom tumačenju. Štoviše, Sud EU je u istom predmetu djelomično poništio čl 5. Direktive i oslobodio države članice da prilikom izračuna minimalne plaće primijene zadane kriterije (kupovnu moć, razinu, rast i raspodjelu plaća te produktivnost). Naime, obvezne su na transparentan način donositi odluku o visini minimalne plaće. Međutim, samostalno odlučuju o vlastitim nacionalnim kriterijima za njezin konačni izračun. Naposljetku, poništen je dio odredbe koji je zabranjivao da mehanizmi automatske indeksacije dovedu do smanjenja minimalne plaće. Time je državama vraćena ovlast da u slučaju teške recesije ili deflacije zakonski prilagode iznos plaće naniže (čl. 5. st. 3.). Treba zaključiti da je presudom Sud EU potvrdio valjanost Direktive u potpunosti u dijelu kojim se promiče kolektivno pregovaranje ali je djelomično ograničio njezinu obveznost poništavanjem kriterija iz čl. 5. Time se opravdala ekonomska održivost i

stabilnost koja je tema ovog rada jer države zadržavaju slobodu prilaodbe vlastitim gospodarskim okolnostima.

Sud EU je dosljedan u pogledu obveze restriktivnog tumačenja iznimke iz čl. 153. st. 1. UFEU. kako ne bi ugrozilo ostvarivanje ciljeva socijalne politike. Iz toga proizlazi da EU može uređivati pitanja koja su u neposrednoj vezi s prihodom ako bi se time radnicima osigurao veći stupanj zaštite i omogućila dosljedna provedba načela jednakog postupanja ali ne može izravno određivati razinu plaća ili iznos minimalne plaće. Takvo je tumačenje razvijeno u predmetima *Del Cerro Alonso* i *IMPACT*. Istodobno je u predmetima *Specht i Bruno* naglasio da čl. 153. st. 5. UFEU ne isključuje donošenje mjera koje imaju posredan učinak na plaće.

3. U potrazi za pravnim značenjem pojma primjerene minimalne plaće

Država ima legitimitet propisati najnižu plaću. Međutim, bez jasne i zajedničke definicije primjerene minimalne plaće na razini EU postoji opasnost da će države članice restriktivno pristupiti konceptualizaciji koja neće potaknuti stvarno povećanje visine minimalne plaće.

Pitanje treba li postojati najniža cijena ljudskog rada može se promatrati iz različitih perspektiva. Razlikujemo filozofsko shvaćanje ljudskog dostojanstva u odnosu na najnižu cijenu rada, ekonomske posljedice uvođenja i visine minimalne plaće na nezaposlenost i funkcioniranje tržišta rada te pravno definiranje osnova i mjerila kojima bi se postavljena najniža cijena rada mogla smatrati razumnom (Rubery, 2021).

ESP (revidirana, 1996) jamči *pravo radnika na primjerenu plaću koja će njemu i njegovoj obitelji osigurati dostojanstven životni standard* (čl. 4. st. 1). Odredba se univerzalno primjenjuje na sve kategorije radnika, uključujući radnike koji nisu obuhvaćeni kolektivnim ugovorima te osobe zaposlene u nestandardnim oblicima rada. Sličan ali također neodređen pristup sadržan je i u ESSP (čl. 6). Iako nije pravno obvezujući instrument njegove odredbe sve češće služe kao važan izvor tumačenja Suda EU (Tičar, Grgurev, 2024:384). Važno je napomenuti da se pravo na primjerenu plaću ne zaustavlja samo u odnosu na visini nominalne plaće, već je povezano i s drugim socijalnim pravima zajamčenima ESP odnosno zaštitom od siromaštva i socijalne isključenosti (čl. 30.), pravom na pravične radne uvjete (čl. 2.) te pravom na socijalnu sigurnost (čl. 12.).

Europska komisija nije objasnila što podrazumijeva *primjerena minimalna plaća* (eng. *fair minimal wage*), već prilično programski navodi da bi ista trebala osigurati dostojanstven životni standard (eng. *decent stan-*

dard of living) (čl. 2). Dodatna opasnost proizlazi iz čl. 6. Direktive koji državama članicama dopušta primjenu sniženih stopa zakonske minimalne plaće (odstupanja) te odbitaka kojima se naknada za rad može smanjiti ispod zakonom propisanog iznosa minimalne plaće. Time se stvara napetost između cilja Direktive da se radnicima osigura primjerena minimalna plaća i instrumenata kojima se taj cilj želi ostvariti jer Direktiva državama članicama ostavlja prosudbu pri određivanju kada su odstupanja dopuštena. Osim toga, dolazi do revitalizacije zaštitne funkcije instituta minimalne plaće.

Europski odbor za socijalna prava u svojoj je praksi konkretnije pristupio razradi sadržaja prava na primjerenu minimalnu plaću naglasivši da se ne može procjenjivati isključivo prema bruto ili nominalnom iznosu. Naprotiv, pri ocjeni primjerenosti potrebno je uzeti u obzir cjelokupni sustav socijalne zaštite, uključujući naknade poput obiteljskih i roditeljskih davanja te dostupnost zdravstvene zaštite, ali i financijska opterećenja koja umanjuju raspoloživi dohodak radnika, kao što su porezi, doprinosi za socijalno osiguranje, sindikalne članarine ili druge zakonske obveze, primjerice uzdržavanje (EC, 2026). Drugim riječima, primjerenost treba procjenjivati u odnosu na socijalna davanja i javne usluge jer ako država osigurava njihovu kvalitetu radniku može ostati manji neto dohodak, ali stvarni životni standard neće biti narušen zbog nižih privatnih izdataka za primjerice zdravstvo i obrazovanje.

Da primjerena minimalna plaća ne mora biti vezana isključivo uz konkretne kriterije i statističke pokazatelje (vidi *infra* pogl. 3.1.) vidljivo je na primjeru zemalja kojima je primjerena plaća ustavni standard. Ističe se čl. 36. st. 1. Ustava Republike Italije koji propisuje da radnici imaju *pravo na naknadu koja je razmjerna količini i kvaliteti njihova rada* te *koja je u svakom slučaju dovoljna da njima i njihovim obiteljima osigura slobodan i dostojanstven život*. Iz navedene ustavne odredbe proizlaze proporcionalnost i dostatnost kao dva temeljna zahtjeva koji imaju neposredan učinak u individualnim radnim odnosima. U talijanskoj sudskoj praksi se prilikom ocjene primjerenosti plaće tradicionalno polazi od konkretnog kolektivnog ugovora kao glavnog izvora prava za utvrđivanje odgovarajuće razine naknade. Riječ je o svojevrsnom ustavnom minimalcu. Međutim, u svojem postupanju nisu formalno ograničeni isključivo na kriterij kolektivnog ugovora, već pri ocjeni mogu uzeti u obzir i druge pojedinosti kao što su karakteristike obavljenog rada, veličina poduzeća, lokalni uvjeti na tržištu rada i visina prosječne plaće u određenom sektoru te3 gospodarsku održivost razine minimalne plaće. Upravo takav višedimenzionalni pristup omogućuje da se pojam primjerene minimalne plaće ne

zadrži samo na formalnom ispunjenju zahtjeva nego da se ispita ostvaruje li minimalna plaća socijalnu funkciju. Takav je pristup značajan u Italiji zbog izraženih regionalnih razlika i ekonomskih prilika (Nogler, Cristofolini, 2025:878-884). Važan je za razumijevanje koncepta primjerene minimalne plaće općenito jer ne zanemaruje činjenicu da isti iznos u različitim državama proizvodi bitno različite učinke na život radnika i članova njegove obitelji.

3.1. Referentni pokazatelji primjerene minimalne plaće prema Direktivi 2022/2041/EU

Ustavni standardi, zakonska i teorijska polazišta odnosno teleološka tumačenja te smjer razvoja današnje socijalne politike EU nam i dalje ne nude cjelovit odgovor na pitanje što se u materijalnom smislu može smatrati primjerenom minimalnom plaćom. U tč. 21. Preambule Direktive stoji da je minimalna plaća primjerena ako je *pravedna u odnosu na raspodjelu plaća u zemlji*. Zatim upućuje na korištenje okvirnih referentnih vrijednosti razvijenih u međunarodnoj praksi koji se dovode u vezu s nacionalnom strukturom plaća odnosno dvostrukim pragom minimalne plaće (eng. *double decency threshold*) koja odgovara najmanje 60 % medijalne odnosno 50 % prosječne bruto plaće (čl. 5. st. 4). Navedene vrijednosti nisu pravno obvezujuće već služe kao instrumenti za procjenu mogućnosti izbjegavanje siromaštva neovisno o životnim i kućnim prilikama radnika bez oslanjanja na sustav socijalnih transfera (tč. 1). Međutim, konačni nominalni iznos minimalne plaće je samo dio istraživačke priče o njezinoj primjerenosti. S jedne strane, zbog znatnih razlika u gospodarskoj razvijenosti, poreznim sustavima, troškovima života, inflaciji koja „nagriza" kupovnu moć i socijalnim politikama država članica određivanje dvostrukog praga minimalne plaće prilično je proizvoljni postupak. Zbog tog razloga Eurostat metodološki uspoređuje minimalnu plaću prema standardu kupovne moći i time znatno mijenja poredak primjerene minimalne plaće promatranih država članica EU koja posljedično raste skromnijim stopama. S druge strane, prema ranijim procjenama više od 25 milijuna radnika odnosno 8,6% svih zaposlenih u EU bi imalo koristi od povećanja zakonom propisane minimalne plaće što pokazuje snažnu praktičnu implikaciju provedbe dvostrukog praga pristojne minimalne plaće (ETUI, 2021:95).

Možda najvažniji argument jest da dostizanje odnosno prelazak dvostrukog praga nije nužno jamstvo da minimalna plaća osigurava radniku primjeren životni standard. To potvrđuje činjenica da se u državama

poput Portugala, Bugarske i Rumunjske relativna vrijednost minimalne plaće približila jednom od navedenih pragova, ali je apsolutna razina plaća i troškovi života i ograničavala njezinu stvarnu dostatnost (EK, 2020).

Važno je da vrijednosti primjerenosti minimalne plaće nisu u koliziji niti dvojbene odnosno da dvostruki prag minimalne plaće ne potkopava ostale važeće kriterije o kojima zakonodavac treba voditi računa u postupku usklađivanja minimalne plaće. Iako su države članice načelno slobodne izabrati koje smatraju prikladnim, Direktiva u svom sadržaju izričito navodi četiri kriterija:

- kupovna moć zakonskih minimalnih plaća s obzirom na troškove života,
- opća razina bruto plaća i njihova distribucija,
- stopa rasta bruto plaća i
- kretanje produktivnosti rada (čl. 5. st. 2.).[11]

Također je omogućeno državama članicama dodatno upotrebljavati automatsku indeksaciju, u skladu s nacionalnim pravom (Belgija, Francuska, Luksemburg), uz uvjet da ne dovede do smanjenja zakonske minimalne plaće (čl. 5. st. 3). Slijedom navedenog, čini se da najveći izazov primjene Direktive proizlazi iz činjenice da referentni pragovi minimalne plaće ne bi smjeli djelovati samostalno, već ih je potrebno istodobno vrednovati zajedno s gospodarskim i socijalnim kriterijima iz članka 5. Međutim, ovo pitanje u literaturi nije sustavno razrađeno kao zaseban pravni problem iz razloga što Direktiva državama članicama ne propisuje nikakvu metodologiju ponderiranja kriterija niti propisuje njihov relativni značaj odnosno način njihova međusobnog usklađivanja. Time se otežava postizanje ujednačenog standarda primjerenosti minimalne plaće na razini EU.

3.2. Dodatni kriteriji za procjenu primjerene plaće prema MOR

Tamo gdje Direktiva ostavlja otvorenim pitanje materijalnog sadržaja primjerene minimalne plaće, tumačenje valja dopuniti oslanjanjem na druge relevantne standarde. Spomenuli smo da Direktiva dopušta državama članicama primijeniti indikativne referentne vrijednosti poput onih koje se obično koriste na međunarodnoj razini (čl. 5. st. 4). S tim u vezi, poslužiti ćemo se definicijom plaće od koje se može živjeti (eng. *living wage*) koju MOR izvodi iz metoda procjene primjerenosti plaće.

[11] U suprotnom teško je postići učinak koji Komisija namjerava s Direktivom, tj. povećanje minimalnih plaća u polovici država članica. Ostaje nejasno koji će se uvjeti primjenjivati na zemlje u kojima se minimalne plaće određuju putem kolektivnih ugovora.

Razlikujemo metodu izračuna prosječne minimalne potrošačke košarice roba i usluga te metodu distribuciju plaće (eng. *wage distribution approach)* kojom se, istovjetno Direktivi (tč. 28) razmatra relativni položaj minimalnih plaća u nacionalnoj strukturi plaća.

Ne postoji univerzalno prihvaćen način izračuna iznosa potrošačke košarice niti je propisano što sadrži prema tipu kućanstva, iz kojeg razloga je Direktivom izičito propisano da se visina zakonske minimalne plaće određuje u postotku od nacionalne medijalne plaće odnosno prosječne plaće. Međutim, procjena primjerenosti minimalne plaće ne može se iscrpiti isključivo primjenom relativnih pokazatelja distribucije plaće jer, kako smo ranije ukazali nema jamstva da utvrđeni iznos radniku i njegovoj obitelji osigurava dostojanstven životni standard. Štoviše, riječ je o puno širem pojmu od pukog zadovoljavanja osnovnih životnih potreba koje bi trebale podrazumijevati dostatnost sredstava za, primjerice sudjelovanje u kulturnom, obrazovnom i društvenom životu (Mišić, Strban, 2025:901). Dakle, primjerenost minimalne plaće nije i ne može biti iznos dovoljan za puko preživljavanje.

MOR uzima u obzir dodatna metodološka načela za procjenu primjerenosti minimalne plaće i povezuje ih sa stvarnim životnim uvjetima i gospodarskim mogućnostima. Riječ je o cjelovitom troškovnom pristupu od posebne vrijednosti jer osim hrane, stanovanja, odjeće, zdravstvene zaštitu, obrazovanje i prijevoz kao osnovnu životnu potrebu prepoznaje mogućnost štednje te pokrivanje izvanrednih odnosno neplaniranih životnih troškova. Također, MOR navodi da dostojanstven životni standard nije moguće procjenjivati isključivo prema potrebama pojedinca već na razini kućanstva. S tim u vezi, Ratti upozorava da individualna primjerena minimalna plaća sama po sebi nije dovoljna za rješavanje problema siromaštva zaposlenih jer na rizik od siromaštva utječu i veličina i struktura te drugi prihodi kućanstva (Ratti, 2023:480). Također je potrebno prilagoditi iznos primjerene minimalne plaće lokalnim gospodarskim okolnostima i društvenim prilikama zbog razlika u troškovima života između pojedinih regija odnosno županija. To je nužno napraviti na metodološki transparentan način uključivanjem socijalnih partnera i drugih relevantnih dionika. (ILO, 2024).

Tablica 1. Konceptualni pristup procjeni materijalne primjerenosti minimalne plaće

Kategorija	Specifični kriteriji i pokazatelji
Relativni pokazatelji	60 % medijalne bruto plaće 50 % prosječne bruto plaće
Socijalni i materijalni pokazatelji	Kupovna moć s obzirom na troškove života Troškovi života Struktura i veličina kućanstva Mogućnost podmirivanja osnovnih i neplaniranih troškova
Gospodarski pokazatelji	Opća razina i distribucija plaća Rast bruto plaća Produktivnost rada Gospodarska održivost
Kontekst primjene	Regionalne razlike u troškovima života i gospodarskim prilikama Nacionalni društveno-ekonomski kontekst
Metodološki zaključak	Transparentno i metodološki utemeljeno povezivanje kriterija Istodobno vrednovanje međusobno povezanih kriterija

4. Uređenje minimalne plaće u Republici Hrvatskoj u kontekstu implemetacije Direktive 2022/2041/EU

Ne postoji univerzalno rješenje za utvrđivanje visine minimalne plaća. Međutim, složiti ćemo se da iznos treba biti dostatan i vremenski prilagođena općem društveno – ekonomskom kontekstu. U hrvatskom pravnom sustavu minimalna plaća je više porezna kategorija nego stvarno određivanje prihoda. Ipak, nedvojbeno doprinosi sprječavanju ugovaranja izrazito niskih plaća, smanjenja osnovice za obračun doprinosa te različitih oblika prikrivenog isplaćivanja primitaka, osobito u obiteljskim poduzećima i u području neformalnog gospodarstva.

Potraga za značenjem *primjerenosti plaće* u hrvatskom pravnom okviru kreće od ustavne i zakonske odredbe. Zakon o radu (dalje: ZR) i Zakon o minimalnoj plaći (dalje: ZMP) su osnovni pravni instrumenti za uređenje plaća u Hrvatskoj utemeljeni na ustavnom jamstvu koje svakoj

zaposlenoj osobi osigurava pravo na z*aradu kojom može osigurati sebi i obitelji slobodan i dostojan život* (čl. 56).

ZMP sadrži dvije definicije minimalne plaće. Prema orvoj riječ je o *najnižem mjesečnom iznosu brutoplaće koja se isplaćuje radniku za rad u punom radnom vremenu.* Međutim, ako je zbog složenosti poslova za puno radno vrijeme ugovoren određeni iznos brutoplaće veći od iznosa minimalne plaće kako je propisana zakonom, tada je poslodavac dužan isplatiti tu veću, ugovorenu plaću. U tom slučaju je riječ o *najmanjem iznosu mjesečne brutoplaće koja je kao takva ugovorena kolektivnim ugovorom čija je primjena proširena* (čl. 3.)

Treba skrenuti pozornost na činjenicu da u ZMP hrvataki zakonodavac posebnu pažnju posvećuje djelatnostima s niskim plaćama i ugroženim skupinama zaposlenih (čl. 6. st. 3). Međutim, poduzeća ne kategorizira prema njihovoj strukturi niti visini prihoda već se isključivo orijentira na konkretne karakteristike sektora. Time se stvaraju nejednaki uvjeti na tržištu koji mogu ugroziti opstanak malih poduzetnika. Naime, kada se država odluči za linearno povećanje minimalne plaće za cijeli sektor ili na nacionalnoj razini pretpostavlja da poduzeća zasigurno imaju financijsku snagu taj iznos isplatiti svojim radnicima. U praksi to nije moguće jer pojedina poduzeća posluju sezonalno ili su profitabilna u određenim operativnim segmentima pa su prisiljena povećati cijene proizvoda ili usluga, smanjiti broj radnika ili prelaze u sivu zonu (Caliendo, Schröder, Wittbrodt, 2018:30).

Usklađivanjem s odredbama Direktive proširen je krug kriterija koje ministar nadležan za rad uzima u obzir prilikom predlaganja Vladi iznosa minimalne plaće. Uz postojeće kriterije, odnosno udio minimalne plaće u prosječnoj bruto plaći, inflaciju i kupovnu moć, kretanje plaća, nezaposlenosti i zaposlenosti, demografska kretanja te ukupno stanje gospodarstva, uvedeni su kriterij promjene u kupovnoj moći minimalne plaće i kriterij kretanja produktivnosti (čl. 6). Dok potonji uspostavlja izravniju vezu između visine minimalne plaće i gospodarske učinkovitosti, kriterij promjene kupovne moći usmjeren je na stvarnu vrijednost i životni standard radnika koji primaju minimalnu plaću (Klišanin, 2019:14-19).

Direktiva može potaknuti hrvatskog zakonodavca da minimalnu plaću ne promatra isključivo kao na najnižu zakonsku cijenu rada već kao na instrument osiguranja dostojanstvenog životnog standarda. Dakle, EU uvodi novi način razumijevanja problema. Međutim, nije konkretizirala kriterij kupovne moći minimalne plaće i troškova života pa se izazov pojavljuje i u hrvatskom pravu s obzirom da ZMP ne određuje na koji način mjeriti promjene u kupovnoj moći niti kako rezultate takve procjene

uskladiti s drugim relevantnim kriterijima, poput inflacije i kretanja produktivnosti. Jednak tako, minimalna plaća može nominalno rasti, a istodobno relativno zaostajati za ostatkom distribucije plaća. Zato kupovnu moć ne treba promatrati samo kao podatak o inflaciji, nego kao pokazatelj stvarne vrijednosti minimalne plaće i njezina položaja u odnosu na troškove i platnu strukturu. Pojednostavljeno, pri ocjeni primjerenosti treba imati na umu što radnik stvarno može podmiriti svojim raspoloživim dohotkom. Uvođenje kriterija promjene kupovne moći stoga konceptualno osnažuje zahtjev materijalne primjerenosti minimalne plaće, ali njegova stvarna zaštitna vrijednost ovisi o postojanju transparentne i dosljedne metodologije koja osigurava mjerljivost i pravednost njegove primjene

4.1. Produktivnost – neprimjenjiv koncept ili motiv za razvoj hrvatskog gospodarstva?

Produktivnost ili proizvodnost je složen ekonomski pojam prikazan kao omjer između proizvodnoga učinka i proizvodnoga faktora (rada, kapitala, prirodnih izvora) korištenoga u proizvodnji. Međutim, *kapital ne može davati svoj maksimum bez zadovoljavajuće produktivnosti rada* (Bašić, Kruc,2021:336) koja je usko povezana s ljudskim kapitalom. Tako dolazimo do ponovne aktualizacije dva strukturna problema s kojima se Hrvatska suočava dugi niz godina. Produktivnost te neusklađenost obrazovne politike i zahtjeva tržišta rada. Kako se osloniti na proizvodnost jedne od najneproduktivnijh država u EU?

Vodeći se logikom Direktive, intenzivnim radom na njihovom rješavanju neposredno se utječe na povećanje minimalne plaće. Međutim, teško je pomiriti različite interese jer primjerena minimalna plaća odnosno razvojna politika bez žrtava u području radnih odnosa je jedina opcija za predstavnike radnika. Iz političke perspektive, zalaganje za veću minimalnu plaću je isključivo stvar dobivanja političkih poena. Konačno, stajalište ekonomista koji se protive političkim intervencijama jer štete tržištu i čine radnika ovisnog o državi jest da bi (minimalna) plaća treba biti odraz – produktivnosti (HUP, 2021).[12]

Čini se da je kriterij produktivnosti rada problematičan iz dva razloga: Prvo, koncept je teško kvantitativno mjerljiv u privatnom sektoru koji

[12] Na temelju istraživanja koje je provela Hrvatska udruga poslodavaca, podizanje iznosa minimalne plaće će za većinu poduzeća doživjeti značiti (pre)veliko financijsko opterećenje pri čemu je više od polovice poduzeća obuhvaćeno istraživanjem iz prerađivačke industrije, koje pogađaju i rast cijena sirovina.

bi, doduše, imao najviše koristi od povećanja minimalne plaće do razine dvostrukog praga. Drugo, Direktiva ne definira jasno koju vrstu produktivnosti (nacionalna, sektorska produktivnost odnosno na razini poduzeća ili pojedinačnog primatelja) treba uzeti u obzir (Schulten, Müller, 2021:8). Zbog sve navedenog, opravdano je zaključiti da je odredba nepotpuna te u tom smislu produktivnost bez detaljne razrade nije prikladan kriterij za postizanje cilja Direktive kojim se želi osigurati primjerene razina minimalne plaće. Naprotiv, daje političkim akterima slobodu potkopavanja koncepta *primjerenosti* odnosno dostojanstvenog životnog standarda za sve radnike.

4.2. Primjeri pravnih rješenja za osiguranje (provedbe) primjerene minimalne plaće

Za ocjenu stvarnog učinka Direktive nije problem odabrati odnosno formalno ispuniti kriterije primjerne minimalne plaće već kako metodološki i provedbeno opravdati njihovo određivanje. Stoga se nameće pitanje na koji način promatrane kriterije oblikovati u pravna pravila koja će omogućiti da minimalna plaća bude stvarno prilagođena životnim okolnostima.

Francuska je jedna od rijetkih zemalja EU koja je zahvaljujući ekonomskom rastu uvrstila pojam pristojne plaće prilikom određivanja visine minimalne plaće (Caroli, Gautie, 2008:18). Različiti pravni sustavi *primjerenost* povezuju s konkretnim troškovima života. Jedna od tri referentne vrijednosti koje je u okviru zakonske prilagodbe predložila Nizozemska jest da neto raspoloživi dohodak radnika koji prima minimalnu plaću bude 128% troškova života što pretpostavlja da mu treba ostati određeni iznos raspoloživog dohotka odnosno 28% iznad procijenjenih troškova života za druge izdatke i sigurnost kućanstva. Kriterij je zadržan što znači da je raspoloživi dohodak radnika potrebno promatrati nakon svih odbitaka jer ne smijemo zaboraviti da bi iznos također trebao biti dostatan za uzdržavanje osoba koje o radniku ovise. Pri tome se moraju uzeti u obzir različita financijska opterećenja odnosno poreze, doprinose za socijalno osiguranje, sindikalne članarine, obveze uzdržavanja, druga zakonska ili ugovorna umanjenja (Schreurs, 2025:491). Ova tvrdnja izravno potvrđuje tezu da se primjerenost ne može procjenjivati samo prema bruto iznosu minimalne plaće.

Slovenski model određuje vidinu minimalne plaće se na temelju minimalnih životnih troškova uvećanih za 20%, uz uračunavanje poreza i obveznih doprinosa za socijalno i zdravstveno osiguranje (čl. 3, ZMinP).

Minimalna plaća može se utvrditi na višoj razini u odnosu na početni iznos uzimajući u obzir potrošačke cijene, trendove plaća, gospodarski rast i kretanje zaposlenosti. Takvo rješenje pokazuje mogućnost neposrednog povezivanja zakonskog minimuma sa stvarnim troškovima života, čime se otvara prostor za drukčije razumijevanje materijalne primjerenosti od onog koje se prvenstveno oslanja na relativni položaj minimalne plaće u nacionalnoj strukturi plaća.

Italija daje kolektivnom pregovaranju središnju ulogu u određivanju minimalne plaće. Umjesto uvođenja univerzalne zakonske minimalne plaće oslanja se na sektorske kolektivne ugovore kao osnovu za utvrđivanje njezine primjerenosti. Zakonom br. 144 donesenim 2025. godine (*Legge n. 144/2025*) Vladi je omogućeno donositi uredbe radi ostvarivanja prava radnika na primjerenu minimalnu plaću u smislu članka 36. Ustava (vidi *supra*. pogl. 3). Utvrđena opća razina plaća pojedinačnim kolektivnim ugovorima predstavlja pravno referentnu vrijednost. Takav pristup nastoji osigurati sektorski prilagođenu razinu minimalne plaće i istodobno proširiti zaštitu na marginalizirane i slabije organizirane skupine radnika te pokazuje da se zaštita minimalne plaće može graditi kombinacijom ustavnog jamstva i snažnog sektorskog kolektivnog pregovaranja (čl. 2., st. 2. tč. a.). Ipak, treba pričekati sa zaključcima o učinkovitosti jer je riječ o reformi u tijeku.

Za Njemačku je uvođenje zakonom propisane minimalne plaće bio veliki zaokret od prethodnog uređenja da plaća i radno vrijeme trebaju biti dogovoreni isključivo kolektivnim ugovorima. Tada je pozadina pravne prirode minimalne plaće imala za cilj sprječiti neprimjereno niske plaće (Schmid, 2025:81). Uslijedio je iskorak kroz rješenje da prilagodba minimalne plaće prati kretanja plaća dogovorenih kolektivnim ugovorima (čl. 9. st. 2. Zakona o minimalnoj plaći, (*Mindestlohngesetz,* dalje*:* MiLoG). Također je važno spomenuti da je za potrebe određivanja primjerene minimalne plaće njemačka vlada osnovala neovisno Povjerenstvo za određivanje minimalne plaće (*Mindestlohnkommission*) s ciljem depolitizacije određivanja plaća i očuvanja autonomije socijalnih partnera. Povjerenstvo, sastavljeno od predstavnika radnika i poslodavaca, svake dvije godine dužno je podnijeti prijedlog za usklađivanje minimalne plaće (čl. 9. MiLoG-a). Savezno ministarstvo rada može usvojiti ovaj prijedlog i učiniti ga pravno obvezujućim putem podzakonskog akta, ali ne može mijenjati predloženi iznos (čl. 10. MiLoG-a). Internim pravilnikom propisano je da se Povjerenstvo odlučuje o usklađivanju iznosa minimalne plaće u redovitim vremenskim razmacima što odgovara čl. 5. st. 5. i 6. te

čl. 7. Direktive te u svom radu vodi kretanjem plaća sukladno čl. 9. St. 2. MiLoG- od kojeg može odstupiti samo 2/3 većinom.

4.2.1. Mehanizmi provedbe i zaštite prava na minimalnu plaću

Neučinkovita provedba radnopravnih propisa i ograničeni kapaciteti inspekcijskog nadzora predstavljaju jednu od temeljnih sustavnih slabosti u zaštiti prava radnika u Republici Hrvatskoj. Nadzor nad primjenom ZMP obavlja inspekcija rada sukladno čl. 7. ZMP. No, sukladno uvodnoj izjavi 30. Direktive, i po uzoru na njemačka rješenja potrebno je provoditi proaktivne i nenajavljene kontrole putem specijaliziranog tijela (*Finanzkontrolle Schwarzarbeit*) te naglasiti važnost prava radničkog vijeća (u suradnji sa sindikatima) na izravan uvid u isplatu plaća radi kontrole usklađenosti sa ZMP. Naime, radnička vijeća (*Betriebsrat*) u Njemačkoj imaju izričitu ovlast kontrole usklađenosti s MiLoG. Vjerojatno bi u Hrvatskoj sudjelovanje kolektivnih predstavnika (radničkih vijeća i sindikata) u zaštiti prava radnika donijelo puno bolje rezulta te u žaštiti radnika na minimalcu.

Dodano treba ukazati na veliki problem radnika u Hrvatskoj koji oklijevaju pokrenuti pravne postupke protiv svojih poslodavaca što dodatno otežava pojedinačnu zaštitu prava. ZMP predviđa prekršajne kazne za poslodavce (čl. 10.) ali sustav je reaktivan. Naime, kada radnici prijave inspekciji isplatu plaće niže od minimalne, ili ako inspekcija sama obavi provjeru po službenoj dužnosto i otkrije nepravilnosti, postupanje države moglo bi nadoknaditi slabu pregovarčku poziciju oštećenih radnika u pokrenutim sporovima. Međutim, uspješan ishod ovisi o tome jesu li inspekcijska tijela dovoljno dobro opremljena da odvrate poslodavce od kršenja zakona. U tom smislu, zahtjev Direktive o uvođenju mehanizma za rješavanje sporova vjerojatno ima za cilj ublažiti ranjivost radnika koji samoinicijativno pokreću postupke. Kako bi se osiguralo stvarno usklađivanje hrvatskog ZMP s europskim standardima (čl. 8. i uvodna izjava 30. Direktive) i spriječio socijalni damping jedan od prijedloga jest uvođenje građanskopravne odgovornosti u lancu podugovaranja kako ga predviđa čl. 13. njemačkog MiLoG-a prema kojem glavni ugovaratelj preuzima ulogu jamca za obvezu isplate dospjele neisplaćene minimalne plaće koje njegovi podizvođači imaju prema svojim radnicima. Dakle, radnik može tužiti bilo kojeg podizvođača ili glavnog ugovaratelja u lancu koji se smatra solidarno odgovornim.

5. Sustav minimalne plaće kao pravni osigurač za nestandardne radnike

Osobe zaposlene na nestandardnim ugovornim osnovama su slabo plaćene i vrlo ranjive zbog čega je važno da sukladno inkluzivnoj strategiji u što većoj mjeri budu obuhvaćeni standardom minimalne plaće. Dodatnu financijsku ugrozu za nestandardne (niskokvalificirane) radnike predstavlja podatak da posljednjih desetljeća rast niskih plaća u mnogim državama članicama ne prati korak s povećanjem ostalih plaća, što dodatno produbljuje ekonomski jaz i socijalnu nejednakost (EC, 2020:10-11).[13]

U većini zemalja EU institut minimalne plaće obuhvaća većinu atipičnih oblika zaposlenja. Tako radnicima s ugovorom o radu na određeno vrijeme, radnicima koji posao obavljaju s nepunim radnim vremenom te privremeno zaposlenim radnicima posredstvom agencija može biti priznat status radnika sukladno pripadajućem pravnom sustavu. Međutim, zbog iznimki predviđenih nadležnim zakonodavstvom nije neobično da im bude uskraćena zaštita koju pruža radno zakonodavstvo (MOR, 2015). Neke zemlje se takvom rješenju protive pa se sukladno nacionalnim izvorima prava studenti i ekonomski ovisne samozaposlene osobe smatraju radnicima (ETUC, 2018:60). Postoje također pravna rješenja poput britanskog zakonodavstva koje nekim osobama bez formalnog status zaposlenika (engl. *employee*), priznaje pravo na nacionalnu minimalnu plaću (Atkinson, 2023:1168; Grimshaw, 2016:27).

Nacionalna minimalna plaća se u Njemačkoj primjenjuje na sve radnike osim ako zakon na predviđa izuzeća za, primjerice pripravnike, mlade radnike ili dugotrajno nezaposlene radnike (čl. 22. MiLoG). Kako navode sindikati, razlog uvođenja ovog instrumenta jest rast broja privremenih radnika koji predstavljaju konkurenciju na tržištu rada s obzirom da nisu obuhvaćeni odredbama kolektivnih ugovora. Jednako tako, središnji njemački socijalni partneri postigli su konsenzus o minimalnoj plaći za sektor rada putem agencije za privremeno zapošljavanje (Rubbery, Grimshaw, Keizer, Johnson, 2018:516).

Poseban pravni problem čine nestandardni radnici isključeni iz zaštite minimalne plaće zbog pogrešne klasifikacije njihovog radnog statusa (MOR, 2011:28). Prema hrvatskom ZMP, osobno područje primjene

[13] Uočena je i praksa sve veće koncentracije isplaćenih plaća oko minimalne plaće jer poslodavci sada moraju za najslabije plaćene poslove isplatiti minimalnu plaću, ali zato mogu usporiti ili ograničiti napredovanja na bolje plaćene pozicije ili čak smanjiti plaće onih iznad minimalne plaće na razinu minimalne place. Nestić, D., Učinci minimalne plaće na zapošljavanje, proizvodnost i životni standard radnika u Hrvatskoj, 2015, str. 12.

minimalne plaće postavljeno je široko jer pravo na minimalnu plaću imaju *svi radnici* koji rade u Republici Hrvatskoj, neovisno o sjedištu ili registraciji poslodavca *osim* radnika koji je jedini radnik kod poslodavca te istovremeno član uprave, izvršni direktor, upravitelj zadruge, likvidator i sl. prema posebnim propisima (čl. 4. st. 1.).[14] U kontekstu navedene iznimke, hrvatski zakonodavac izostavlja studente iz sustava zaštite jer se ne smatraju radnicima. Osim satnice vezane uz Uredbu o visini minimalne plaće u Hrvatskoj, studenti ostaju ranjivi jer ih radno zakonodavstvo ne priznaje u punom opsegu. Drugim riječima, povećanje satnice rješava samo pitanje prihoda. U slučaj nesposobnosti rad ili potrebe za odmorom studenti su u potpunosti nezaštićeni za razliku od radnika na minimalcu koji imaju pravo na plaćeno bolovanje i godišnji odmor.

5.2. Materijalna primjerenost minimalne plaće za nestandardne radnike

Minimalna plaća je najniži mjesečni iznos bruto plaće koji pripada *svakom radniku za* rad u punom radnom vremenu neovisno o složenosti poslova koje radnik obavlja niti o izvršenim radnim zadacima (Luje, 2010:26). U kontekstu nestandarnog načina zapošljavanja treba dodatno izdvojiti odredbu hrvatskog ZMP koja se odnosi za radnike zaposlene s nepunim radnim vremenom kojima se minimalna plaća utvrđuje i isplaćuje razmjerno ugovorenom radnom vremenu (čl. 3. st. 6.). Međutim, pretpostavke rada u punom radnom vremenu ne odražava uvijek stvarni ekonomski položaj radnika zaposlenih u nestandardnim oblicima rada. Zakonski pragovi primjerenosti minimalne plaće u pravilu su konstruirani na temelju punog fonda radnih sati, zbog čega se zaštitna funkcija minimalne plaće može precijeniti u odnosu na radnike čiji su radni sati smanjeni, isprekidani ili nepredvidivi. Upravo su takvi radnici disproporcionalno zastupljeni među zaposlenima s niskim plaćama s obzirom da ukupna razina njihovih primanja ne ovisi samo o visini ugovorene satnice već o kontinuitetu rada.

Procjena primjerenosti minimalne plaće ne može se temeljiti isključivo na zakonom propisanom nominalnom iznosu, već mora uzeti u obzir kumulativni raspoloživi dohodak radnika te stvarni broj odrađenih

[14] Na neusklađenost s praksom Suda EU u pogledu isključenja osoba koje obavljaju upravljačke funkcije ukazali su Luka Tičar i Ivana Grgurev, Croatia and Slovenia, u: Luca Ratti, Elisabeth Brameshuber i Vincenzo Pietrogiovanni (ur.), The EU Directive on Adequate Minimum Wages: Context, Commentary and Trajectories, Hart Publishing, 2024, str. 383

sati. U protivnom se zanemaruje činjenica da značajan dio nestandardnih radnika, unatoč formalnoj zaposlenosti, ostaje djelomično ovisan o sustavu socijalnih transfera, čime se umanjuje redistributivni učinak minimalne plaće i njezin pozitivan fiskalni doprinos (vidi *infra* pogl. 6.1.) Ako minimalna plaća ne osigurava stvarno poboljšanje socioekonomskog položaja radnika zaposlenih u nestandardnim oblicima rada, tada ne ostvaruje svoju temeljnu socijalnu funkciju. Njezina se adekvatnost treba vrednovati kroz diferencirani učinak na pojedine segmente tržišta rada, pri čemu upravo položaj skupina koje su posebno ranjive zbog niskih primanja odnosno prekarne naravi rad i zaposlenja predstavlja ključni pokazatelj primjerenosti ali i učinkovitosti sustava minimalne plaće.

6. Uspostavljanje ravnoteže između gospodarske održivosti i socijalne funkcije minimalne plaće

Proučavajući povijesni razvoj europskog radnog prava možemo uočiti da je integracija EU izvorno bila usmjerena isključivo na uklanjanje prepreka slobodi kretanja radnika radi uspostave zajedničkog tržišta bez standardizacije odnosno postavljanja minimalnih uvjeta rada. (čl. 45, UFEU). Postupnim produbljivanjem europske integracije i jačanjem prekogranične konkurencije pojavile su se značajne razlike među državama članicama u razini plaća, troškovima rada i opsegu radnopravne zaštite. Intervenirao je i Sud EU u rad i djelovanje različitih organizacija, socijalnih partnera, privatnih poslodavaca radi sprječavanja diskriminacije bez opravdanog i proporcionalnog razloga u smislu čl. 45.[15] U nastojanjima da se spriječi nepoštena konkurencija, Ugovorom iz Amsterdama doneseni su propisi koji se danas smatraju važnim dijelom socijalne politike. Riječ je o nizu instrumenata uključujući i tzv. *direktive o atipičnom radu*[16] koje štite nestandardne radnike od diskriminacije posebno u pogledu prava na jednaku plaću koja se isplaćuje usporedivom radniku. Ipak, sve do dono-

[15] Vidjeti presude Suda EU *Union royale belge des sociétés de football association ASBL i dr. protiv Jean-Marca Bosmana*, C-415/93, ECLI:EU:C:1995:463; *Christelle Deliège protiv Ligue francophone de judo et disciplines associées ASBL, Ligue belge de judo ASBL i Union européenne de judo*, C-51/96, ECLI:EU:C:2000:199; J.*C.J. Wouters, J.W. Savelbergh i Price Waterhouse Belastingadviseurs BV protiv Algemene Raad van de Nederlandse Orde van Advocaten*, C-309/99, ECLI:EU:C:2002:98

[16] Direktiva 97/81/EZ Vijeća od 15. prosinca 1997. o Okvirnom sporazumu o radu s nepunim radnim vremenom koji su sklopili UNICE, CEEP i ETUC; Direktiva 1999/70/EZ Vijeća od 28. lipnja 1999. o Okvirnom sporazumu o radu na određeno vrijeme koji su sklopili ETUC, UNICE i CEEP; Direktiva 2008/104/EZ Europskog parlamenta i Vijeća od 19. studenoga 2008. o radu preko agencija za privremeno zapošljavanje.

šenja Direktive o primjerenoj minimalnoj plaći i kolektivnom pregovaranju na razini EU nije postojao obvezujući zakonski tekst koji uređuje pitanje primjerenosti najnižeg dohotka od rada i njegovu povezanost s rizikom od siromaštva zaposlenih.

To ne znači da europski pravni poredak nije poznavao koncept dostojanstvenog životnog standarda u kontekstu rada i plaće. Naprotiv, pravo na dostojanstven životni standard tako je već bilo prepoznato u primarnom pravu odnosno čl. 3. st. 3. UEU prema kojem se razvoj tržišnog gospodarstva temelji se na zajednici vrijednosti koja uključuju temeljna socijalna prava. To odgovara sadržaju Direktive i čl. 6 ESSP sukladno kojima se plaća primjerena za osiguranje dostojanstvenog života može smatra dijelom ekonomske i socijalne politike. S tim u vezi, treba naglasiti da radno, socijalno i fiskalno pravo u području minimalne plaće slijede različite ciljeve i počivaju na različitim regulatornim logikama ali njihovi se učinci međusobno nadopunjuju. To ne isključuje postojanje zajedničkog krajnjeg cilja osiguranja da rad s punim radnim vremenom radniku treba omogućiti ostvarivanje dohotka dostatnog za dostojanstven život bez oslanjanja na socijalne transfere zbog nedostatnih primanja. Međutim, primjerenu minimalnu plaću time ne promatramo odvojeno od sustava socijalne sigurnosti već njezinu socijalnu funkciju ne podređujemo fiskalnim učincima socijalne pomoći. Navedeno odražava koncepciju EU kao gospodarske zajednice čija se socijalna dimenzija treba nastaviti razvijati.

Visina minimalne plaće ima gospodarske posljedice koje ulaze u širi okvir koordinacije ekonomskih i fiskalnih politika EU. Vodeći računa o osiguranju održivog gospodarskog rasta unutar država članica uvođenjem Europske monetarne unije (EMU), fiskalna i ekonomska politika EU počele su izravno utjecati na mehanizme određivanja plaća. Upravljanje makroekonomskim rizicima od 2011. godine operacionalizirano je kroz specifične instrumente. Pakt Euro Plus usmjeren je na promicanje konkurentnosti kroz strogo praćenje jediničnih troškova rada, čiji dugotrajan rast može narušiti tržišnu poziciju države. Pakt zahtijeva preispitivanje nacionalnih postupaka određivanja plaća te usklađivanje plaća u javnom sektoru s ciljem očuvanja konkurentnosti privatnog sektora. Treba spomenuti i Europski stabilizacijski mehanizam (ESM) utemeljen na čl. 136. st. 3. UFEU kojim se sukladno Uredbi (EU) 1175/2011[17] vrši proračunski nadzor i koordinacija ekonomskih politika. Postoje i korektivni mehani-

[17] Uredba (EU) br. 1175/2011 Europskog parlamenta i Vijeća od 16. studenoga 2011. o izmjeni Uredbe Vijeća (EZ) br. 1466/97 o jačanju nadzora nad proračunskim stanjima i nadzora i koordinacije ekonomskih politika.

zmi. Prema čl. 7. Uredbe Vijeća (EU) i čl. 18., 19., 20. i 31. Uredbe (EU) 2024/1263[18] državama članicama kod kojih se uoče makroekonomske neravnoteže izdaju se preporuke za djelovanje.

Nedvojbeno možemo zaključiti da je realizacija socijalnih prava izravno uvjetovana ekonomskim kontekstom. Iz tog razloga su učinkovitost i socijalna politika međusobno trajno povezane te se ne mogu promatrati izolirano, čak ni u sustavima s visokom razinom zaštite socijalnih prava (Schubert, 2024:45).

7. Zaključak

Ovaj rad nastoji odgovoriti na brojna pitanja, među kojima se posebno ističe što čini minimalnu plaću primjerenom i u kojoj mjeri hrvatski sustav to danas osigurava. Analiza pokazuje da se primjerenost ne može svesti na određivanje jednog iznosa, jednog kriterija ili dosezanje određene referentne vrijednosti. Primjerena minimalna plaća trebala bi radniku omogućiti dostojanstven životni standard, odgovarati njegovim stvarnim životnim potrebama i pružiti dostatnu sigurnost za suočavanje s nepredviđenim životnim situacijama, uz istodobno uvažavanje gospodarskih okolnosti i održivosti nacionalnog sustava. Njezina primjerenost stoga nije samo pitanje visine plaće, nego prije svega pitanje ostvaruje li ona u stvarnosti svoju zaštitnu funkciju. Nedopustivo je da radnik koji radi puno radno vrijeme, unatoč tome što prima zakonom zajamčenu minimalnu plaću, ostaje izložen siromaštvu. Ako minimalna plaća ne omogućuje izlazak iz siromaštva, sama činjenica da je zakonski minimum formalno ispunjen nije i ne može biti dostatna potvrda njezine primjerenosti.

Institut minimalne plaće uređen je brojnim međunarodnim i europskim izvorima. Ipak, Direktivom je učinjen najveći pravni iskorak jer se minimalna plaća izravno vezuje uz siromaštvo zaposlenih. Međutim kritika upućena europskom zakonodavcu da odnos minimalne i prosječne odnosno medijalne plaće bude jedan od pokazatelj primjerenost je opravdana. Referentne vrijednosti mogu biti koristan orijentir. Ali ako je njihov iznos nizak, dosezanje određenog zakonskog praga neće nam poslužiti u postupku definiranje *primjerenosti minimalne plaće*. U tom kontekstu, donesena je i odluka Suda EU koji je dijelom i poništio spornu odredbu i potvrdio da pravni okvir EU može usmjeravati nacionalne sustave prema

[18] Uredba (EU) 2024/1263 Europskog parlamenta i Vijeća od 29. travnja 2024. o učinkovitoj koordinaciji ekonomskih politika i multilateralnom proračunskom nadzoru te o stavljanju izvan snage Uredbe Vijeća (EZ) br. 1466/97

primjernosti minimalne plaće, ali konačna odgovornost ostaje na pojedinoj državi.

Za hrvatski sustav osobito je važno da između zakonski propisanih kriterija i konačno utvrđenog iznosa minimalne plaće nije uspostavljena dovoljno transparentna metodološka veza. Međutim, tzv. pokazatelji primjerenosti su postavljeni apstraktno, bez čvrste pravne veze s materijalnim troškovima života. Posebno se je problematičan kriterij produktivnosti jer nije jasno na kojoj ga razini treba mjeriti te kako povezati s potrebom osiguranja dostojnstvenog životnog standarda. Stoga produktivnost može predstavljati jedan od elemenata procjene gospodarske održivosti, ali ne bi smjela postati zamjena za socijalnu funkciju minimalne plaće. Također, pravna zaštita minimalne plaće nije jednako učinkovita za sve radnike. To je vidljivo kod radnika u nestandardnim oblicima rada, kod kojih zajamčena minimalna satnica ne mora rezultirati dostatnim mjesečnim dohotkom zbog kraćeg, fragmentiranog ili nepredvidivog radnog vremena.

Hrvatski ZMP je *de lege ferenda* potrebno nadograditi transparentnijom i metodološki jasnijom procjenom primjerenosti minimalne plaće koja pretpostavlja uključivanje dodatnih kriterija koje predviđa MOR uz redovito preispitivanje i usklađivanje iznosa. Naposljetku, istraživanje je pokazalo da očuvanje socijalne pravde i osiguranje gospodarske održivosti nisu nužno suprotstavljeni ciljevi pri potencijalnom povećanju minimalne plaće. Međutim, oslanjanje na sustav socijalne sigurnosti ne bi smjelo trajno kompenzirati niske plaće jer bi sam rad pojedincu morao osigurati dohodak iznad praga siromaštva. Upravo se u toj ravnoteži nalazi odgovor na pitanje što čini minimalnu plaću primjerenom.

Literatura

Aranguiz, A. Bednarowicz, B. Effective access of workers to statutory minimum wages, The EU Directive on Adequate Minimum Wages: Context, Commentary and Trajectories (eds. L. Ratti, E. Brameshuber, V. Pietrogiovanni), Bloomsbury Publishing, 2024, 245–260.

Atkinson, J. (2023). Employment Status and Human Rights: An Emerging Approach. *The Modern Law Review*, 86, br. 5, 1166-1196.

Bašić, M., Kruc, V. (2021). Utjecaj produktivnosti na izvoznu i domaću uspješnost 300 najvećih hrvatskih izvoznika. *Ekonomska Misao*, 30, br. 2, 323-340.

Brameshuber, E., EU Competence in the Field of Social Policy: why the AG's Opinion on the Adequate Minimum Wage Directive in C-19/23 (does not) matter(s), EU Law Live, Weekend Edition, br. 56, 2025, 7.

Caliendo, M., Schröder, C., Wittbrodt, L, The Causal Effects of the Minimum Wage Introduction in Germany: An Overview. SOEP Papers on Multidisciplinary Panel Data Research, No. 1018, Berlin, Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung, 2018.

Caroli, E., Gautié, J. (2008). *Low Wage Work in France*. New York: Russell Sage

Case C-415/93 *Union royale belge des sociétés de football association ASBL i dr. v Jean-Marca Bosmana* [1995]

Case C-51/96, *Christelle Deliège v Ligue francophone de judo et disciplines associées ASBL*, *Ligue belge de judo ASBL i Union européenne de judo* [1999]

Case C-309/99 *Wouters, J.W. Savelbergh i Price Waterhouse Belastingadviseurs BV v Algemene Raad van de Nederlandse Orde van Advocaten* [2002]

Case C-307/05 *Del Cerro Alonso v Osakidetza-Servicio Vasco de Salud* [2007]

Case C-268/06 *Impact v Minister for Agriculture and Food and Others* [2008]

Case C-396/08 *Istituto nazionale della previdenza sociale (INPS) v Tiziana Bruno e Massimo Pettini* [2010]

Case C-501/12 *Thomas Specht i dr. v Land Berlin i Bundesrepublik Deutschland* [2014]

Case C-518/15 *Ville de Nivelles v Rudyja Matzaka* [2018]

Case C-19/23 *Denmark v Parliament and Council* [2025]

Delfino, M. (2021). The Proposal for an EU Directive on adequate Minimum Wages and its impact on Italy. *Italian Labour Law e-Journal*, 14, br. 1, 49-65

Direktiva 97/81/EZ Vijeća od 15. prosinca 1997. o Okvirnom sporazumu o radu s nepunim radnim vremenom koji su sklopili UNICE, CEEP i ETUC. Posjećeno (16.5.2026.), https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HR/ALL/?uri=celex:31997L0081

Direktiva 99/70/EZ Vijeća od 28. lipnja 1999. o Okvirnom sporazumu o radu na određeno vrijeme koji su sklopili ETUC, UNICE i CEEP. Posjećeno (2.7.2026), https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HR/ALL/?uri=celex%3A31999L0070

Direktiva 2006/54/EZ Europskog parlamenta i Vijeća od 5. srpnja 2006. o provedbi načela jednakih mogućnosti i jednakog postupanja prema muškarcima i ženama u pitanjima zapošljavanja i rada (preinačena). Posjećeno (13.5.2026.), https://eur-lex.europa.eu/eli/dir/2006/54/oj?locale=hr

Direktiva 2008/94/EZ Europskog parlamenta i Vijeća od 22. listopada 2008. o zaštiti radnika u slučaju insolventnosti njihovog poslodavca. Posjećeno (30.6.2026.), https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HR/ALL/?uri=CELEX:32008L0094

Direktiva 2008/104/EZ Europskog parlamenta i Vijeća od 19. studenoga 2008. o radu preko agencija za privremeno zapošljavanje. Posjećeno (14.7.2026.), https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HR/TXT/?uri=CELEX:32008L0104

Direktiva (EU) 2018/957 Europskog parlamenta i Vijeća od 28. lipnja 2018. o izmjeni Direktive 96/71/EZ o upućivanju radnika u okviru pružanja usluga. Posjećeno (1.8.2006.), https://eur-lex.europa.eu/eli/dir/2018/957/oj?locale=hr

Direktiva (EU) 2019/1152 Europskog parlamenta i Vijeća od 20. lipnja 2019. o transparentnim i predvidivim radnim uvjetima u Europskoj uniji. Posjećeno (5.4.2026), https://eur-lex.europa.eu/eli/dir/2019/1152/oj

Direktiva (EU) 2019/1158 Europskog parlamenta i Vijeća od 20. lipnja 2019. o ravnoteži između poslovnog i privatnog života roditelja i pružatelja skrbi i o stavljanju izvan snage Direktive Vijeća 2010/18/EU. Posjećeno (18.6.2026.), https://eur-lex.europa.eu/eli/dir/2019/1158/oj/hrv

Direktiva (EU) 2023/970 Europskog parlamenta i Vijeća od 10. svibnja 2023. o jačanju primjene načela jednake plaće muškaraca i žena za jednak rad ili rad jednake vrijednosti putem transparentnosti plaća i mehanizama pravne zaštite. Posjećeno (14.3.2026.), https://eur-lex.europa.eu/eli/dir/2023/970/oj?locale=hr

Direktiva (EU) 2022/2041 Europskog parlamenta i Vijeća od 19. listopada 2022. o primjerenim minimalnim plaćama u Europskoj uniji. Posjećeno (17.4.2026) https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HR/ALL/?uri=CELEX:32022L2041

European Commission, Directorate-General for Employment, Social Affairs and Inclusion, Adequate minimum wages in the EU, https://employment-social-affairs.ec.europa.eu/policies-and-activities/rights-work/labour-law/working-conditions/adequate-minimum-wages-eu_en (3.9.2026).

European Commission, Commission Staff Working Document – Impact Assessment accompanying the document Proposal for a Directive of the European Parliament and of the Council on adequate minimum wages in the European Union, SWD(2020) 245 final, 28 October 2020.

ETUC. Debunking the myths on the Directive on Adequate minimum wages in the EU, 2021. Posjećeno (3.7.2026), https://www.etuc.org/sites/default/files/page/file/2021-04/Debunking%20the%20myths%20on%20the%20Directive%20on%20Adequate%20minimum%20wages%20in%20the%20EU.pdf

ETUI. Benchmarking Working Europe 2021 Unequal Europe, 2021. Posjećeno (1.7.2026.), https://www.etui.org/publications/benchmarking-working-europe-2021

Enabling Act 26th September 2025, no. 144, "Delegations to the Government on workers' remuneration and collective bargaining, as well as on inspection, monitoring and information procedures", GU Serie Generale n. 230 del 03.10.2025. [Official Gazette, General Series, n. 230 of 03-10-2025].

Gesetz zur Regelung eines allgemeinen, Mindestlohngesetz, godina. https://www.gesetze-im-internet.de/milog/

Grimshaw, D., Reducing precarious work in Europe through social dialogue: case UK, 2016.

Muller, T. (2025). Introduction. U T. Muller (ur.) *Collective bargaining and minimum wage regimes in the European Union The transposition of the EU Directive on Adequate Minimum Wages in the EU27* (str. 3-7). ETUI

European Commission. Adequate minimum wages in the EU. Posjećeno (5.8.2026.), https://employment-social-affairs.ec.europa.eu/policies-and-activities/rights-work/labour-law/working-conditions/adequate-minimum-wages-eu_en

European Commission, Impact Assessment accompanying the Proposal for a Directive of the European Parliament and of the Council on adequate minimum wages in the European Union, SWD(2020) 245 final

European Commission, Proposal for a Directive of the European Parliament and of the Council on adequate minimum wages in the European Union, COM (2020) 682 final

Fulton, L. (2018). *Trade unions protecting self-employed workers*. Brusselss: ETUC

Grimshaw, D. (2016). Reducing precarious work in Europe through social dialogue: case UK

International Labour Organization. Policies and Regulations to Combat Precarious Employment, 2011. Posjećeno (5.8.2026), https://www.ilo.org/resource/background-paper-policies-and-regulation-combat-precarious-employment

International Labour Organization. Report of the Meeting of Experts on wage policies, including living wages 2024. Posjećeno (7.6.2026), https://www.ilo.org/meetings-and-events/meeting-experts-wage-policies-including-living-wages

International Labour Organization. Workers in non-standard forms of employment, Who should be getting minimum wages, 2015. Posjećeno (13.5.2026), https://www.ilo.org/global/topics/wages/minimum-wages/beneficiaries/WCMS_436484/lang--en/index.htm

Klišanin, J. (2019). Novi Zakon o minimalnoj plaći i Uredba o visini minimalne plaće. *Radno pravo*, br. 1, 14–19

Komentar HUP-a na povećanje minimalne plaće, 2021. Posjećeno (21.4.2026.), https://www.hup.hr/komentar-hup-a-na-povecanje-minimalne-place.aspx

LEGGE 26 settembre 2025, n. 144 Deleghe al Governo in materia di retribuzione dei lavoratori e di contrattazione collettiva nonchè di procedure di controllo e informazione. (25G00152) note: Entrata in vigore del provvedimento: 18/10/2025 (GU n.230 del 03-10-2025)

Loje, G. (2010). Pravo radnika na pravičnu plaću i pojam minimalne plaće. *Pravo i porezi*, 19, br.9, 25-28

Međunarodna organizacija rada, Konvencija o radu u pomoraca, 2006. https://normlex.ilo.org/dyn/nrmlx_en/f?p=NORMLEXPUB:55:0::NO::P55_TYPE%2CP55_LANG%2CP55_DOCUMENT%2CP55_NODE:REV%2Cen%2CC186%2C%2FDocument

Mišič, L., Strban, G. (2025). The Right to a Fair Remuneration and Fair Income Replacement in the European Social Charter: A Multidimensional Approach. *Zbornik Pravnog fakulteta u Zagrebu*, 75, br. 6, 895-919

Monthly minimum wage as a proportion of average monthly earnings (%) - NACE Rev. 2 (from 2008 onwards, 2024. Posjećeno (12.5.2026.), https://ec.europa.eu/eurostat/databrowser/view/EARN_MW_AVGR2/default/table?lang=en

Natili, M, Ronchi, S. (2024). The Politics of the European Minimum Wage: Overcoming Ideological, Territorial and Institutional Conflicts in the EU Multi-level Arena, *Journal of Common Market Studies*, 62, br. 3, 725-743

Nestić, D. (2015). *Učinci minimalne plaće na zapošljavanje, proizvodnost i životni standard radnika u Hrvatskoj (Studija projekta MinPlaca)*. Zagreb: Ekonomski institut

Nestić, D., Blažević Burić, S. (2018) Radnici na minimalnoj plaći i siromaštvo u Hrvatskoj. *Revija za socijalnu politiku* 25, br. 3, 227-248

Nestić D., Babić, Z., Blažević Burić, S. (2018).Minimum wage in Croatia: Sectoral and regional perspectives. *Ekonomska istraživanja*, 1981-2002

Nogler, L., Cristofolini, C. (2025). Minimum Wage Setting in Italy: A Complex Architecture. *Zbornik Pravnog fakulteta u Zagrebu*, 75, br. 6, 875–894

Ratti, L. (2023). The Sword and the Shield: The Directive on Adequate Minimum Wages in the EU. *Industrial Law Journal*, 52, br. 2, 477–500

Rubery, J. i dr. (2021). Minimum wages and the multiple functions of wages. U I. Dingeldey, i dr. (ur.), *Minimum Wage Regimes: Statutory regulation, collective bargaining and adequate levels* (str. 17-36). Routledge

Rubery, J., Grimshaw, D., Keizer, A., Johnson, M. (2018). Challenges and Contradictions in the 'Normalising' of Precarious Work. *Work, Employment and Society*, 32, br. 3, 509–527

Schmid, M. (2025). Already compliant? Germany's (non-)implementation of the Adequate Minimum Wage Directive. *Italian Labour Law e-Journal*, 18, br. 2, 81-87

Schreurs, S. (2025). Usages of 'soft' EU labour law: the implementation of the Minimum Wage Directive. *Transfer: European Review of Labour and Research*, 31, br. 4, 485-501

Schubert, C. (2024). The Impact of the AMW Directive on EU Labour Law. U L. Ratti, E. Brameshuber, V. Pietrogiovanni (ur.), *The EU Directive on Adequate Minimum Wages: Context, Commentary and Trajectories* (str. 39-52). Oxford: Hart Publishing

Schulten, T. (2006). Minimum wages in Europe. *Transfer: European Review of Labour and Research,* 12*,* br. 2, 277 - 281

Schulten, T. Müller, T. (2021). A paradigm shift towards Social Europe? The proposed Directive on adequate minimum wages in the European Union. *Italian Labour Law e-Journal*, 14, br. 1, 1–19

Sjödin, E., European minimum wage: A Swedish perspective on EU's competence in social policy in the wake of the proposed directive on adequate minimum wages in the EU , European Labour Law Journal, 2022, Vol. 13, br. 2. 273–291.

Sindikat – HSP, 2014. Posjećeno (23.7.2026), https://sindikat-hsp.hr/970-eura-primjerena-minimalna-placa/?utm

Tičar, L., Grgurev, I. (2024). Croatia and Slovenia U L. Ratti, E. Brameshuber, V. Pietrogiovanni (ur.), *The EU Directive on Adequate Minimum Wages: Context, Commentary and Trajectories* (str. 383-395). Oxford: Hart Publishing

Uredba (EU) br. 1175/2011 Europskog parlamenta i Vijeća od 16. studenoga 2011. o izmjeni Uredbe Vijeća (EZ) br. 1466/97 o jačanju nadzora nad proračunskim stanjima i nadzora i koordinacije ekonomskih politika. Posjećeno (22.7.2026), https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HR/TXT/?uri=CELEX:32011R1175

Uredba (EU) 2024/1263 Europskog parlamenta i Vijeća od 29. travnja 2024. o učinkovitoj koordinaciji ekonomskih politika i multilateralnom proračunskom nadzoru te o stavljanju izvan snage Uredbe Vijeća (EZ) br. 1466/97. Posjećeno (8.5.2026), https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HR/TXT/?uri=OJ:L_202401263

Zakon o radu, Narodne novine. Br. 38/95, 54/95, 65/95

Zakon o minimalnoj plaći, Narodne novine. Br. 118/18, 120/21, 152/24

Karla Kotulovski, LL.D.,
Assistant Professor,
Faculty of Law, University in Rijeka,
Republic of Croatia

Adequate Minimum Wage in the Republic off Croatia: Between Rough Economic Logic And Social Justice

Summary

The minimum wage is one of the fundamental labour law institutions, aimed at ensuring a fundamental level of workers' social security and protecting their dignity. In 2026, national minimum wages have significantly increased in most EU Member States. The Republic of Croatia has also recorded a prominent growth dynamics of minimum wage, driven by inflationary pressures and the obligation to comply with the appropriateness rules and reference thresholds set by the EU Directive on Minimum Wages (2022/2041). However, research shows that despite legislative interventions, the nominal growth of the minimum wage does not keep pace with the rising cost of living; for this reason, the real value of earnings for some workers remains insufficient to cover basic living needs. At the same time, the increase of the minimum wage amount encroaches upon the areas of public finances and economic policy, raising questions about the limits of European legislation's jurisdiction. Seeking for a conceptual definition of an appropriate minimum wage, the paper aims to examine whether the current legal system achieves the social purpose of protecting minimum-wage workers and the requirements of financial sustainability, as well as to establish the criteria for alignment of these opposing values. In this context, the workers' position in non-standard forms of employment is also considered due to their greater exposure to the risks of receiving lower income.

Keywords: *minimum wage, EU Directive on Appropriate Minimum Wages and Collective Bargaining, economic impact, social protection, non-standard work, Croatia.*

СЕСИЈА ЗА ПРАВО ЕУ И МЕЂУНАРОДНО ПРАВО

EU LAW AND INTERNATIONAL LAW SESSION

Tina Przheska, LL.D.,
Full Professor,
Faculty of Law Iustinuanus Primus,
Ss. Cyril and Methodius University, Skopje
Rodna Zhivkovska, LL.D.,
Full Professor,
Faculty of Law Iustinuanus Primus,
Ss. Cyril and Methodius University, Skopje
Tea Lalevska, LL.D.,
Assistant Professor,
Faculty of Law Iustinuanus Primus,
Ss. Cyril and Methodius University, Skopje,
Republic of North Macedonia

UDK: 347.23
340.132(4)

DOI: 10.5281/zenodo.23099485

BASIC PRINCIPLES FOR REGULATING OWNERSHIP IN EUROPEAN-CONTINENTAL LEGAL SYSTEMS

Abstract: The subject matter of analysis in the paper are the principles that constitute the basis for the legal regulation of ownership in the European-continental legal systems. In these legal systems, the monistic concept of ownership as a single legal institute prevails. Starting from the monistic concept of ownership, the European-continental legal systems shape the right to ownership as a single right with legally defined content and limits within which this right can be exercised. The European-continental legal systems guarantee ownership and legal protection of ownership, guarantee the freedom of the holder of the right of ownership to exercise this right at his/her free disposal, and give absolute effect to the right, obliging all third parties to refrain from interfering with another's property. The legal regulation of ownership is also based on exclusivity in the exercise of legal authority arising from the ownership

* r.zivkovska@pf.ukim.edu.mk, ORCID 0000-0002-8560-9821.
** t.przeska@pf.ukim.edu.mk, ORCID 0000-0002-3476-2789.
*** t.lalevska@pf.ukim.edu.mk, ORCID 0009-0000-8899-0958.
**** *This paper was presented at the International Scientific Conference", Law for the New Era: Normative Challenges in the 21st Century" held at the Faculty of Law, University of Niš, May 2026.*

right established over a particular item. Publicity in the acquisition of ownership is guaranteed through registration in public records, which primarily refers to the ownership of real estate.The European-continental legal systems also strive to establish a balance between the individualistic concept of ownership as an exclusive right and the social function of ownership. This is reflected in the limitation of ownership for the purpose of achieving the public interest, as well as the imposition of obligations on owners in order to achieve broader social goals (social protection, sustainable economic development, environmental protection, etc.). The comparative law analysis of the principles for regulating ownership in the codes and laws of European countries that are part of the European-continental legal family aims to show how these principles influence the development of the modern concept of ownership. At the same time, the paper aims to highlight the role of these principles in ensuring the correct application of laws and filling in the legal gaps resulting from the dynamic legal life.

Keywords: ownership, European-continental laws, property law, public interest.

1. Introduction

European-continental legal systems have embraced the monistic concept of ownership, which originates from Roman Law. Under this concept, the right of ownership is direct, full, and exclusive legal power over a certain thing, exercised by the owner. The power arising from the right of ownership is direct, in the sense that it is exercised directly over the owned thing. Ownership grants full power over the owned thing, encompassing all possible forms of exercise of the ownership right. It is exclusive because it empowers the owner to exclude all third parties from exercising any power over the thing he or she owns. Lastly, the authority emerging from the ownership right is legal because it is recognised as such by property law. Common law legal systems differ from European-continental legal systems because they do not view ownership as a single all-encompassing right, but rather as a “bundle of rights” that can be divided between different persons, each right having independent function and utility (Bridge, 2015: 45; Anderson, 2022: 10-11; Leigh, Dow, 2017: 17; Clarke, Kohler, 2005: 183; Davies, 2007: 18-19; Katz, 2011: 201). Those rights include the right to possess and enjoy the object of ownership, the

right to collect its fruits and other benefits generated by it, and the right to dispose of or to destroy the object of ownership.

When legal scholars endeavour to define the right of ownership in civil law systems, they usually tend to define it as full legal power over things (Blackstone, 2016: 1; Rašović, 2005: 79-81; Бабић, 2021: 80; Живковска, 2005: 17; Graziadei, 2017: 130; Pierre, 1997: 240). As such, the right of ownership empowers the owner to have exclusive authority to hold, use and dispose of the thing that is the object of ownership (Bridge, 2015: 45; Hepburn, 2001: 1; Penner, 2020: 8; Clarke, Kohler, 2005: 180). It embodies the owner's autonomy to exercise the ownership right as he or she sees fit in accordance with personal interests, which is an expression of liberal individualistic freedom. Economists, on the other hand, tend to define the ownership right as a legally recognised possibility for persons to appropriate things for their personal benefit. Obviously, economists prioritise the economic benefit derived from owning things (Cooter, Ulen, 2016: 4-7; Graziadei, 2017: 134-135; Grossman, Hart, 1986: 696-697). In an economic sense, the right of ownership provides the owner with the opportunity to extract economic benefits out of the thing he or she owns. The economic theories about ownership are rooted in utilitarianism, which prioritises utility, efficiency and maximisation of profit (benefits) resulting from exercising the ownership right (Graziadei, 2017: 135). Understanding of ownership in its economic dimension has practical uses. It turns focus on the important function of ownership as an instrument for economic growth. However, the legal definition of the right of ownership sets the basis for its recognition, not as a mere legally recognised opportunity to acquire resources and other economic benefits, but as an existential right guaranteed by law for every individual.

In European-continental civil law, the right of ownership is treated as a central and fundamental property right. Unlike other property rights such as servitudes, pledge, real burdens, long-term leases, etc., which grant limited power over things to their holders, ownership gives the owner full power over the owned thing. Therefore, in property law, ownership is raised above all other property rights in function and relevance.

2. Principles for regulating ownership

When regulating the right of ownership, European-continental legal systems tend to adhere to several core principles that reflect the nature of the right of ownership. Under these principles, the right of ownership is regulated as a real right (right in rem) with absolute effect (erga omnes

effect) and legally determined content (numerus clausus), indivisible, established on a particular thing (specificity), permanent, non-prescriptible, independent, subject to publicity and with priority over other rights (Rašović, 2005: 79-81, Бабић, 2012: 80; Николић et al. 2025: 223-229).

As a right in rem, the right of ownership gives the owner direct power over the object of ownership, i.e., the thing that he or she owns. This power given to the owner is exclusive, which means that the owner can exclude all third parties from the ability to hold or use the object of ownership (Singer, 1991: 48; Ripstein, 2013: 169; Kovačević Kuštrimović, Lazić, 2009: 64; Живковска, 2005: 24; Dorfman, 2010: 4; Katz, 2008: 279). By having direct power over the object of ownership, the owner is able to control access to it and how it is used. This means that the owner exclusively decides whether to use the object of ownership personally, or whether he or she will allow another person to hold and use it instead. The exclusivity of the owner's power over the object of ownership also allows him or her to withdraw the consent given to another person to hold and use his or her property at any time.

It is important to underline that the exclusivity of the owner’s power over the object of ownership does not impede its restriction when necessary to fulfil the social function of ownership (Robilant, 2013: 907). The owner can be restricted in exercising this exclusive power over the object of ownership, usually in service of the public interest. The restrictions can take on different forms such as: temporarily depriving the owner from controlling the object of ownership when it needs to be used in public interest (e.g. requisition), limiting the ways that the owner may exercise his or her right of ownership (e.g. partial expropriation), or be deprived of the right of ownership for the purpose of realizing the public interest (e.g. complete expropriation) or as a punitive measure for a committed crime (e.g. confiscation).

The right of ownership is absolute, meaning it has an erga omnes effect concerning third parties (Живковска, 2005: 26; Николић et al. 2025: 227-228; Попов, 2005: 140; Pierre, 1997: 253). The absolute (erga omnes) effect of the right of ownership concerns third parties for several reasons: it creates an obligation for everyone to refrain from any action that may violate the owner’s right of ownership; allows the owner to follow the object of ownership regardless of who has it, known as “the right to follow” (‘Sukzessionsschutz’, ‘droit de suite’) and enables the owner to protect his or her right against any person that infringes upon

it (Живковска, 2005: 26; Terré, Simler, 2018: 47; Hoffmann, 2021: 148; Pierre, 1997: 251).

Although the right of ownership has an absolute effect, it must be underlined that it is restricted by law. Third parties are obligated to respect the right of ownership only within the scope determined by law. Therefore, they should refrain from actions that could lead to obstruction or inability of the owner to exercise the ownership right within the legal limits. If the owner exceeds the legal limits in exercising the right of ownership, the owner's actions would be deemed unlawful and sanctioned accordingly. Third parties that suffered damages as a result of the owner's unlawful actions have the right to be compensated.

Regarding the content of the right of ownership, the principle of numerus clausus is applied, requiring that the content of the right of ownership be legally determined (Живковска, 2005: 28; Smits, 2002: 249-252; Merrill, Smith, 2000: 6-9). Determining the content of the right of ownership entails defining the basic proprietary powers constituting ownership. These proprietary powers date back to Roman law (Robilant, 2013: 904). They are: the power to hold (ius possidendi), the power to use/enjoy (ius utendi, ius fruendi), and the power to dispose of the object of ownership (ius abutendi).

By determining the content of the right of ownership with imperative legal norms, legal systems provide transparency and legal certainty regarding the scope of the owner's power over the object of ownership. This is beneficial for both the owner and third parties who, due to the absolute effect of the right of ownership, are obligated to respect that right at all times. Owners enjoy legal certainty that they can exercise their right of ownership within the scope determined by law, and third parties have transparency regarding the extent of the owner’s power arising from his or her right of ownership. However, it needs to be noted that determining the content of the right of ownership does not mean that the law needs to specify all the modes that the owner can choose to exercise his or her proprietary powers. The owner can hold, use/enjoy and dispose of the object of ownership in any way possible that is not prohibited by law or contrary to the nature of the object of ownership.

The content of the right of ownership is elastic within its scope determined by law (Rašović: 2005, 79-80; Попов, 2005: 142). This means that the content of the right of ownership can expand or constrict due to imposed legal restrictions or as a result of the owner allowing another person to exercise limited power over the object of ownership. The elasticity of the right of ownership comes into play when the restrictions

on ownership cease. Then, the owner is again able to exercise his or her right to the full extent, for example, when a certain legal restriction ceases to apply or when the legal relationship (usufruct, lease, etc.) based on which the owner allowed another person to use the object of ownership is terminated.

The ownership right is indivisible from the viewpoint of its content (Rašović, 2005: 81-82; Бабић, 2012: 80; Robilant, 2013: 905; Попов, 2005: 143). Every owner is equally entitled to all the proprietary powers that constitute the content of the right of ownership (possession, use/enjoyment and disposal). This applies regardless of whether the right of ownership is held by one person or several persons together. When the right of ownership is held by several persons as co-owners or joint owners, each of the owners has the power to hold, use/enjoy and dispose of the object of ownership in agreement with the other owners. The extent of their proprietary powers *vis-à-vis* each other is determined by their share in the right. Each of the owners exercises the right of ownership to an extent that corresponds to the size of his or her share in the right. The owners are not allowed to divide the content of the right of ownership in such a way that one has the possession, another the use/enjoyment, and a third the power to dispose of the object of ownership. However, it is permissible for the owners to allow another person to exercise their proprietary powers. By doing so, the owner does not cede those powers but rather delegates their exercise. The person to whom the owner has given the authority to exercise the proprietary powers will exercise those powers in the name of the owner as his or her representative. The delegation of the exercise of the proprietary powers should not be confused with allowing encumbrances over the object of ownership, such as establishing other property rights (pledge, servitudes, real burdens, etc.).

In civil law doctrine, other property rights are separate rights with separate content determined by law, even though the content of those rights corresponds to some of the proprietary powers. For example, the content of usufruct as a type of personal servitude consists of full use of a thing owned by another, which coincides with the owner's proprietary power to use/enjoy the object of ownership. Regardless of that fact, ownership and usufruct are considered to be separate property rights established over the same thing. Therefore, when the owner allows the establishment of other property rights (servitudes, pledge, etc.), he or she does not cede the proprietary powers but rather agrees to restrict those powers so that the holder of the other property right can exercise his or her right within its content determined by law.

Every right of ownership is established over a specific object of ownership - an individually specified thing (Живковска, 2005: 31; Hoffmann, 2021: 153). Under the principle of specificity, the right of ownership may be established only after the object of ownership (the particular thing) is identified and separated from other identical or similar things. Throughout the right of ownership, the owner is "tied" to the particular thing that is the object of ownership and may only exercise his or her proprietary powers over that specific object. Since the existence of the right of ownership is contingent on the existence of the specific object of ownership, if the object of ownership is destroyed, the right of ownership is immediately terminated. This affects the owner's "right to follow" as well. The owner may follow and ask the return of the object of ownership from any person holding it against his will as long as the object of ownership exists. If the person holding the object of ownership has destroyed the thing, the owner cannot demand its retrieval; he or she can only file a claim for damages. The specificity of the right of ownership also means that the right cannot be transferred from one object of ownership onto another. For example, if the car that a person owns is destroyed, and the person receives another car of the same make and model, that person's right of ownership has not been transferred onto the other car, but rather he or she has received compensation in kind that has led to him or her acquiring a new right of ownership.

The right of ownership is established as a permanent right (Живковска, 2005, 32; Kovačević Kuštrimović, Lazić, 2009: 64; Rašović, 2005: 80). In principle, the right of ownership cannot be time-limited as other property rights can. Once it is established, it is intended to last as long as the individually specified object of ownership exists. The transfer of the right of ownership from one person to another does not in fact lead to the termination of the right itself. In case of transfer of ownership, the right is lost only from the viewpoint of the previous owner, while it continues to last in favour of the new owner.

The right of ownership is not subject to prescription (Бабић, 2021: 80). Therefore, the owner failing to exercise the right of ownership over an extended period of time does not lead to him or her losing legal protection for that right. This is why the petitory lawsuits are not bound by a statute of limitations and can be filed at any time by the owner.

In Roman law, the right of ownership could be subject to prescription because, at the time, prescription existed in two forms: *praescriptio extintiva* and *praecriptio acqusitiva*. The first - *praescriptio extintiva* led to the termination of the right of ownership, and the second

- *praecriptio acqusitiva* led to the acquisition of the right of ownership as usucapio or longi temporis praescriptio (Borkowski, Du Plessis, 2020: 191-193; Mousorakis, 2012: 127-128). In contemporary continental civil law systems, usucapio represents an original manner of acquiring ownership where the right of ownership is transferred to the bona fide possessor by law, regardless of the consent of the rightful owner. In contemporary continental legal systems, prescription applies to obligations, and it results in the loss of the legal protection of the creditor's rights in obligations. Therefore, in contemporary property law, acquiring ownership by way of usucapio should not be construed as if the right of ownership has prescribed for the owner.

Establishing the right of ownership is not contingent on the existence of other rights; it is only contingent on the existence of a thing eligible to be the object of the right of ownership. Given that the right of ownership does not depend on the existence of other rights, it is, in principle, an independent right (Rašović, 2005: 81). The independence of the right of ownership is evident in the way that civil codes and property laws in European continental legal systems regulate the right of ownership in relation to other property rights. They lead with the premise that the right of ownership precedes other property rights and thus they are treated as encumbrances on one's property, something that the owner is obligated to tolerate.

The acquisition and existence of the right of ownership is subject to publicity (Живковска, 2005: 32). Publicising the existence of the right of ownership by registration in public records is reserved for real estate. Due to the importance of real estate as things of public interest, contemporary legal systems closely regulate and keep records of ownership of real estate by establishing some form of public records (land registers, cadastre, etc.). These public records provide legal certainty and transparency in acquiring ownership of real estate, which has a positive effect on the real estate market, but also helps in enacting fiscal policies. The certificates issued from such public records, in some legal systems, serve as proof of ownership.

As a principal property right, the right of ownership holds priority over other property rights and obligations (Живковска, 2005: 34; Atias, 1999: 56; Pienaar, 2015: 83). The priority of ownership enables owners to claim the thing they own against any person who holds it without a legal basis or under a weaker right. However, the priority of the right of ownership does not mean that the owner can arbitrarily invalidate other property rights established on the thing he or she owns. In the course of

duration of these rights, the owner is obligated to tolerate their holders freely exercising those rights in the scope determined by law and/or contract. Once those property rights, which are time-limited, expire, then the owner regains full control over the object of ownership. This is due to the principal nature of the right of ownership, which causes it to outlast all other property rights. The same applies to obligations. The owner can reclaim his or her property from the leaseholder once the lease contract is terminated. If the owner reclaims the property before the termination of the lease contract, without just cause, he or she will be held liable for breach of contract. But at the end of the line, the owner is the one who will maintain primary control over the property.

3. Ownership regulation in continental European legal systems

In continental European legal systems, the right of ownership is regulated as a real right (right in rem) in civil codes or property laws. In the text that follows, we will analyse the provisions of several civil codes and property laws to comparatively examine how the right of ownership is regulated and to what extent the principles for regulating ownership are reflected in the regulation.

The French Civil Code (Code Civil Français) defines the right of ownership as an absolute right. As such, the right of ownership entitles the owner to fully enjoy and dispose of the object of ownership[1]. Ownership extends over the entire thing that is the object of ownership, encompassing all its constituent parts, while ownership on land extends to everything that is above and below its surface[2]. In its provisions, the French Civil Code identifies two basic proprietary powers: the power to use/enjoy the object of ownership and the power to dispose of the object of ownership. Through these proprietary powers, the owner gains full and exclusive dominium over the object of ownership, allowing him or her to exclude all third parties from exercising any type of authority over the object of ownership. As stated in the French Civil Code, the full and exclusive dominium over the object of ownership, extends to all its constituent parts (accessories and appendages of movable and immovable things). The absolute and exclusive power of owners is limited within the scope of the laws and regulations. In that regard, the French Civil Code

[1] Article 544. Code Civil.

[2] Article 546, 552. Code Civil.

unequivocally states that owners are free to exercise their proprietary power in all possible ways, as long as they do not violate prohibitions determined by statutes or other regulations[3]. By stating that the freedom of the owner in exercising the proprietary powers can be subject to legal restrictions, the French Civil Code strives to balance the owner's personal interests with the broader societal interests which tend to require restrictions on the right of ownership.

The German Civil Code (*Bürgerliches Gesetzbuch – BGB*) also defines the right of ownership as an exclusive and absolute right that is to be exercised at the discretion of the owner[4]. According to the German Civil Code, the owner is authorised to exclude others from exercising any control/influence over the object of ownership. However, the absolute effect of the right of ownership does not extend beyond the bounds determined by statutes. As a result, the owner is obligated to be mindful that the manner in which he or she chooses to exercise the right of ownership doesn’t conflict with the legal restriction or third-party rights.

Necessity and third-party interests are the basis for restricting the owner’s discretion in exercising the right of ownership and in excluding others from exercising any control over the object of ownership. The German Civil Code does not allow the owner to prohibit another person from exercising control/influence over the object of ownership when it is necessary to prevent the occurrence of present danger leading to imminent damage[5]. The existence of necessity is evaluated by balancing the value of expected imminent damage to the third party and the damage that the owner stands to suffer as a result of another person exercising a certain type of control over the object of ownership. If the expected imminent damage to the third party is disproportionately greater than the damage that the owner will suffer, then there is a necessity for the owner to tolerate another person exercising control over the object of ownership. The German Civil Code also doesn’t allow the owner of a plot of land to prohibit any actions over the land at heights and depths that he or she has no interest in prohibiting[6].

The Swiss Civil Code (*Schweizerisches Zivilgesetzbuch – ZGB*) defines the right of ownership as a right with an absolute effect, which the owner is entitled to exercise at his or her free discretion and in an exclusive

[3] Article 544. Code Civil.

[4] Section 903. German Civil Code.

[5] Section 904. German Civil Code.

[6] Section 905. German Civil Code.

manner[7]. As the right of ownership is absolute and exclusive, the Swiss Civil Code entitles the owner to withhold the object of ownership from anyone and to protect it from interference by third parties contrary to the owner's will. The right of ownership, and therefore the dominium of the owner, extends to all constituent parts of the object of ownership[8]. Limitations on the right of ownership are explicitly stated in the Swiss Civil Code only in reference to land ownership. According to the Swiss Civil Code, land ownership extends above and below the surface of the land to the point at which the owner has a legitimate interest to exercise his or her right of ownership and within the limits prescribed by law[9].

The Italian Civil Code (*Codice Civile Italiano*) also defines the right of ownership as a right of the owner to use and dispose of the object of ownership fully and exclusively[10]. According to the Italian Civil Code, the owner's absolute and exclusive power should be exercised within the bounds of the legal system. The Italian Civil Code explicitly prohibits the abuse of right on the part of the owner[11]. It also states that the right of ownership can be subject to expropriation, requisition, temporary constraints, and obligations when it is necessary to meet the public interest or satisfy urgent public needs[12].

The Slovenian Property Code (*Stvarnopravni Zakonik*) states that the right of ownership is a right entitling the owner to possess, to use/enjoy to the fullest extent and to dispose of the object of ownership[13]. In defining the right of ownership, the Property Code specifies its content as consisting of three proprietary powers: the power to possess, the power to use/enjoy, and the power to dispose of the object of ownership. The Property Code also explicitly states that the right of ownership cannot be subject to terms and conditions, unless such terms and conditions are imposed by law. Under the Slovenian Property Code, restrictions on the right of ownership can be imposed either by law or at the will of the owner[14].

[7] Article 641. Swiss Civil Code.

[8] Article 642. Swiss Civil Code.

[9] Article 667. Swiss Civil Code.

[10] Article 832. Italian Civil Code.

[11] Article 834. Italian Civil Code.

[12] Article 834, 836. Italian Civil Code.

[13] Article 37. Slovenian Property Code.

[14] Article 37, 38. Slovenian Property Code.

The Croatian Ownership and Other Real Rights Act (*Zakon o vlasništvu i drugim stvarnim pravima*) states that the right of ownership entitles the owner to exercise his or her right exclusively and at full discretion[15]. Besides defining the right of ownership as an exclusive and absolute right, the Act also states that the content of ownership consists of the proprietary powers to possess, use/enjoy and dispose of the object of ownership. As for the discretion in exercising the right of ownership, the Act states that the owner must confine it within the scope of the law and in consideration of the rights of others[16]. Besides the general provision, the Act also specifies the types of limitations on the right of ownership. The limitations may be imposed based on law or at the will of the owner (contractual limitations)[17]. The limitations of ownership imposed by law may be general or special. General limitations include duties for the owner to contribute to the public good and to consider the public interest and the interest of third parties[18]. Special limitations on the right of ownership, according to the Act, are imposed to protect the interest and security of the state, the environment and the public's health. The special limitations are imposed by subject-specific laws and affect the right of ownership over certain things[19].

The Basic Property Relations Act of Serbia (*Zakon o osnovama svojinskopravnih odnosa*) defines the right of ownership through the proprietary powers that the owner is entitled to exercise over the object of ownership – the power to possess, to use and to dispose of the object of ownership[20]. Under the Act, all third parties are obligated to refrain from violating the right of ownership of others, which affirms the absolute effect of the right of ownership in Serbian property law. Even though ownership is recognised as an absolute right, the exercise of the right of ownership is still limited within the confines of the law. The Basic Property Relations Act imposes limitations on the right of ownership, which include the duties of the owner to use the object of ownership in accordance with its nature and purpose, to refrain from abuse of the right of ownership and, while using one's own real estate, to refrain from any actions that will impede or restrict the normal use of real estate owned by another[21].

[15] Article 30. Croatian Ownership and Other Real Rights Act.

[16] Article 30. Croatian Ownership and Other Real Rights Act.

[17] Article 31, 32, 34. Croatian Ownership and Other Real Rights Act.

[18] Article 31. Croatian Ownership and Other Real Rights Act.

[19] Article 32. Croatian Ownership and Other Real Rights Act.

[20] Article 3, Basic Property Relations Act of Serbia.

[21] Article 5, 6, Basic Property Relations Act of Serbia.

The comparative analysis of the regulation on the right of ownership shows that, in European-continental legal systems, the right of ownership is defined as an absolute and exclusive right entitling the owner to exercise full legal power over the object of ownership at his or her discretion. Another common feature of the regulation is the introduction of legal limits on the exercise of the right of ownership imposed to protect the public interest and the rights of others. This approach to regulating the right of ownership in contemporary legal systems stems from their tendency to step away from the completely individualistic concept of ownership vigorously promoted in the period of liberal capitalism. Instead, contemporary European legal systems embrace a concept of ownership that seeks to balance the owner's private interest with the social function of the right of ownership.

4. The right of ownership in the legal system of North Macedonia

In the Macedonian legal system, the right of ownership is regulated by the Ownership and Other Real Rights Act of 2001 (*Закон за сопственост и други стварни права*), (hereinafter: the Ownership Act), which is modelled after the German Civil Code and the Ownership and Other Real Rights Act of Croatia.

In the Ownership Act, the right of ownership is defined as a right entitling the owner to hold, use and dispose of the object of ownership at his or her full discretion[22]. The right of ownership is considered an exclusive and absolute right. Therefore, all third parties are obligated under the Ownership Act to respect the right of ownership and to refrain from any action that may infringe upon it or restrict the owner from exercising his or her right. However, the owner is bound to exercise the right of ownership within the limits determined by the law.

The Ownership Act only recognises legal limitations on the right of ownership. Those limitations may be general or special. According to the Ownership Act, the general limitations on the right of ownership include the duty to exercise the right of ownership in accordance with the nature and purpose of the object of ownership, the prohibition of abuse of rights and the protection of public interest[23]. The special limitations affect how the right of ownership of real estate is exercised. Due to these special

[22] Article 8. Ownership and Other Real Rights Act.

[23] Article 9, 10. Ownership and Other Real Rights Act.

limitations, the owner is obligated to be mindful of the rights of others when exercising his or her right of ownership of real estate, and is also obligated to remove all causes that interfere, beyond what is normally expected, with the customary use of real estate owned by others[24].

5. Conclusion

In European-continental legal systems, the right of ownership represents direct, full, and exclusive legal power over a certain thing, exercised by the owner, which is a reflection of the monistic concept of ownership. The right of ownership is treated as a central and fundamental property right, raised above all other property rights in function and relevance.

Core principles for regulating the right of ownership in European-continental legal systems are those that reflect the nature of the right of ownership. Under these principles, the right of ownership is regulated as a real right (right in rem) with absolute effect (erga omnes effect) and legally determined content (numerus clausus), indivisible, established on a particular thing (specificity), permanent, non-prescriptible, independent, subject to publicity and with priority over other rights. The right of ownership, as a right in rem, gives the owner direct and exclusive power over the object of ownership, i.e., the thing that he or she owns. As an absolute (erga omnes) right, the right of ownership is enforceable against all third parties. In line with the principle of numerus clausus, the content of the right of ownership is legally determined and indivisible from the viewpoint of the proprietary powers that constitute it. Due to the effect of the principle of specificity, every right of ownership is established over a specific object of ownership - an individually specified thing. The right of ownership is established as a permanent right and cannot be time-limited as other property rights can. The right of ownership is not subject to prescription; it is an independent right; it is subject to publicity (applies to real estate) and has priority over other property rights and obligations.

In European-continental legal systems, the right of ownership is regulated as a real right (right in rem) in civil codes or property laws. The regulation of the right of ownership treats it as an absolute and exclusive right entitling the owner to exercise full legal power over the object of ownership at his or her discretion. Embracing a concept of ownership that seeks to balance the owner’s private interest with the social function of

[24] Article 11. Ownership and Other Real Rights Act.

the right of ownership, European-continental legal systems also introduce legal limits on the exercise of the right of ownership. Legal limits are imposed to protect the public interest and the rights of others.

In the Macedonian legal system, the right of ownership is regulated in the Ownership and Other Real Rights Act of 2001. According to this Act, the right of ownership is a real right (right in rem) entitling the owner to hold, use and dispose of the object of ownership at his or her full discretion. It is considered an exclusive and absolute right. The Act also introduces legal limitations on the right of ownership and classifies them as general and special.

Literature

Anderson, G. (2022). Property Law: Concepts and Doctrine. Australia: LexisNexis.

Atias, Ch. (1999). Droit civil, Les biens, quatrième édition. Paris: Litec.

Blackstone, W. (2016). Commentaries on the Laws of England: Book II: Of the Rights of Things. Oxford University Press.

Borkowski, A., Du Plessis, P. (2020). Textbook on Roman Law (6th ed.). Oxford University Press.

Bridge, M. (2015). Personal Property Law. Clarendon Law Series. Oxford University Press.

Бабић И. (2021). Увод у грађанско право и Стварно право. Београд: Службени Гласник.

Clarke, A., Kohler, P. (2005). Property Law, Commentary and Materials. UK: Cambridge University Press.

Cooter, R., Ulen, T. (2016). Law and Economics, 6th edn. Berkeley, CA: Berkeley Law Books.

Davies, M. (2007). Property: Meanings, histories, theories. New York: Routledge-Cavendish.

Dorfman, A. (2010). Private Ownership. Legal Theory, 16(1), 1–35.

Graziadei, M. (2017). The Structure of Property Ownership and the Common Law/Civil Law Divide, M. and Smit, L. (eds.). Comparative Property Law. Global Perspectives. Cheltenham: Edward Elgar Publishing, pp. 71–99.

Grossman, S. J., Hart, O. D. (1986). The Costs and Benefits of Ownership: A Theory of Vertical and Lateral Integration. Journal of Political Economy.

Hepburn, S. (2001). Principles of property law, 2nd ed. London: Cavendish Publishing Limited.

Hoffmann, J. F. (2021). Contract Law Theory and The Concept of ‘Ownership’. European Review of Contract Law, 17(2), 142–156. https://doi.org/10.1515/ercl-2021-2021

Katz, L. M. (2008). Exclusion and Exclusivity in Property Theory. University of Toronto Law Journal, 58(3), 275–315.

Katz, L. M. (2011). The Concept of Ownership and the Relativity of Title. Jurisprudence, 2(1), 191–203.

Kovačević Kuštrimović, R., Lazić, M. (2009). Stvarno pravo. Niš: Zograf.

Leigh, L., Dow, C. (2017). Property Law 3rd Edition. Australia: LexisNexis.

Merrill, T. W., Smith, H. E. (2000). Optimal Standardization in the Law of Property: The Numerus Clausus Principle. Yale Law Journal, 110(1), 1–74.

Mousorakis, G. (2012). Fundamentals of Roman Private Law. Springer-Verlag Berlin Heidelberg.

Николић, Д., Лазић, М., Цветић, Р., Планојевић, Н., Живковић, М., Доловић Бојић К., Павићевић, А. (2025). Стварно право. Београд: Службени Гласник.

Penner, J. E. (2020). Property Rights, Re-examination. Oxford University Press.

Penner, J. E. (1996). The “Bundle of Rights” Picture of Property’. XLIII UCLA Law Review 711, 753.

Pienaar, G. (2015). The Effect of the Original Acquisition of Ownership of Immovable Property on Existing Limited Real Rights. Potchefstroom Electronic Law Journal, 18(5), 1480–1511.

Pierre, B. (1997). Classification of Property and Conceptions of Ownership in Civil and Common Law. Revue générale de droit, 28(2), 235–274. https://doi.org/10.7202/1035639ar

Попов, Д. (2005). Појам права својине. Зборник радова Правног факултета у Новом Саду, 3/2005. pp. 129-144.

Ripstein, A. (2013). Possession and Use, во Philosophical Foundations of Property Law, J. Penner and H. E. Smith (eds.), Oxford: Oxford University Press.

Robilant, A. di. (2013). Property: A Bundle of Sticks or a Tree?. Vanderbilt Law Review, 66(3), 869–932. Available at: https://scholarship.law.bu.edu/faculty_scholarship/76

Rašović, P. Z. (2005). Stvarno pravo. Službeni list SCG.

Singer, J. W. (1991). Sovereignty and Property. Northwestern University Law Review.

Smits, J.M. (2002). The Making of European Private Law. Antwerpen, Oxford, New York: Intersentia.

Terré, F., Simler, P. (2018). Les Biens, 10th ed. Paris: Dalloz.

Живковска, Р. (2005). Стварно право. Скопје: Европа 92.

Legal acts

French Civil Code [Code Civil Français]. Available at: https://www.legifrance.gouv.fr/codes/texte_lc/LEGITEXT000006070721/

German Civil Code [Bürgerliches Gesetzbuch – BGB]. Available at: https://www.gesetze-im-internet.de/englisch_bgb/index.html

Italian Civil Code [Codice Civile Italiano]. Available at: https://www.gazzettaufficiale.it/dettaglio/codici/codiceCivile.

Ownership and Other Real Rights Act of Croatia [Zakon o vlasništvu i drugim stvarnim pravima], Official Gazette of the Republic of Croatia, No. 91 (1996).

Ownership and Other Real Rights Act of North Macedonia [Закон за сопственост и други стварни права], Official Gazette of the Republic of North Macedonia, No. 18 (2001).

Property Code of Slovenia [Stvarnopravni Zakonik], Official Gazette of the Republic of Slovenia, No. 87 (2002).

Basic Property Relations Act of Serbia [Zakon o osnovama svojinskopravnih odnosa], Official Gazette of SFRJ, No. 6 (1980), Official Gazette of FRJ, No. 29 (1996) and Official Gazette of the Republic of Serbia, No. 115 (2005).

Swiss Civil Code [Schweizerisches Zivilgesetzbuch – ZGB]. Available at: https://www.fedlex.admin.ch/eli/cc/24/233_245_233/en.

Dr Tina Prželska,
Redovni profesor,
Pravni fakultet „Justinijan Prvi”,
Univerzitet „Sv. Kiril i Metodij”, Skoplje
Dr Rodna Živkovska,
Redovni profesor,
Pravni fakultet „Justinijan Prvi”,
Univerzitet „Sv. Kiril i Metodij”, Skoplje
Dr Tea Lalevska,
Docent,
Pravni fakultet „Justinijan Prvi”,
Univerzitet „Sv. Kiril i Metodij”, Skoplje
Republika Severna Makedonija

Osnovni principi regulisanja svojine u evropsko-kontinentalnim pravnim sistemima

Apstrakt

Predmet analize u radu su principi koji čine osnovu pravnog regulisanja svojine u evropsko-kontinentalnim pravnim sistemima. U ovim pravnim sistemima prevladava monistički koncept svojine kao jedinstvenog pravnog instituta. Polazeći od monističkog koncepta svojine, evropsko-kontinentalni pravni sistemi oblikuju pravo svojine kao jedinstveno pravo sa zakonski definisanim sadržajem i granicama u kojima se ovo pravo može ostvarivati. Evropsko-kontinentalni pravni sistemi garantuju svojinu i pravnu zaštitu svojine, kao i slobodu nosioca prava svojine da ovo pravo vrši po sopstvenoj volji i daje apsolutno dejstvo pravu, obavezujući sva treća lica da se uzdrže od mešanja u tuđu svojinu. Pravno regulisanje svojine takođe se zasniva na ekskluzivnosti u vršenju pravnog ovlašćenja koje proizilazi iz prava svojine na individualno određenoj stvari. Javnost u sticanju prava svojine garantuje se kroz upis u javne knjige, što se prvenstveno odnosi na svojinu nad nepokretnostima. Evropsko-kontinentalni pravni sistemi takođe teže uspostavljanju ravnoteže između individualističkog koncepta svojine kao isključivog i ekskluzivnog prava i društvene funkcije vlasništva. To se ogleda u ograničavanju prava svojine radi ostvarivanja javnog interesa, kao i nametanju obaveza vlasnicima radi ostvarivanja širih društvenih ciljeva (socijalna zaštita, održivi ekonomski

razvoj, zaštita životne sredine itd.). Uporedno-pravna analiza principa pravnog regulisanja svojine u zakonima i kodeksima evropskih zemalja koje pripadaju evropsko-kontinentalnoj pravnoj porodici ima za cilj da pokaže kako ovi principi utiču na razvoj savremenog koncepta svojine. Istovremeno, rad ima za cilj da pokaže ulogu ovih principa u obezbeđivanju pravilne primene prava i popunjavanju pravnih praznina koje proizilaze iz dinamizma pravnog života.

Ključne reči: *svojina, evropsko-kontinentalno pravo, stvarno pravo, javni interes.*

Dr Damir Muminović, [*]
Docent,
Pravni Fakultet, Univerzitet u Sarajevu,
Republika Bosna i Hercegovina

UDK: 34(4-672EU)
341.217.04(4-672EU)
341.176(4-672EU)
339.923:061.1(4)]:34

DOI: 10.5281/zenodo.23099525

OD MEĐUNARODNOG JAVNOG PRAVA DO PRAVA EU: NASTANAK I AUTONOMIJA PRAVNOG SISTEMA SUI GENERIS

Apstrakt: Rad analizira razvoj prava Europske unije od međunarodnopravnog ugovornog sustava prema autonomnom pravnom poretku sui generis. Polazeći od povijesnog razvoja europske integracije i normativnih temelja osnivačkih ugovora, istražuje se uloga Suda Europske unije u oblikovanju temeljnih načela koja danas određuju pravnu prirodu Europske unije. Posebna pozornost posvećena je načelima izravnog učinka, supremacije prava Europske unije, autonomije pravnog poretka i učinkovite sudske zaštite, koja su razvijena kroz ključnu sudsku praksu, uključujući presude Van Gend en Loos, Costa v ENEL, Internationale Handelsgesellschaft i Simmenthal. Nadalje, rad razmatra suvremene izazove autonomiji prava Europske unije u kontekstu odnosa prema međunarodnom pravu, međunarodnoj arbitraži, nacionalnim ustavnim sudovima i načelu vladavine prava, s posebnim osvrtom na predmete Kadi, Achmea, Komstroy i Mišljenje 2/13. Primjenom normativne, historijskopravne i komparativnopravne metode potvrđuje se da pravo Europske unije posjeduje vlastita ustavna obilježja koja nadilaze tradicionalne koncepte međunarodnog javnog prava. Zaključuje se da upravo autonomija pravnog poretka predstavlja temeljnu odrednicu pravne prirode Europske unije te opravdava njezinu kvalifikaciju kao jedinstvenog pravnog sustava sui generis.

Ključne riječi: Evropska unija; pravo Evropske unije; autonomija pravnog poretka; sui generis; Sud Evropske unije; direktni učinak; supremacija prava EU; međunarodno javno pravo; konstitucionalizacija; vladavina prava.

---

[*] d.muminovic@pfsa.unsa.ba

[**] Rad je po ovim naslovom izložen na Međunarodnoj naučnoj konferenciji „Law for the New Era: Normative Challenges in the 21st Century“ 15.05.2026. godine..

1. Uvod

Evropska unija predstavlja jedinstven fenomen u savremenom međunarodnom pravu i komparativnoj pravnoj teoriji. Iako je nastala na temelju međunarodnih ugovora koje su zaključile suverene države, njezin pravni poredak postupno je prerastao granice klasičnog međunarodnog prava i razvio obilježja autonomnog sistema koji danas zauzima posebno mjesto između međunarodnog i unutrašnjeg prava država članica. Upravo zbog toga pravo Evropske unije već desetljećima predstavlja predmet intenzivnih teorijskih rasprava o njegovoj pravnoj prirodi, izvorima legi-timnosti i odnosu prema nacionalnim pravnim sistemima, ali i prema općem međunarodnom pravu (Craig & de Búrca, 2021: 32; Schütze, 2021: 58).

Za razliku od tradicionalnih međunarodnih organizacija, čije se djelovanje temelji isključivo na međudržavnoj saradnji i načelu suverenosti država članica, Evropska unija razvila je institucionalni i normativni okvir koji proizvodi neposredne pravne učinke unutar nacionalnih pravnih poredaka. Kroz razvoj načela direktnog učinka, supremacije prava Evropske unije, autonomije pravnog poretka te učinkovite sudske zaštite, pravo Evropske unije postupno je steklo karakteristike koje ga razlikuju od prava svih ostalih međunarodnih organizacija. Presudnu ulogu u tom procesu imao je Sud Evropske unije, čija je sudska praksa, osobito u predmetima *Van Gend en Loos*, *Costa v ENEL*, *Internationale Handelsgesellschaft* i *Simmenthal*, oblikovala temeljna ustavna načela evropskog pravnog poretka te omogućila njegovu evoluciju u pravni sistem *sui generis* (Lenaerts, 2019: 29; Arnull, 2021: 22).

Razvoj autonomije prava Evropske unije nije bio linearan niti lišen osporavanja. Od samih početaka evropske integracije postojala je napetost između očuvanja državnog suvereniteta i potrebe za učinkovitim funkcioniranjem zajedničkog pravnog sistema. Ta napetost dodatno je naglašena tokom posljednjih desetljeća kroz odluke nacionalnih ustavnih sudova, pitanja zaštite vladavine prava u pojedinim državama članicama, odnos Evropske unije prema međunarodnim sudovima i međunarodnim organizacijama, te izazove koje su otvorili Brexit, migracijska kriza i geopolitičke promjene. Istodobno, Sud Evropske unije kontinuirano potvrđuje da autonomija prava Evropske unije predstavlja jednu od njegovih temeljnih ustavnih vrijednosti, što je posebno vidljivo u novijoj sudskoj praksi poput mišljenja *Opinion 2/13*, presude *Achmea* te predmeta *Komstroy* (Craig & de Búrca, 2021: 35; Eeckhout, 2020: 21).

Posebnost pravnog sistema Evropske unije proizlazi upravo iz njegove sposobnosti da kombinuje elemente međunarodnog prava s obilježj-

jima karakterističnima za unutrašnje pravne sisteme država. Takva pravna konstrukcija omogućila je razvoj vlastitog sistema izvora prava, hijerarhije pravnih normi, institucionalne strukture i mehanizama sudske kontrole koji nemaju odgovarajući ekvivalent u drugim međunarodnim organizacijama. Zbog toga se Evropska unija u savremenoj pravnoj literaturi najčešće opisuje kao autonomni pravni poredak *sui generis*, čije funkcionisanje nije moguće u potpunosti objasniti tradicionalnim konceptima međunarodnog javnog prava niti ustavnog prava država članica (Weiler, 1991: 2410; Hartley, 2014: 32).

Predmet ovog rada jest analiza transformacije prava Evropske unije od međunarodnopravnog ugovornog sistema prema autonomnom pravnom poretku *sui generis*. Posebna će se pažnja posvetiti historijskom razvoju evropske integracije, ulozi osnivačkih ugovora, institucionalnom razvoju Evropske unije, te presudnom doprinosu sudske prakse Suda Evropske unije u oblikovanju temeljnih načela evropskog prava. Analizirat će se i savremeni izazovi autonomiji pravnog poretka Europske unije, uključujući odnos prema međunarodnom pravu, nacionalnim ustavnim sudovima i načelu vladavine prava.

Temeljna hipoteza rada polazi od pretpostavke da se pravo Evropske unije više ne može posmatrati isključivo kao poseban segment međunarodnog javnog prava, nego kao autonoman pravni sistem koji, zahvaljujući vlastitim izvorima prava, institucionalnom okviru i sudskoj zaštiti, posjeduje obilježja ustavnog poretka. Upravo je razvoj autonomije prava Evropske unije omogućio stvaranje jedinstvenog pravnog prostora unutar kojeg države članice, institucije Evropske unije i pojedinci ostvaruju prava i obveze neposredno na temelju prava Unije.

U radu će se primijeniti normativna, historijsko-pravna i komparativnopravna metoda, uz analizu relevantne sudske prakse Suda Evropske unije i odabrane naučne literature. Takav metodološki pristup omogućava cjelovito sagledavanje procesa transformacije evropskog prava, te doprinosi boljem razumijevanju njegove autonomije i položaja u savremenom međunarodnom pravnom poretku.

2. Od međunarodnog javnog prava do evropskih zajednica: historijski i teorijski temelji evropske integracije

Razvoj prava Evropske unije nije moguće razumjeti bez sagledavanja njegovih korijena u međunarodnom javnom pravu. Prve evropske integracije nastale su kao rezultat međunarodnih ugovora zaključenih između suverenih država koje su nakon Drugog svjetskog rata nastojale uspostaviti

novi politički i ekonomski poredak temeljen na trajnom miru, međusobnoj ovisnosti i institucionaliziranoj saradnji. Ipak, već u ranim fazama integracijskog procesa postalo je jasno da tradicionalni instrumenti međunarodnog prava nisu bili dovoljni za ostvarenje ambicioznih ciljeva evropske integracije, što je otvorilo prostor za razvoj pravnog sistema koji će postepeno prerasti granice klasičnog međuna-rodnog prava (Craig & de Búrca, 2021: 42).

Klasično međunarodno pravo počiva na načelima suverene jednakosti država, dobrovoljnog pristanka i ograničene institucionalizacije međunarodne saradnje. Pravne obveze država proizlaze prvenstveno iz međunarodnih ugovora i međunarodnog običajnog prava, dok provedba tih obveza u velikoj mjeri ovisi o političkoj volji država. Takav decentralizirani model pokazao se učinkovitim za regulisanje međudržavnih odnosa, ali nedovoljnim za uspostavljanje jedinstvenog tržišta i zajedničkih politika koje zahtijevaju kontinuirano donošenje obavezujućih pravnih akata i njihovu ujednačenu primjenu na teritoriju svih država sudionica (Shaw, 2021: 155).

Upravo je iskustvo međuratnog razdoblja i razaranja izazvanih Drugim svjetskim ratom dovelo do zaključka da očuvanje mira u Evropi zahtijeva mnogo intenzivniji oblik saradnje od onoga koji omogućava tradicionalno međunarodno pravo. Politička vizija Roberta Schumana i Jeana Monneta temeljila se na ideji da zajedničko upravljanje strateškim ekonomskim sektorima može stvoriti međusobnu ovisnost država do nivoa na kojem će oružani sukob postati politički i ekonomski nezamisliv. Schumanova deklaracija iz 1950. godine stoga se smatra početkom procesa koji će postepeno prerasti iz međunarodne saradnje u pravnu i političku integraciju evropskih država (Dinan, 2014: 32).

Prvi konkretan izraz takvog pristupa predstavljalo je osnivanje Evropske zajednice za ugalj i čelik (EZUČ) Pariškim ugovorom iz 1951. godine. Za razliku od dotadašnjih međunarodnih organizacija, EZUČ je raspolagala vlastitim institucijama kojima su države članice prenijele dio svojih suverenih ovlasti. Visoko tijelo, kao preteča današnje Evropske komisije, donosilo je odluke koje nisu predstavljale obične preporuke državama članicama, nego pravno obavezujuće akte čija je provedba bila osigurana posebnim institucionalnim mehanizmima. Time je po prvi put uspostavljen model u kojem međunarodni ugovor nije predstavljao završnu fazu saradnje, nego pravni temelj za stvaranje novog sistema javne vlasti (Schütze, 2021: 55).

Daljnji razvoj evropske integracije potvrđen je Rimskim ugovorima iz 1957. godine, kojima su osnovane Europska ekonomska zajednica (EEZ)

i Evropska zajednica za atomsku energiju (EURATOM). Njihov cilj više nije bio ograničen na upravljanje pojedinim ekonomskim sektorima, nego na postepenu izgradnju zajedničkog tržišta temeljenog na slobodnom kretanju robe, osoba, usluga i kapitala. Ostvarenje takvog cilja zahtijevalo je donošenje velikog broja zajedničkih pravnih pravila koja su morala imati jedinstven učinak u svim državama članicama. Upravo se u toj fazi počinju oblikovati elementi buduće autonomije prava Evropske unije, budući da provedba zajedničkih politika više nije mogla ovisiti isključivo o nacionalnim zakonodavstvima i političkoj volji država članica (Barnard, 2022: 42).

Istodobno se razvijala i institucionalna struktura evropskih zajednica. Evropska komisija dobila je pravo zakonodavne inicijative, Vijeće ministara postalo je glavni zakonodavni organ država članica, dok je Sud Evropskih zajednica preuzeo odgovornost za osiguravanje jedinstvenog tumačenja i primjene prava Zajednice. Upravo će se kroz praksu ovog suda razviti načela koja će evropsko pravo postepeno izdvojiti iz okvira međunarodnog javnog prava i pretvoriti ga u autonoman pravni poredak. Za razliku od većine međunarodnih sudova, Sud nije bio ograničen isključivo na rješavanje sporova između država, nego je kroz institut prethodnog pitanja uspostavio direktan dijalog s nacionalnim sudovima, stvarajući jedinstvenu evropsku pravosudnu mrežu (Lenaerts, 2019: 28).

Ovakav institucionalni razvoj predstavljao je kvalitativni iskorak u odnosu na tradicionalni međunarodnopravni model. Dok međunarodne organizacije uglavnom djeluju kao forumi za međudržavnu saradnju, evropske zajednice postepeno su razvile vlastite zakonodavne, izvršne i sudske funkcije koje su djelovale neovisno o pojedinačnim državama članicama. Time je započeo proces konstitucionalizacije evropskog prava, koji će tokom narednih desetljeća biti dodatno potvrđen sudskom praksom i revizijama osnivačkih ugovora (Weiler, 1991: 2410).

U tom smislu može se zaključiti da prijelaz od međunarodnog javnog prava prema pravu Evropske unije nije predstavljao nagli prekid s tradicionalnim međunarodnopravnim konceptima, nego njihovu postepenu transformaciju. Međunarodno pravo ostalo je pravni temelj nastanka Evropske unije, ali su institucionalne inovacije, razvoj zajedničkih politika i evolucija sudske prakse stvorili pravni sistem čija se priroda više nije mogla objasniti isključivo pravilima međunarodnog prava. Upravo će se kroz razvoj načela autonomije, direktnog učinka i supremacije oblikovati pravni identitet vuropske unije kao jedinstvenog pravnog poretka *sui generis*, što predstavlja centralno pitanje daljnje analize.

3. Autonomija pravnog poretka Evropske unije kroz sudsku praksu Suda Evropske unije

Iako su osnivački ugovori postavili institucionalne temelje evropske integracije, oni sami po sebi nisu mogli objasniti specifičnu pravnu prirodu tadašnjih Evropskih zajednica. Nijedna odredba Pariškog ili Rimskih ugovora nije izričito predviđala načela poput direktnog učinka, supremacije prava Zajednice ili autonomije evropskog pravnog poretka. Upravo je zbog toga Sud Evropske unije (tada Sud Evropskih zajednica) odigrao ključnu ulogu u konstitucionalizaciji evropskog prava. Kroz svoju sudsku praksu Sud nije samo tumačio osnivačke ugovore nego je razvio temeljna ustavna načela koja su omogućila transformaciju ugovornog režima međunarodnog prava u autonoman pravni sustav *sui generis* (Craig & de Búrca, 2021: 183).

Već početkom šezdesetih godina Sud se suočio s pitanjem može li se pravo Zajednice promatrati isključivo kao skup međunarodnih obveza država članica ili ono stvara pravne učinke koji neposredno djeluju unutar njihovih nacionalnih pravnih poredaka. Odgovor na to pitanje dao je u jednoj od najutjecajnijih presuda u historiji evropskog prava – predmetu Van Gend en Loos. U toj presudi Sud je zaključio da Evropska ekonomska zajednica predstavlja „novi pravni poredak međunarodnog prava" u korist kojeg su države članice ograničile dio svojih suverenih prava, te da pravo Zajednice ne stvara samo međusobne obveze država nego i subjektivna prava pojedinaca koja nacionalni sudovi moraju štititi (Case 26/62 Van Gend en Loos v Nederlandse Administratie der Belastingen [1963] ECR 1). Time je uspostavljeno načelo direktnog učinka, koje predstavlja jednu od najvažnijih karakteristika autonomije prava Evropske unije (Craig & de Búrca, 2021: 191; Schütze, 2021: 102).

Značaj presude Van Gend en Loos daleko nadilazi pitanje procesnih prava pojedinaca. Njome je prvi put potvrđeno da pojedinci nisu samo objekti međunarodnog prava, nego i neposredni subjekti pravnog poretka Evropske unije. Time je radikalno izmijenjen tradicionalni koncept međunarodnog prava, u kojem međunarodni ugovori proizvode pravne učinke prvenstveno između država. Sud je uspostavio potpuno novi model pravne integracije u kojem nacionalni sudovi postaju sastavni dio sistema provedbe prava Unije, čime se osigurava njegova učinkovita i ujednačena primjena u svim državama članicama (Arnull, 2021: 166).

Samo godinu dana kasnije Sud je dodatno učvrstio autonomiju evropskog pravnog sistema u presudi Costa v ENEL. Suštinsko pitanje odnosilo se na mogućnost da nacionalni zakon donesen nakon pristupanja

државi чланici derogira obveze koje proizlaze iz prava Zajednice. Sud je odlučno odbacio takvu mogućnost, naglašavajući da su države članice prijenosom dijela svojih suverenih ovlasti stvorile pravni poredak koji ih trajno obvezuje, te da se nacionalno pravo ne može koristiti za derogaciju prava Zajednice (Case 6/64 Costa v ENEL [1964] ECR 585). Na taj je način uspostavljeno načelo supremacije prava Evropske unije, koje danas predstavlja jedan od temelja funkcionisanja evropskog pravnog sistema (Craig & de Búrca, 2021: 270).

Načelo supremacije nije bilo rezultat izričite ugovorne odredbe, nego teleološkog tumačenja osnivačkih ugovora. Sud je smatrao da bi učinkovito funkcionisanje zajedničkog tržišta bilo nemoguće kada bi svaka država članica mogla jednostrano derogirati evropsko pravo donošenjem nacionalnih zakona. Time je potvrđeno da pravni poredak Evropske unije posjeduje vlastitu normativnu hijerarhiju koja nije ovisna o ustavnim pravilima pojedinih država članica. Upravo ta sposobnost prava Unije da ostvaruje prvenstvo nad nacionalnim pravom predstavlja jednu od ključnih razlika između Evropske unije i svih drugih međunarodnih organizacija (Hartley, 2014: 250).

Daljnji razvoj autonomije evropskog pravnog poretka nastavljen je u predmetu Internationale Handelsgesellschaft, u kojem je Sud prvi put razmatrao odnos između prava Zajednice i nacionalnih ustavnih normi. Njemački Savezni ustavni sud izrazio je sumnju može li evropsko pravo imati prednost nad ustavno zagarantovanim temeljnim pravima. Sud Evropske unije zauzeo je stav da se valjanost prava Zajednice ne može ocjenjivati prema nacionalnim ustavnim standardima jer bi to ugrozilo jedinstvo i učinkovitost evropskog pravnog poretka (Case 11/70 Internationale Handelsgesellschaft [1970] ECR 1125). Istodobno je naglasio da zaštita temeljnih prava predstavlja opće načelo prava Unije koje proizlazi iz zajedničkih ustavnih tradicija država članica (Lenaerts, 2019: 31).

Ova presuda označila je važan korak prema ustavnom karakteru prava Europske unije. Sud nije negirao važnost nacionalnih ustava, ali je jasno istaknuo da pitanje valjanosti prava Unije može biti ocjenjivano isključivo prema autonomnim standardima evropskog pravnog sistema. Time je dodatno učvršćena ideja da Evropska unija raspolaže vlastitim ustavnim načelima koja djeluju neovisno o nacionalnim pravnim porecima (Schütze, 2021: 120).

Konačnu potvrdu učinkovitosti ovih načela Sud je dao u predmetu Simmenthal. Talijanski sud postavio je pitanje mora li čekati da nacionalni ustavni sud ukine zakon koji je protivan pravu Zajednice ili ga može neposredno zanemariti. Sud Evropske unije odlučio je da svaki nacionalni sud

mora neposredno primijeniti pravo Unije i ostaviti neprimijenjenom svaku nacionalnu normu koja mu je suprotna, bez potrebe za prethodnim ukidanjem ili izmjenom nacionalnog zakonodavstva (Case 106/77 Amministrazione delle Finanze dello Stato v Simmenthal [1978] ECR 629). Time je načelo supremacije dobilo svoju punu procesnu dimenziju te je osigurana njegova učinkovita primjena u svakodnevnoj sudskoj praksi država članica (Craig & de Búrca, 2021: 275).

Promatrane zajedno, ove presude predstavljaju svojevrsni „ustavni četverokut” evropskog prava. Kroz njih je Sud Evropske unije izgradio sistem koji se više nije mogao objasniti pravilima klasičnog međunarodnog prava. Direktni učinak omogućio je pojedincima da neposredno ostvaruju prava iz prava Unije, supremacija je osigurala jedinstvenu primjenu evropskih normi, dok je autonomija pravnog poretka omogućila razvoj vlastitih pravnih načela neovisno o nacionalnim pravnim sistemima. Upravo zbog toga većina suvremene literature smatra da je Sud Evropske unije imao presudnu ulogu u transformaciji Evropske unije iz međunarodne organizacije u jedinstveni ustavni pravni poredak *sui generis* (Weiler, 1991: 2411; Craig & de Búrca, 2021: 180).

4. Konstitucionalizacija prava Evropske unije: od međunarodne organizacije do pravnog poretka *sui generis*

Jedno od najvažnijih teorijskih pitanja savremenog evropskog prava odnosi se na pravnu prirodu Evropske unije. Premda je formalno nastala međunarodnim ugovorima koje su zaključile suverene države, današnja Evropska unija u mnogim aspektima nadilazi tradicionalni model međunarodne organizacije. Njezine institucije raspolažu vlastitim normativnim ovlastima, pravo Unije proizvodi direktne učinke prema pojedincima, a Sud Evropske unije osigurava jedinstvenu interpretaciju i primjenu pravnog poretka na cijelom teritoriju država članica. Upravo zbog toga u savremenoj pravnoj teoriji prevladava stajalište da je tokom procesa evropske integracije došlo do konstitucionalizacije prava Evropske unije, odnosno razvoja sistema koji posjeduje brojna obilježja ustavnog poretka, premda nije država u klasičnom smislu riječi (Craig & de Búrca, 2021: 73).

Pojam konstitucionalizacije označava proces u kojem određeni pravni sistem razvija temeljna načela, institucije i mehanizme zaštite koji imaju ustavni karakter. U slučaju Evropske unije taj proces nije bio rezultat jednog političkog akta ili donošenja jedinstvenog evropskog ustava, nego postupne evolucije sudske prakse, institucionalnih reformi i revizija osnivačkih ugovora. Za razliku od nacionalnih ustava, koji svoju legitimnost

crpe iz ustavotvorne vlasti naroda, evropski pravni poredak razvio se funkcionalnim putem, kroz potrebu osiguranja učinkovite provedbe zajedničkih politika i jedinstvene primjene prava u svim državama članicama (Schütze, 2021: 44).

Jedan od prvih autora koji je ukazao na ovu transformaciju bio je Joseph H. H. Weiler. U svom čuvenom radu *The Transformation of Europe* tvrdi da evropska integracija nije predstavljala samo prijenos određenih državnih ovlasti na zajedničke institucije, nego duboku promjenu same prirode javne vlasti u Evropi. Prema Weileru, stvaranjem autonomnog pravnog poretka nastao je novi nivo javne vlasti koja djeluje paralelno s državama članicama i ostvaruje neposredan odnos s njihovim građanima (Weiler, 1991: 2412).

Konstitucionalizacija evropskog prava posebno je vidljiva kroz razvoj temeljnih ustavnih načela koja nisu izričito sadržana u osnivačkim ugovorima. Načela direktnog učinka, supremacije, lojalne saradnje, proporcionalnosti, pravne sigurnosti i zaštite temeljnih prava razvijena su prvenstveno kroz praksu Suda Evropske unije, a tek su naknadno djelomično kodificirana izmjenama osnivačkih ugovora. Time je Sud preuzeo ulogu koja u nacionalnim pravnim sistavima tradicionalno pripada ustavnim sudovima, odnosno postao je ključni akter u izgradnji ustavne strukture Evropske unije (Lenaerts, 2019: 30).

Posebno obilježje evropske konstitucionalizacije predstavlja činjenica da se ona odvijala bez stvaranja evropske države. Dok većina ustavnih sistema pretpostavlja postojanje jedinstvenog političkog naroda (*demos*), Evropska unija funkcionira kao zajednica država i građana u kojoj politički legitimitet proizlazi istodobno iz država članica i građana Unije. Zbog toga se evropski ustavni razvoj često opisuje kao primjer višestepenog konstitucionalizma (*multilevel constitutionalism*), u kojem nacionalni ustavi i pravo Evropske unije djeluju u međusobnoj interakciji umjesto u strogo hijerarhijskom odnosu (Pernice, 2009: 351).

Istodobno, proces konstitucionalizacije nije prošao bez osporavanja. Nacionalni ustavni sudovi, naročito njemački Savezni ustavni sud, talijanski Ustavni sud i novije poljski Ustavni tribunal, više su puta naglašavali da postoje ustavne granice prijenosa suverenih ovlasti na Evropsku uniju. Presude poput Maastricht, Lisbon, PSPP ili odluke poljskog Ustavnog tribunala iz 2021. godine pokazuju da pitanje konačnog autoriteta između nacionalnih ustava i prava Evropske unije ostaje jedno od najkontroverznijih pitanja savremenog evropskog ustavnog prava. Ipak, unatoč povremenim institucionalnim napetostima, niti jedna od tih odluka nije dovela u pitanje činjenicu da pravo Evropske unije predstavlja autonoman

pravni istem čija je učinkovita primjena temelj funkcionisanja evropske integracije (Craig & de Búrca, 2021: 300).

Upravo zbog toga većina savremenih autora smatra da Evropska unija ne može biti kvalificirana ni kao međunarodna organizacija u klasičnom smislu niti kao federalna država. Ona predstavlja jedinstveni pravni entitet koji kombinira elemente međunarodnog i ustavnog prava, pri čemu su oba sistema međusobno isprepletena, ali nijedan ne može u potpunosti objasniti njezinu pravnu prirodu. Ovakav pristup najbolje objašnjava upotrebu pojma *sui generis*, koji ne predstavlja samo deskriptivnu oznaku nego teorijski koncept kojim se nastoji objasniti autonomija, institucionalna posebnost i normativna samostalnost evropskog pravnog poretka.

Proces konstitucionalizacije stoga ne predstavlja završenu fazu razvoja Evropske unije, nego trajni proces prilagodbe novim političkim, ekonomskim i pravnim izazovima. Svaka reforma osnivačkih ugovora, svaka nova presuda Suda Evropske unije i svaki institucionalni sukob između nacionalnih i evropskih tijela dodatno oblikuju ustavnu arhitekturu Unije. Upravo ta dinamičnost razlikuje evropski pravni sustav od svih prethodnih oblika međunarodne saradnje te potvrđuje njegov položaj kao jedinstvenog pravnog poretka u savremenom međunarodnom pravu.

5. Ključna obilježja autonomnog pravnog poretka Evropske unije

Nakon što je kroz sudsku praksu Suda Evropske unije uspostavljena autonomija evropskog pravnog poretka, postavilo se pitanje koje su to karakteristike koje pravo Evropske unije razlikuju od klasičnog međunarodnog prava. Savremena pravna teorija uglavnom se slaže da posebnost prava Evropske unije ne proizlazi iz jednog izoliranog pravnog načela, nego iz međusobnog djelovanja više ustavnih principa koji zajednički stvaraju jedinstven pravni sistem. Među njima se posebno izdvajaju načelo direktnog učinka, supremacije prava Evropske unije, institucionalna autonomija, učinkovita sudska zaštita te mogućnost neposrednog stvaranja prava i obveza za pojedince. Upravo kombinacija ovih elemenata opravdava kvalifikaciju Evropske unije kao pravnog poretka *sui generis* (Craig & de Búrca, 2021: 180).

Načelo direktnog učinka predstavlja jednu od najvećih inovacija koje je razvio Sud Evropske unije. Za razliku od međunarodnog prava, gdje pojedinci u pravilu ne mogu neposredno zahtijevati primjenu međunarodnih ugovora pred nacionalnim sudovima, pravo Evropske unije priznaje

pojedincima status neposrednih nositelja prava. Presuda *Van Gend en Loos* označila je prijelomni trenutak u razvoju evropskog prava jer je Sud utvrdio da određene odredbe osnivačkih ugovora proizvode neposredne pravne učinke bez potrebe za njihovom implementacijom u nacionalno zakonodavstvo (*Case 26/62 Van Gend en Loos* [1963] ECR 1).

Takvo rješenje predstavlja radikalni odmak od tradicionalnog međunarodnog prava. U međunarodnopravnom sistemu provedba ugovora ovisi o državama koje odlučuju hoće li i na koji način međunarodne obaveze prenijeti u svoj unutarnji pravni poredak. Suprotno tome, pravo Evropske unije djeluje neposredno unutar država članica, pri čemu nacionalni sudovi imaju obvezu štititi prava koja pojedincima proizlaze iz prava Unije. Time su građani postali aktivni sudionici evropskog pravnog poretka, a ne samo posredni korisnici međunarodnih obaveza svojih država (Schütze, 2021: 101).

Važno je naglasiti da Sud nije priznao direktni učinak svim odredbama prava Evropske unije. Kroz svoju praksu razvio je kriterije prema kojima određena norma mora biti dovoljno jasna, precizna i bezuvjetna kako bi mogla proizvoditi direktne pravne učinke. Time je uspostavljena ravnoteža između učinkovitosti prava Unije i pravne sigurnosti država članica, čime je dodatno potvrđena autonomija evropskog pravnog sistema (Craig & de Búrca, 2021: 191).

Ako načelo direktnog učinka omogućuje pojedincima ostvarivanje prava pred nacionalnim sudovima, tada načelo supremacije osigurava da ta prava imaju stvarnu pravnu vrijednost. Bez prvenstva primjene prava Unije svaka bi država mogla jednostavno derogirati evropske norme donošenjem kasnijih nacionalnih zakona, čime bi jedinstvena primjena prava postala nemoguća.

Sud Evropske unije upravo je zbog toga u predmetu *Costa v ENEL* utvrdio da države članice više ne mogu jednostrano stavljati nacionalne propise ispred prava Zajednice jer su prijenosom dijela svojih suverenih ovlasti stvorile trajan pravni poredak koji obvezuje i države i njihove građane (*Case 6/64 Costa v ENEL* [1964] ECR 585). Sud je naglasio da bi svako drukčije rješenje ugrozilo ciljeve evropske integracije i dovelo u pitanje jednakost država članica pred pravom Unije (Hartley, 2014: 248).

Načelo supremacije nije usmjereno na ukidanje nacionalnih ustava niti na potpunu subordinaciju nacionalnih pravnih sistema. Njegova je svrha osigurati jedinstvenu primjenu prava Evropske unije u područjima u kojima su države članice prenijele nadležnosti na Uniju. U tom smislu prvenstvo primjene predstavlja funkcionalni instrument očuvanja jedin-

stva pravnog poretka, a ne negaciju državne suverenosti (Craig & de Búrca, 2021: 271).

Posebnost Evropske unije proizlazi i iz činjenice da raspolaže vlastitim institucijama koje imaju zakonodavne, izvršne i sudske ovlasti. Evropska komisija, Evropski parlament, Vijeće Evropske unije i Sud Evropske unije zajedno čine institucionalni okvir koji omogućuje donošenje i provedbu pravnih akata neovisno o pojedinačnim državama članicama.

Za razliku od međunarodnih organizacija, čije odluke često zahtijevaju naknadnu ratifikaciju ili implementaciju od strane država članica, institucije Evropske unije mogu donositi uredbe koje se neposredno primjenjuju na cijelom teritoriju Unije te direktive koje obvaezuju države članice u pogledu rezultata koji treba postići. Takva normativna ovlast predstavlja jedno od najvažnijih obilježja supranacionalnosti i potvrđuje da Evropska unija raspolaže vlastitim pravnim poretkom koji nije moguće poistovjetiti s klasičnim međunarodnim organizacijama.

Autonomija prava Evropske unije bila bi nezamisliva bez učinkovite sudske zaštite. Kroz postupak prethodnog pitanja iz člana 267. UFEU nacionalni sudovi i Sud Evropske unije razvili su jedinstveni sistem, pravosudne saradnje koji nema pandan u međunarodnom pravu. Nacionalni sudovi nisu samo sudovi država članica nego i redovni sudovi Evropske unije, odgovorni za osiguravanje pune učinkovitosti prava Unije.

Sud je u više navrata naglasio da države članice moraju osigurati djelotvorna pravna sredstva za zaštitu prava koja pojedincima proizlaze iz prava Evropske unije. Takav pristup dodatno je potvrđen u novijoj sudskoj praksi koja povezuje pravo na djelotvornu sudsku zaštitu s načelom vladavine prava kao jednom od temeljnih vrijednosti Evropske unije iz članka 2. UEU-a (Lenaerts, 2019: 31).

Promatraju li se navedena načela zajedno, postaje jasno da nijedna druga međunarodna organizacija ne raspolaže uporedivim pravnim mehanizmima. Pravo Evropske unije proizvodi direktne učinke prema pojedincima, ima prvenstvo primjene nad nacionalnim pravom, razvija se kroz autonomnu sudsku praksu, te raspolaže institucijama koje samostalno stvaraju obavezujuće pravne norme. Upravo zbog toga pojam *sui generis* ne predstavlja samo opisnu oznaku, nego odražava stvarnu pravnu posebnost Evropske unije. Ona nije ni država ni međunarodna organizacija u klasičnom smislu, nego jedinstveni pravni i politički entitet čija autonomija proizlazi iz međusobnog djelovanja njegovih ustavnih načela (Weiler, 1991:. 2418).

6. Savremeni izazovi autonomiji pravnog poretka Evropske unije

Premda se danas autonomija prava Evropske unije smatra jednim od temeljnih načela evropskog pravnog poretka, njezin razvoj nije završen niti je lišen ozbiljnih pravnih i političkih izazova. Posljednja dva desetljeća obilježena su intenzivnim raspravama o granicama autonomije prava Unije, osobito u odnosu prema međunarodnom pravu, međunarodnoj arbitraži, nacionalnim ustavnim sudovima, te zaštiti vladavine prava unutar država članica. Za razliku od ranijih razdoblja, u kojima je Sud Evropske unije prvenstveno gradio autonomiju evropskog pravnog sistema, savremena sudska praksa usmjerena je na njezino očuvanje u uslovima sve složenijih odnosa između različitih pravnih poredaka (Craig & de Búrca, 2021: 326).

Jedan od najznačajnijih izazova autonomiji evropskog prava odnosio se na pitanje odnosa između prava Evaropske unije i obveza koje proizlaze iz sistema Ujedinjenih naroda. U predmetu *Kadi* Sud Evropske unije razmatrao je zakonitost uredbi kojima su provedene sankcije Vijeća sigurnosti UN-a protiv osoba osumnjičenih za povezanost s terorizmom.

Iako je Europska unija bila međunarodnopravno obavezna provesti rezolucije Vijeća sigurnosti, Sud je zauzeo stajalište da se akti institucija Evropske unije moraju ocjenjivati isključivo prema autonomnim standardima prava Unije, uključujući zaštitu temeljnih prava zagarantovanih općim načelima prava EU (*Case C-402/05 P Kadi and Al Barakaat International Foundation v Council and Commission* [2008] ECR I-6351).

Presuda *Kadi* predstavlja jednu od najvažnijih potvrda autonomije prava Evropske unije. Sud nije osporio autoritet Ujedinjenih naroda niti obavezu poštovanja međunarodnog prava, ali je jasno naglasio da međunarodne obveze ne mogu dovesti do narušavanja ustavnih načela evropskog pravnog poretka. Time je potvrđeno da pravo Evropske unije raspolaže vlastitim standardima ustavnosti koji imaju prednost pri ocjeni zakonitosti akata institucija Unije (Craig & de Búrca, 2021: 332; Eeckhout, 2020: 516).

Poseban značaj za razumijevanje savremenog razvoja autonomije ima Mišljenje 2/13, kojim je Sud Evropske unije odbio nacrt Sporazuma o pristupanju Evropske unije Evropskoj konvenciji za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda.

Iako član 6. stavak 2. UEU-a izričito predviđa pristupanje Konvenciji, Sud je zaključio da predloženi sporazum nije dovoljno štitio autonomiju prava Evropske unije jer bi omogućio Evropskom sudu za ljudska prava

da, posredno ili neposredno, odlučuje o pitanjima koja pripadaju isključivo nadležnosti Suda Evropske unije (Opinion 2/13, EU:C:2014:2454).

Mišljenje 2/13 izazvalo je brojne rasprave u akademskoj zajednici. Dok su pojedini autori smatrali da Sud pretjerano štiti vlastitu institucionalnu poziciju, drugi su naglasili da je očuvanje autonomije evropskog pravnog sistema nužan preduvjet očuvanja jedinstvene primjene prava Evropske unije. Bez obzira na različite teorijske pristupe, ovo mišljenje potvrđuje da Sud autonomiju prava EU smatra temeljnom ustavnom vrijednošću koja ne može biti ograničena čak ni međunarodnim sporazumima koje sama Unija zaključuje (Lenaerts, 2015: 1060).

Daljnju potvrdu autonomije prava Evropske unije predstavlja presuda *Achmea*. Sud je razmatrao dopuštenost arbitražnih klauzula sadržanih u bilateralnim investicijskim sporazumima između država članica Evropske unije.

Sud je zaključio da takvi arbitražni mehanizmi nisu spojivi s pravom Evropske unije jer arbitražni sudovi nisu dio pravosudnog sistema Unije niti mogu koristiti postupak prethodnog pitanja iz člana 267. UFEU-a. Time bi bila ugrožena jedinstvena interpretacija prava Evropske unije, što predstavlja jednu od njegovih temeljnih karakteristika (*Case C-284/16 Slovak Republic v Achmea BV* EU:C:2018:158).

Ovom presudom Sud je jasno dao do znanja da očuvanje autonomije evropskog pravnog sistema ima prednost čak i pred međunarodnim arbitražnim mehanizmima koje su države članice ranije prihvatile. Time je dodatno učvršćen monopol Suda Evropske unije u konačnom tumačenju prava Unije (Craig & de Búrca, 2021: 348).

Možda najveći izazov autonomiji prava Evropske unije danas ne dolazi iz međunarodnog prava, nego iz samih država članica. Tokom posljednjih desetljeća više nacionalnih ustavnih sudova dovelo je u pitanje obim prvenstva prava Evropske unije, pozivajući se na zaštitu nacionalnog ustavnog identiteta.

Posebnu pažnju izazvala je presuda njemačkog Saveznog ustavnog suda u predmetu *PSPP* iz 2020. godine, u kojoj je prvi put utvrđeno da je Sud Evropske unije navodno prekoračio svoje ovlasti prilikom ocjene programa otkupa državnih dionica Evropske centralne banke. Time je otvorena rasprava o tome ko ima „posljednju riječ” u evropskom pravnom poretku – nacionalni ustavni sudovi ili Sud Evropske unije.

Slične rasprave pojavile su se i u Poljskoj, gdje je Ustavni tribunal u nekoliko odluka doveo u pitanje prvenstvo pojedinih odredbi prava Evropske unije u odnosu na poljski Ustav. Takve odluke izazvale su ozbiljnu

zabrinutost institucija Evropske unije jer bi prihvaćanje različitih nacionalnih interpretacija moglo dovesti do fragmentacije evropskog pravnog poretka i narušavanja njegove jedinstvene primjene (Craig & de Búrca, 2021: 318).

Savremeni razvoj prava Evropske unije pokazuje da autonomija više nije isključivo pitanje odnosa između evropskog i nacionalnog prava. Ona je sve više povezana s načelom vladavine prava iz članka 2. UEU-a, koje predstavlja jednu od temeljnih vrijednosti na kojima počiva Evropska unija.

Sud Evropske unije posljednjih godina razvio je bogatu praksu u predmetima koji se odnose na neovisnost sudstva, discipliniranje sudaca i institucionalne reforme u pojedinim državama članicama. Time autonomija prava Evropske unije dobiva novu dimenziju – ona više ne štiti samo jedinstvenu primjenu evropskog prava nego i minimalne standarde demokratije, neovisnosti pravosuđa i učinkovite sudske zaštite u svim državama članicama (Lenaerts, 2019: 30; Craig & de Búrca, 2021: 878).

Savremeni izazovi pokazuju da autonomija prava Evropske unije nije statično pravno načelo, nego dinamičan koncept koji se neprestano razvija kroz dijalog između institucija Evropske unije, nacionalnih sudova i međunarodnih pravnih aktera. Upravo sposobnost evropskog pravnog sistema da odgovori na ove izazove predstavlja možda i njegovu najvažniju karakteristiku. Autonomija nije cilj sama po sebi, već instrument kojim se osigurava jedinstvena primjena prava, zaštita temeljnih vrijednosti i očuvanje pravne sigurnosti unutar Evropske unije. Zbog toga se može zaključiti da budućnost evropske integracije neće ovisiti isključivo o političkoj volji država članica, nego i o sposobnosti Suda Evropske unije da nastavi razvijati ravnotežu između autonomije prava Unije, poštovanja nacionalnih ustavnih identiteta i otvorenosti prema međunarodnom pravnom poretku.

7. Zaključak

Razvoj Evropske unije predstavlja jedan od najznačajnijih pravnih fenomena savremenog međunarodnog prava. Iako je nastala kao međunarodna organizacija utemeljena na međunarodnim ugovorima, njezina institucionalna evolucija, razvoj vlastitih izvora prava te posebno sudska praksa Suda Evropske unije doveli su do oblikovanja autonomnog pravnog poretka koji danas zauzima jedinstveno mjesto između međunarodnog i unutrašnjeg prava država članica. Upravo ta transformacija potvrđuje da pravo Evropske unije više nije moguće analizirati isključivo kroz tradicionalne institute međunarodnog javnog prava.

Analiza historijskog razvoja evropske integracije pokazuje da su osnivački ugovori predstavljali tek početnu fazu stvaranja pravnog sistema čiji će stvarni sadržaj biti oblikovan kroz institucionalnu praksu i sudsku interpretaciju. Presude poput *Van Gend en Loos*, *Costa v ENEL*, *Internationale Handelsgesellschaft* i *Simmenthal* nisu samo riješile konkretne pravne sporove nego su uspostavile temeljna ustavna načela evropskog pravnog poretka. Načela direktnog učinka, supremacije prava Evropske unije, autonomije pravnog sistema i učinkovite sudske zaštite zajedno čine normativni okvir koji nema odgovarajući pandan u drugim međunarodnim organizacijama (Craig & de Búrca, 2021: 188).

Posebnu važnost ima činjenica da autonomija prava Evropske unije nije rezultat izričite ugovorne regulacije, nego prvenstveno posljedica kreativne i dosljedne sudske prakse Suda Evropske unije. Time je Sud preuzeo ulogu ustavnog suda evropskog pravnog poretka, osiguravajući jedinstvenu primjenu prava Unije i postupnu konstitucionalizaciju vuropske integracije. Takav razvoj potvrđuje da je pravna priroda Eropske unije znatno složenija od tradicionalnog modela međunarodne organizacije, te da se njezin institucionalni identitet temelji upravo na autonomiji vlastitog pravnog sistema (Schütze, 2021: 40).

Istodobno, savremeni izazovi pokazuju da autonomija prava Evropske unije nije apsolutna niti neupitna. Odnos prema međunarodnom pravu, investvicijskoj arbitraži, Evropskoj konvenciji za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda, kao i sve učestaliji sukobi s pojedinim nacionalnim ustavnim sudovima, potvrđuju da evropski pravni poredak djeluje u okruženju višestepenog konstitucionalizma u kojem se različiti pravni autoriteti neprestano preklapaju. Presude poput *Kadi*, *Achmea*, *Komstroy* i Mišljenje 2/13 pokazuju da Sud Evropske unije autonomiju prava Unije smatra temeljnim preduslovm očuvanja jedinstva evropskog pravnog poretka, ali i učinkovite zaštite temeljnih vrijednosti na kojima se Unija temelji (Eeckhout, 2020: 516; Craig & de Búrca, 2021: 328).

Rezultati provedene analize potvrđuju postavljenu hipotezu rada. Pravo Evropske unije razvilo se iz međunarodnopravnog ugovornog sistema u autonoman pravni poredak koji raspolaže vlastitim izvorima prava, institucionalnim mehanizmima, ustavnim načelima i sistemom sudske zaštite. Upravo međusobno djelovanje tih elemenata opravdava kvalifikaciju Evropske unije kao pravnog sustava *sui generis*, čija se pravna priroda ne može u potpunosti objasniti ni konceptima međunarodnog javnog prava ni tradicionalnim teorijama državnog suvereniteta.

Međutim, autor smatra da pojam *sui generis* ne bi trebao predstavljati konačan odgovor na pitanje pravne prirode Evropske unije, nego polazište

za dalja istraživanja. Ova sintagma često služi kao praktično objašnjenje institucionalne posebnosti Unije, ali sama po sebi ne daje odgovor na pitanja o granicama prijenosa suverenih ovlasti, odnosu između nacionalnih ustavnih identiteta i prava Evropske unije, te budućem razvoju europske integracije. Buduća istraživanja stoga bi trebala biti usmjerena na analizu razvoja autonomije prava Evropske unije u kontekstu digitalne transformacije, umjetne inteligencije, zajedničke sigurnosne i obrambene politike, te daljeg razvoja načela vladavine prava unutar Evropske unije.

Može se zaključiti da upravo sposobnost evropskog pravnog sistema da istodobno očuva vlastitu autonomiju i prilagodi se novim političkim, ekonomskim i društvenim izazovima predstavlja njegovu najveću snagu. U tome se ujedno ogleda i njegova temeljna posebnost u odnosu na sve druge međunarodne organizacije, ali i razlog zbog kojeg Evropska unija ostaje jedinstven primjer razvoja autonomnog pravnog poretka u savremenom međunarodnom pravu.

Literatura

Arnull, A. (2021). The European Union and its Court of Justice. Oxford: Oxford University Press.

Barnard, C. (2022). The Substantive Law of the EU: The Four Freedoms. 7th ed. Oxford: Oxford University Press.

Craig, P. and de Búrca, G. (2021). EU Law: Text, Cases and Materials. 7th ed. Oxford: Oxford University Press.

Dinan, D. (2014). Origins and Evolution of the European Union. 2nd ed. Oxford: Oxford University Press.

(Case 26/62 Van Gend en Loos v Nederlandse Administratie der Belastingen [1963] ECR 1.).

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

(Case 11/70 Internationale Handelsgesellschaft [1970] ECR 1125.).

(Case 106/77 Amministrazione delle Finanze dello Stato v Simmenthal [1978] ECR 629.).

(Case C-402/05 P Kadi and Al Barakaat International Foundation v Council and Commission [2008] ECR I-6351.).

(Opinion 2/13, EU:C:2014:2454.)

(Case C-284/16 Slovak Republic v Achmea BV, EU:C:2018:158.).

Eeckhout, P. (2020). EU External Relations Law. 3rd ed. Oxford: Oxford University Press.

Hartley, T.C. (2014). The Foundations of European Union Law. 8th ed. Oxford: Oxford University Press.

Lenaerts, K. (2019). 'New Horizons for the Rule of Law within the EU', German Law Journal, 21(1), pp. 29–34.

(Opinion 2/13, EU:C:2014:2454.).

Pernice, I. (2009). 'The Treaty of Lisbon: Multilevel Constitutionalism in Action', Columbia Journal of European Law, 15(3), pp. 349–407.

Schütze, R. (2021). European Union Law. 3rd ed. Cambridge: Cambridge University Press.

Shaw, M.N. (2021). International Law. 9th ed. Cambridge: Cambridge University Press.a

Weiler, J.H.H. (1991). 'The Transformation of Europe', Yale Law Journal, 100(8), pp. 2403–2483.

Damir Muminović,LL.D.,
Assistant Professor,
Faculty of Law, University of Sarajevo,
Republic of Bosnia and Herzegovina

From Public International Law to EU law: The emergence and autonomy of the sui generis legal system

Summary

This paper examines the evolution of European Union law from a system founded on international treaties to an autonomous legal order sui generis. Starting from the historical development of European integration and the legal framework established by the founding treaties, the paper analyses the decisive role of the Court of Justice of the European Union (CJEU) in shaping the constitutional foundations of the EU legal order. Particular attention is given to the principles of direct effect, supremacy of EU law, autonomy of the EU legal order, and effective judicial protection, which distinguish EU law from traditional international law.

The analysis demonstrates that the constitutionalisation of EU law was not the result of a single legislative act but rather a gradual process driven primarily by the CJEU jurisprudence. Landmark judgments, such as Van Gend en Loos, Costa v ENEL, Internationale Handelsgesellschaft and Simmenthal, transformed the European Communities from a treaty-based organisation into an autonomous legal system capable of creating rights and obligations directly applicable within the legal orders of the EU Member States. The paper further examines contemporary challenges to the autonomy of EU law, including its relationship with international law, international investment arbitration, national constitutional courts, and the principle of the rule of law. Particular emphasis is placed on the CJEU judgments in Kadi, Achmea, Komstroy and Opinion 2/13, which illustrate the CJEU's commitment to safeguarding the autonomy and coherence of the EU legal order.

The paper concludes that the autonomous character of EU law constitutes its defining feature and justifies the qualification of the European Union as a legal order sui generis. At the same time, it argues that the sui generis concept should not be regarded as a final explanation of the legal nature of the EU but rather as a starting point for further research into the evolving

relationship between EU law, national constitutional systems, and international law.

Keywords: *European Union, EU law, autonomz of legal order, sui generis, Court of Justice EU, direct effect, supremacy of EU law. international public law, constitutionalization, rule of law.*

Katerina Zhateva,[*]
Teaching Assistant,
Faculty of Law Iustinianus Primus,
University St. Cyril and Methodius in Skopje,
Republic of North Macedonia

UDK: 347.72.04(4-672EU)
347.72.031(4-672EU)
340.137:347.7(4-672 EU:497.7+497.11)

DOI: 10.5281/zenodo.23099544

ПРЕКОГРАНИЧНЕ КОНВЕРЗИЈЕ, СПАЈАЊА И ПОДЕЛЕ У ПРАВУ ЕВРОПСКЕ УНИЈЕ[**]

Апстракт: Овај рад анализира правни оквир Европске уније за прекограничне конверзије, спајања и поделе, са посебним освртом на Директиву (ЕУ) 2019/2121, којом је измењена Директива (ЕУ) 2017/1132. Ова реформа успоставља свеобухватнији режим прекограничне корпоративне мобилности на унутрашњем тржишту и настоји да уравнотежи слободу оснивања са заштитом чланова друштва, поверилаца и запослених. Тема је посебно актуелна за државе кандидате, будући да извештаји Европске комисије за 2025. годину указују на потребу даљег усклађивања Србије и Северне Македоније са правилима Европске уније у овој области. У раду се разматра развој преко-граничне мобилности кроз судску праксу Суда правде Европске уније, законодавна еволуција правила и основне карактеристике конверзија, спајања и подела. Закључује се да Директива (ЕУ) 2019/2121 представља значајан корак у модернизацији европског компанијског права и важан нормативни ослонац за националне правне системе у процесу усклађивања са правом Европске уније.

Кључне речи: компанијско право Европске уније, прекограничне конверзије, прекогранична спајања, прекограничне поделе, слобода оснивања, хармонизација.

[*] k.zateva@pf.ukim.edu.mk

[**] Рад је изложен на међународној научној конференцији „Право за ново доба: нормативни изазови у 21. веку“, одржаној на Правном факултету Универзитета у Нишу, 14. и 15. маја 2026. године.

1. Увод

Прекогранична мобилност привредних друштава представља једно од важних питања савременог компанијског права Европске уније, јер омогућава друштвима да своју организациону структуру прилагоде потребама унутрашњег тржишта (Del Val Talens, 2024: 29-31). У том оквиру друштва могу мењати правни облик, спајати се са друштвима из других држава чланица или вршити поделу пословања преко националних граница (Dipietro, 2026: 166-167). Ови облици реструктурирања имају значајну економску функцију, јер олакшавају прекогранично пословање, али истовремено отварају важна правна питања у погледу заштите чланова друштва, поверилаца и запослених.[1]

Предмет овог рада је анализа правног оквира Европске уније који уређује прекограничне конверзије, спајања и поделе, са посебним освртом на Директиву (ЕУ) 2019/2121. Ова директива изменила је Директиву (ЕУ) 2017/1132 и успоставила свеобухватнији режим прекограничне корпоративне мобилности. Њен значај огледа се у томе што, поред унапређења правила о прекограничним спајањима, први пут систематски уређује прекограничне конверзије и прекограничне поделе на нивоу Европске уније.[2]

Актуелност теме посебно долази до изражаја у контексту држава кандидата за чланство у Европској унији, код којих усклађивање компанијског права са правом Европске уније представља део ширег процеса приступања. У том погледу, извештаји Европске комисије за 2025. годину указују да су и Србији и Северној Македонији потребни даљи кораци у усклађивању националног законодавства са правилима Европске уније о прекограничним конверзијама, спајањима и поделама.[3] У праву Србије већ постоје законска решења о прекограничном припајању и спајању привредних друштава, али је, према оцени Европске комисије, потребно даље усклађивање са правом Европске уније у области прекограничних конверзија, спајања и поде-

[1] Directive (EU) 2019/2121 of the European Parliament and of the Council of 27 November 2019 amending Directive (EU) 2017/1132 as regards cross-border conversions, mergers and divisions, OJ L 321, 12.12.2019, pp. 1-44, recitals 4, 12 and 13.

[2] Директива (ЕУ) 2019/2121, рецитали 1-2.

[3] European Commission, Serbia 2025 Report, SWD(2025) 755 final, Brussels, 4 November 2025, Chapter 6 - Company law; European Commission, North Macedonia 2025 Report, SWD(2025) 753 final, Brussels, 4 November 2025, Chapter 6 - Company law.

ла (Jovanović, Radović, Radović, 2021: 227-228).[4] У Северној Македонији је усклађивање у области компанијског права такође у току, при чему посебан значај имају предложене измене законодавства усмерене на даље приближавање правилима Европске уније о прекограничним корпоративним операцијама.[5]

Због тога анализа Директиве (ЕУ) 2019/2121 има не само системски значај за европско компанијско право, већ и практичан значај за правне системе који се налазе у процесу усклађивања са правом Европске уније.

2. Правни оквир и развој прекограничне мобилности друштава у Европској унији

2.1. Слобода оснивања као правни основ прекограничне мобилности друштава

Слобода оснивања, утврђена члановима 49. и 54. Уговора о функционисању Европске уније, представља основни правни темељ прекограничне мобилности привредних друштава.[6] Она омогућава друштвима основаним у складу са правом једне државе чланице да своју делатност организују и у другим државама чланицама, укључујући оснивање огранака, зависних друштава и других организационих облика, али и сложеније облике прекограничног реструктурирања (De Luca, 2026: 10).

Иако наведена слобода омогућава избор повољнијег правног оквира, она није апсолутна. Државе чланице могу предвидети ограничења ради заштите легитимних интереса, као што су заштита поверилаца, мањинских чланова, запослених и јавног интереса, али само ако су такве мере недискриминаторне, оправдане разлозима од општег интереса, погодне за остварење легитимног циља и сразмерне

[4] European Commission, Serbia 2025 Report, SWD(2025) 755 final, Brussels, 4 November 2025, Chapter 6 - Company law; Закон о привредним друштвима Републике Србије, „Службени гласник РС”, бр. 36/2011, 99/2011, 83/2014, 5/2015, 44/2018, 95/2018, 91/2019, 109/2021 и 19/2025, чл. 514а-514м.

[5] European Commission, North Macedonia 2025 Report, SWD(2025) 753 final, Brussels, 4 November 2025, Chapter 6 - Company law.

[6] Чл. 49. и 54. Consolidated Version of the Treaty on the Functioning of the European Union, OJ C 326, 26.10.2012, pp. 67-68; видети и Директиву (ЕУ) 2019/2121, рецитале 2-3.

том циљу (Gerner-Beuerle et al., 2017: 2).[7] Управо због тога прекогранична мобилност друштава представља област у којој се укрштају слобода оснивања, национална компанијска права и потреба за заштитом заинтересованих лица.

2.2. Развој прекограничне мобилности у пракси Суда правде Европске уније

Пре потпуније законодавне хармонизације, кључну улогу у развоју прекограничне мобилности друштава имала је пракса Суда правде Европске уније. У предмету *SEVIC Systems* Суд је утврдио да прекогранична спајања представљају посебан начин остваривања слободе оснивања и да опште одбијање регистрације прекограничног спајања, када су домаћа спајања дозвољена, представља ограничење те слободе (Siems, 2007: 307-309).[8]

Даљи развој уследио је кроз предмете *Cartesio*, *VALE* и *Polbud*. У предмету *Cartesio* Суд је разликовао ситуацију у којој друштво жели да премести седиште у другу државу чланицу уз задржавање правног статуса према праву државе оснивања од ситуације у којој се друштво преобликује у правни облик државе чланице одредишта.[9] У предмету *VALE* потврђено је да држава чланица одредишта, ако допушта домаће конверзије, не може начелно искључити прекограничну конверзију друштва основаног у другој држави чланици.[10] Коначно, у предмету *Polbud* Суд је заузео шири приступ, потврђујући да прекогранична конверзија може бити заштићена слободом оснивања и онда када није праћена премештањем стварног седишта или центра пословних активности (De Luca, 2026: 99-122).[11]

Наведена судска пракса омогућила је постепено признавање прекограничне мобилности друштава, али није могла у потпуности да обезбеди правну сигурност. Практична питања поступка, коорди-

[7] Case C-55/94, Gebhard v Consiglio dell'Ordine degli Avvocati e Procuratori di Milano, Judgment of the Court of 30 November 1995, ECLI:EU:C:1995:411, para. 37.

[8] Case C-411/03, *SEVIC Systems AG*, Judgment of the Court (Grand Chamber) of 13 December 2005, ECLI:EU:C:2005:762, paras. 19, 22-23 and 28-29.

[9] Case C-210/06, *Cartesio Oktató és Szolgáltató bt*, Judgment of the Court (Grand Chamber) of 16 December 2008, ECLI:EU:C:2008:723, paras. 109-113 and 119.

[10] Case C-378/10, *VALE Építési kft*, Judgment of the Court (Third Chamber) of 12 July 2012, ECLI:EU:C:2012:440, paras. 32, 37, 41-42 and 46.

[11] Case C-106/16, *Polbud - Wykonawstwo sp. z o.o.*, Judgment of the Court (Grand Chamber) of 25 October 2017, ECLI:EU:C:2017:804, paras. 38 and 62-63.

нације између држава чланица, заштите поверилаца, мањинских чланова и запослених, као и спречавања злоупотреба, и даље су захтевала посебну законодавну интервенцију (Lepetić, 2022: 715; Davies et al., 2019: 3).[12]

2.3. Законодавни развој правила о прекограничним операцијама

Иако је судска пракса Суда правде Европске уније имала пресудну улогу у развоју прекограничне мобилности друштава, она није могла у потпуности да обезбеди правну сигурност у погледу поступка спровођења прекограничних операција. Законодавна хармонизација најпре је обухватила прекогранична спајања. Директива 2005/56/ЕЗ успоставила је посебан режим за спајања друштава капитала из различитих држава чланица, а ова правила су касније кодификована у Директиви (ЕУ) 2017/1132.[13] Међутим, прекограничне конверзије и прекограничне поделе дуго нису биле систематски уређене на нивоу Европске уније, због чега је постојала правна фрагментација и различит степен заштите заинтересованих лица.[14]

Директива (ЕУ) 2019/2121 представља кључни корак у превазилажењу те фрагментације. Њоме су, поред измена постојећих правила о прекограничним спајањима, први пут на нивоу Европске уније систематски уређене прекограничне конверзије и прекограничне поделе. Циљ овог режима није само олакшавање корпоративне мобилности, већ и успостављање равнотеже између слободе оснивања и заштите чланова друштва, поверилаца и запослених.[15]

На тај начин развој правила о прекограничним операцијама показује прелазак са фрагментарног система, у којем је судска пракса имала пресудну улогу, ка хармонизованом нормативном оквиру (De Luca, 2026: 142-147). Ипак, стварни домет овог режима зависиће од начина имплементације Директиве (ЕУ) 2019/2121 у националним правима држава чланица.

---

[12] Директива (ЕУ) 2019/2121, рецитали 5, 12 и 13.

[13] Directive 2005/56/EC of the European Parliament and of the Council of 26 October 2005 on cross-border mergers of limited liability companies, OJ L 310, 25.11.2005, pp. 1-9; Directive (EU) 2017/1132 of the European Parliament and of the Council of 14 June 2017 relating to certain aspects of company law, OJ L 169, 30.6.2017, pp. 46-127.

[14] Директива (ЕУ) 2019/2121, рецитали 1 и 5.

[15] Директива (ЕУ) 2019/2121, рецитали 1, 4, 5, 12 и 13.

3. ПРЕКОГРАНИЧНЕ КОНВЕРЗИЈЕ, СПАЈАЊА И ПОДЕЛЕ ПРЕМА ДИРЕКТИВИ (ЕУ) 2019/2121

3.1. Општи значај Директиве (ЕУ) 2019/2121

Полазећи од претходно описаног развоја, Директива (ЕУ) 2019/2121 представља значајан корак у изградњи заједничког правног режима прекограничне корпоративне мобилности (Del Val Talens, 2024: 29-36). Њоме је измењена Директива (ЕУ) 2017/1132, тако што су, поред унапређења постојећих правила о прекограничним спајањима, први пут на нивоу Европске уније систематски уређене прекограничне конверзије и прекограничне поделе.[16]

У преамбули Директиве (ЕУ) 2019/2121 наглашено је да је недостатак правног оквира за прекограничне конверзије и поделе доводио до правне фрагментације, правне несигурности и препрека за остваривање слободе оснивања, као и до недовољне заштите запослених, поверилаца и мањинских чланова друштва.[17] Стога Директива следи двоструки циљ: с једне стране, уклањање препрека за прекограничну мобилност и олакшавање остваривања слободе оснивања, а с друге стране, успостављање заштитних механизама за чланове друштва, повериоце и запослене. У преамбули Директиве наглашено је да права друштава на прекограничну конверзију, спајање и поделу треба да буду правично уравнотежена са заштитом запослених, поверилаца и чланова друштва (Lepetić, 2022: 715).[18] Овакво балансирање има за циљ да ограничи ризике злоупотребе прекограничних операција и избегавања примене права, али не укида могућност избора повољнијег правног оквира као легитимног облика остваривања слободе оснивања.[19]

У наставку ће се, стога, посебно анализирати три операције које чине језгро овог режима: прекограничне конверзије, прекогранична спајања и прекограничне поделе. Иако су обухваћене заједничком регулаторном логиком, ове операције имају различиту правну функцију: конверзија омогућава промену меродавног компанијског права и правног облика друштва, спајање омогућава интеграцију више

[16] Директива (ЕУ) 2019/2121, рецитали 1-5.

[17] Директива (ЕУ) 2019/2121, рецитал 5.

[18] Директива (ЕУ) 2019/2121, рецитал 4.

[19] Директива (ЕУ) 2019/2121, рецитали 35-36; Case C-106/16, *Polbud - Wykonawstwo sp. z o.o.*, Judgment of the Court (Grand Chamber) of 25 October 2017, ECLI:EU:C:2017:804, paras. 62-63.

друштава у једно, а подела омогућава раздвајање имовине, права и обавеза на више правних субјеката.

3.2. Прекограничне конверзије

Прекогранична конверзија представља један од најзначајнијих облика прекограничне мобилности друштава, који је Директивом (ЕУ) 2019/2121 први пут систематски уређен на нивоу Европске уније. Према Директиви, прекогранична конверзија је операција којом друштво, без престанка, ликвидације или поступка ликвидације, прелази из правног облика предвиђеног правом државе чланице поласка у правни облик предвиђен правом државе чланице одредишта, уз пренос најмање регистрованог седишта у државу чланицу одредишта и очување правног субјективитета.[20]

Из ове дефиниције произлазе три основна обележја прекограничне конверзије. Прво, друштво не престаје да постоји, већ задржава правни субјективитет и правни континуитет. Друго, долази до промене меродавног компанијског права, јер друштво прелази из правног режима једне државе чланице у правни режим друге државе чланице. Треће, конверзија подразумева пренос најмање регистрованог седишта у државу чланицу одредишта, при чему се друштво преобликује у један од правних облика предвиђених правом те државе.[21]

Ова операција мора се јасно разликовати од оснивања новог друштва у другој држави чланици. Код оснивања новог друштва настаје нов правни субјект, док код прекограничне конверзије исто друштво наставља да постоји у новом правном облику и под другим меродавним компанијским правом. Због тога код конверзије не долази до преноса имовине, права и обавеза на ново правно лице, већ они остају везани за исти правни субјект. Управо то конверзију разликује од прекограничних спајања и подела, код којих долази до преноса имовине, права и обавеза на друштво стицаоца, новоосновано друштво или друштво примаоца.[22]

Правни значај прекограничне конверзије огледа се у томе што она омогућава друштву да промени правни облик и меродавно компанијско право без ликвидације и поновног оснивања. На тај начин Директива (ЕУ) 2019/2121 надовезује се на развој започет у судској

[20] Чл. 86б Директиве (ЕУ) 2017/1132, како је измењена Директивом (ЕУ) 2019/2121.

[21] Чл. 86б Директиве (ЕУ) 2017/1132, како је измењена Директивом (ЕУ) 2019/2121.

[22] Чл. 86б, 119. и 160б Директиве (ЕУ) 2017/1132, како је измењена Директивом (ЕУ) 2019/2121.

праксе Суда правде Европске уније, посебно у предметима *VALE* и *Polbud*, али га истовремено ставља у јаснији процесни и заштитни оквир.[23] Тај оквир није усмерен само на олакшавање мобилности друштава, већ и на спречавање злоупотреба и заштиту чланова друштва, поверилаца и запослених.[24]

Ипак, режим прекограничних конверзија није неограничен. Директива предвиђа одређена искључења, нарочито у односу на друштва за колективно улагање капитала, што показује да се хармонизовани режим односи пре свега на капиталска друштва која учествују у редовним облицима корпоративног реструктурирања.[25] Детаљни процесни услови и заштитни механизми биће анализирани у наредном поглављу.

3.3. Прекогранична спајања

Прекогранична спајања представљају први систематски хармонизовани облик прекограничне корпоративне мобилности у праву Европске уније. Њихов режим најпре је уређен Директивом 2005/56/ЕЗ, потом је кодификован у Директиви (ЕУ) 2017/1132, док је Директива (ЕУ) 2019/2121 додатно изменила и унапредила постојећа правила, нарочито у погледу поступка, контроле законитости и заштите чланова друштва, поверилаца и запослених.[26]

Према Директиви (ЕУ) 2017/1132, прекогранично спајање може се остварити као спајање припајањем, када једно или више друштава, без ликвидације, преноси целокупну имовину и обавезе на постојеће друштво стицаоца, или као спајање оснивањем новог друштва, када два или више друштава преноси целокупну имовину и обавезе на новоосновано друштво.[27] У оба случаја реч је о универзалној сукце-

[23] Case C-378/10, *VALE Építési kft*, Judgment of the Court (Third Chamber) of 12 July 2012, ECLI:EU:C:2012:440, paras. 32, 37, 41-42 and 46; Case C-106/16, *Polbud - Wykonawstwo sp. z o.o.*, Judgment of the Court (Grand Chamber) of 25 October 2017, ECLI: EU:C:2017:804, paras. 38 and 62-63.

[24] Директива (ЕУ) 2019/2121, рецитали 4, 12, 13, 35 и 36.

[25] Чл. 86а Директиве (ЕУ) 2017/1132, како је измењена Директивом (ЕУ) 2019/2121.

[26] Directive 2005/56/EC of the European Parliament and of the Council of 26 October 2005 on cross-border mergers of limited liability companies, OJ L 310, 25.11.2005, pp. 1-9; Directive (EU) 2017/1132 of the European Parliament and of the Council of 14 June 2017 relating to certain aspects of company law, OJ L 169, 30.6.2017, pp. 46-127; Directive (EU) 2019/2121.

[27] Чл. 119. Директиве (ЕУ) 2017/1132, како је измењена Директивом (ЕУ) 2019/2121.

сији, јер имовина, права и обавезе прелазе на друштво стицаоца или на ново друштво без потребе за појединачним преносом сваког права, потраживања или обавезе.[28]

Правни значај прекограничног спајања огледа се у томе што омогућава интеграцију друштава из различитих држава чланица у једно правно лице, без ликвидације друштава која се спајају и без сложених појединачних преноса имовине. Због тога ова операција има посебан значај за корпоративну консолидацију, реорганизацију пословних група и ефикасније прекогранично пословање.

Директива (ЕУ) 2019/2121 није увела прекогранична спајања као нов институт, већ је постојећи режим уклопила у шири режим прекограничне корпоративне мобилности. Њене измене посебно су значајне у погледу јачања заштите чланова друштва, поверилаца и запослених, као и у погледу контроле законитости и спречавања злоупотреба. На тај начин прекогранична спајања су уклопљена у заједничку регулаторну логику која обухвата и прекограничне конверзије и прекограничне поделе.[29]

3.4. Прекограничне поделе

Прекограничне поделе представљају једну од најзначајнијих новина Директиве (ЕУ) 2019/2121. За разлику од прекограничних спајања, која су већ била предмет хармонизације, прекограничне поделе пре ове реформе нису биле непосредно уређене на нивоу Европске уније. Директива је зато први пут успоставила посебан правни режим за поделе друштава капитала, под условом да су најмање два друштва укључена у поделу уређена правом различитих држава чланица.[30]

Директива разликује три облика прекограничне поделе: потпуну поделу, делимичну поделу и поделу издвајањем. Код потпуне поделе друштво које се дели, без ликвидације, преноси целокупну имовину и обавезе на два или више новооснованих друштава прималаца и престаје да постоји. Код делимичне поделе друштво које се дели наставља да постоји, али део његове имовине и обавеза прелази на једно или више новооснованих друштава прималаца, при чему чланови друштва које се дели добијају акције или уделе у тим друштвима,

[28] Чл. 131. Директиве (ЕУ) 2017/1132, како је измењена Директивом (ЕУ) 2019/2121.

[29] Директива (ЕУ) 2019/2121, рецитали 4, 12, 13, 35 и 36.

[30] Чл. 160а Директиве (ЕУ) 2017/1132, како је измењена Директивом (ЕУ) 2019/2121; Директива (ЕУ) 2019/2121, рецитали 1 и 8.

у друштву које се дели или у оба. Код поделе издвајањем, друштво које се дели такође наставља да постоји, али део његове имовине и обавеза прелази на једно или више новооснованих друштава прималаца, док акције или удели у тим друштвима припадају самом друштву које се дели, а не непосредно његовим члановима.[31]

Правни значај прекограничних подела огледа се у томе што омогућавају раздвајање различитих делова пословања и њихово организовање у више правних субјеката у прекограничном контексту. Оне су зато нарочито корисне за реорганизацију пословних група, издвајање појединих делатности и прилагођавање корпоративне структуре потребама прекограничног пословања.

Ипак, хармонизовани режим није потпун. Директива (ЕУ) 2019/2121 обухвата само прекограничне поделе које подразумевају оснивање нових друштава прималаца, док поделе у корист већ постојећих друштава нису уређене овим режимом. Ово представља значајно ограничење домета актуелног правног оквира, јер за сложеније облике прекограничних подела и даље може постојати потреба за ослањањем на национална права и комбинацију других правних механизама.[32]

3.5. Заједничке карактеристике и разлике између три операције

Прекограничне конверзије, спајања и поделе представљају три облика прекограничне мобилности и реструктурирања друштава, али се међусобно разликују по својој правној функцији и економској сврси. Код прекограничне конверзије основна функција је промена меродавног компанијског права и правног облика друштва, уз очување његовог правног континуитета. Код прекограничног спајања функција је интеграција два или више друштава у једно друштво, било припајањем, било оснивањем новог друштва. Код прекограничне поделе функција је раздвајање имовине, права и обавеза на више правних субјеката, уз престанак или опстанак друштва које се дели, у зависности од облика поделе.

Директива (ЕУ) 2019/2121 настоји да ове различите операције постави у заједнички процесни и заштитни режим. Тај режим обухвата основне елементе поступка, контролу законитости и механизме

[31] Чл. 160б Директиве (ЕУ) 2017/1132, како је измењена Директивом (ЕУ) 2019/2121.

[32] Директива (ЕУ) 2019/2121, рецитал 8; чл. 160б Директиве (ЕУ) 2017/1132, како је измењена Директивом (ЕУ) 2019/2121.

заштите чланова друштва, поверилаца и запослених. Међутим, разлике између конверзија, спајања и подела остају значајне и морају бити узете у обзир приликом њихове националне имплементације. Због тога Директива (ЕУ) 2019/2121 не представља само техничку измену постојећих правила, већ значајно проширује инструментаријум прекограничног корпоративног реструктурирања у праву Европске уније (Schmidt, 2019: 222-224).[33]

Заједничко обележје ових операција јесте то што омогућавају прекогранично реструктурирање без потребе за претходном ликвидацијом и без појединачног преноса сваког права и обавезе. Ипак, правни механизам није исти код сваке операције. Код прекограничне конверзије исто друштво наставља да постоји у правном облику државе чланице одредишта, док код прекограничног спајања и прекограничне поделе долази до преноса имовине, права и обавеза на друштво стицаоца, новоосновано друштво или друштво примаоца.

4. Поступак спровођења и заштита чланова друштва, поверилаца и запослених

Директива (ЕУ) 2019/2121 не уређује само материјалноправне облике прекограничних конверзија, спајања и подела, већ успоставља и процесни оквир за њихово спровођење. Полазна тачка поступка јесте израда нацрта услова одговарајуће прекограничне операције, у којем се утврђују основни елементи планиране статусне промене, укључујући правни облик и седиште друштава, предвиђене последице операције, положај чланова друштва, поверилаца и запослених, као и друга питања од значаја за њено спровођење.[34] Овај документ има централну улогу, јер омогућава транспарентност поступка и правовремено информисање заинтересованих лица.

Поред нацрта услова, значајну улогу имају извештај органа управљања и, када је то потребно, извештај независног стручњака. Извештај органа управљања треба да омогући члановима друштва и запосленима да разумеју правне и економске аспекте планиране прекограничне операције, као и њене последице по положај запослених. Извештај независног стручњака, пак, доприноси објективној процени појединих елемената операције, нарочито у погледу новчане накнаде

[33] Директива (ЕУ) 2019/2121, рецитали 4, 12, 13, 35 и 36.

[34] Чл. 86д, 122. и 160д Директиве (ЕУ) 2017/1132, како је измењена Директивом (ЕУ) 2019/2121.

и односа замене удела или акција, када су ти елементи релевантни (Papadopoulos, 2021: 983-984). На тај начин Директива настоји да обезбеди да одлука о прекограничној операцији буде донета на основу довољних и релевантних информација, а не као последица нетранспарентног поступка.[35]

Посебно важан елемент представља систем контроле законитости. У првој фази, надлежни орган државе чланице чијем праву друштво подлеже испитује да ли су испуњени услови за спровођење прекограничне операције и, ако су услови испуњени, издаје претходну потврду. У другој фази, надлежни орган државе чланице одредишта, односно државе у којој се операција довршава, контролише законитост завршне фазе поступка. Ова подељена надлежност одражава чињеницу да прекограничне операције повезују два или више националних правних поредака. Истовремено, надлежни орган може одбити издавање потврде ако утврди да је операција усмерена на злоупотребу, превару, избегавање или заобилажење примене права, или на остваривање криминалних циљева.[36]

Заштита чланова друштва, поверилаца и запослених представља други кључни аспект овог режима. Члановима друштва који су гласали против одобрења прекограничне операције обезбеђују се посебна права, укључујући могућност располагања њиховим уделима или акцијама уз одговарајућу новчану накнаду, под условима предвиђеним Директивом и националним правом. Повериоцима се, пак, омогућава да траже одговарајућа обезбеђења ако могу уверљиво да покажу да је намирење њихових потраживања угрожено прекограничном операцијом и да од друштва нису добили одговарајућу заштиту (Lepetić, 2022: 713-715; Papadopoulos, 2022: 423-424). Положај запослених заштићен је кроз правила о информисању, консултовању и, када је релевантно, учешћу запослених у управљању.[37]

Из наведеног произлази да поступак прекограничних операција није само техничка регистрациона процедура. Он представља механизам балансирања између слободе оснивања и потребе за заштитом заинтересованих лица. Управо зато Директива (ЕУ) 2019/2121 настоји

[35] Чл. 86е, 86ф, 124, 125, 160е и 160ф Директиве (ЕУ) 2017/1132, како је измењена Директивом (ЕУ) 2019/2121; Директива (ЕУ) 2019/2121, рецитали 13 и 14.

[36] Чл. 86м, 86о, 127, 128, 160м и 160о Директиве (ЕУ) 2017/1132, како је измењена Директивом (ЕУ) 2019/2121.

[37] Чл. 86и, 86ј, 86к, 86л, 126а, 126б, 133, 160и, 160ј, 160к и 160л Директиве (ЕУ) 2017/1132, како је измењена Директивом (ЕУ) 2019/2121.

да прекограничну мобилност друштава стави у предвидљив и контролисан процесни оквир, при чему ће стварни домет тог режима зависити од његове имплементације и примене у националним правима држава чланица.

5. Закључак

Правни оквир Европске уније за прекограничне конверзије, спајања и поделе представља значајан корак у развоју европског компанијског права. Директива (ЕУ) 2019/2121 доприноси превазилажењу раније правне фрагментације, јер успоставља хармонизовани режим за три основна облика прекограничног корпоративног реструктурирања. На тај начин она омогућава привредним друштвима да лакше остварују слободу оснивања, али истовремено поставља механизме заштите чланова друштва, поверилаца и запослених.

Анализа показује да прекограничне конверзије, спајања и поделе имају различиту правну функцију. Конверзија омогућава промену меродавног компанијског права и правног облика уз очување правног континуитета друштва, спајање служи интеграцији више друштава у једно, док подела омогућава раздвајање имовине, права и обавеза на више правних субјеката. Ипак, све ове операције повезује заједничка регулаторна логика: олакшавање прекограничне мобилности уз контролу законитости, транспарентност поступка и заштиту чланова друштва, поверилаца и запослених.

Иако Директива (ЕУ) 2019/2121 значајно унапређује правну сигурност, она не отклања у потпуности све изазове. Њен стварни домет зависиће од начина имплементације у националним правима држава чланица, као и од практичне примене механизама контроле и заштите. За државе кандидате, укључујући Србију и Северну Македонију, овај режим има додатни значај, јер представља важан нормативни оријентир за даље усклађивање компанијског права са правом Европске уније.

Литература

Davies, P., Emmenegger, S., Ferran, E., Ferrarini, G., Hopt, K. J., Moloney, N., Opalski, A., Pietrancosta, A., Roth, M., Skog, R., Winner, M., Winter, J., Wymeersch, E. (2019). The Commission's 2018 Proposal on Cross-Border Mobility - An Assessment. SSRN Electronic Journal. 1-22.

De Luca, N. (2026). European Company Law. 3rd ed. Cambridge: Cambridge University Press.

Del Val Talens, P. (Ed.). (2024). Freedom of Establishment and Cross-Border Mobility of Companies in the EU: Cross-border Mergers, Conversions and Divisions after Directive (EU) 2019/2121. Madrid: LA LEY.

Dipietro, G. (2026). Abuse of Rights and Corporate Mobility: (Re)Interpreting the Role of Companies in the European Social Market. University of Bologna Law Review. 10(2). 163-201.

Gerner-Beuerle, C., Mucciarelli, F. M., Schuster, E. P., Siems, M. M. (2017). Cross-border reincorporations in the European Union: the case for comprehensive harmonisation. Journal of Corporate Law Studies. 18(1). 1-42.

Jovanović, N., Radović, V., Radović, M. (2021). Kompanijsko pravo: Pravo privrednih subjekata. Beograd: Pravni fakultet Univerziteta u Beogradu.

Lepetić, J. (2022). Creditor Protection in Cross-Border Conversions, Mergers and Divisions. Anali Pravnog fakulteta u Beogradu. 70(3). 713-742.

Papadopoulos, T. (2022). The New Harmonized Protection of Creditors in Cross-Border Mergers. European Company and Financial Law Review. 19(3). 422-444.

Papadopoulos, T. (2021). Protection of Shareholders in Cross-Border Mergers: The New Harmonized Rules. European Company and Financial Law Review. 18(6). 980-1010.

Schmidt, J. (2019). Cross-border Mergers, Divisions and Conversions: Accomplishments and Deficits of the Company Law Package. European Company and Financial Law Review. 16(1-2). 222-272.

Siems, M. M. (2007). SEVIC: Beyond Cross-Border Mergers. European Business Organization Law Review. 8(2). 307-316.

Правни извори

Consolidated Version of the Treaty on the Functioning of the European Union. Official Journal of the European Union. C 326. 26.10.2012. 47-390.

Directive 2005/56/EC of the European Parliament and of the Council of 26 October 2005 on cross-border mergers of limited liability companies. Official Journal of the European Union. L 310. 25.11.2005. 1-9.

Directive (EU) 2017/1132 of the European Parliament and of the Council of 14 June 2017 relating to certain aspects of company law. Official Journal of the European Union. L 169. 30.6.2017. 46-127.

Directive (EU) 2019/2121 of the European Parliament and of the Council of 27 November 2019 amending Directive (EU) 2017/1132 as regards cross-border conversions, mergers and divisions. Official Journal of the European Union. L 321. 12.12.2019. 1-44.

European Commission, North Macedonia 2025 Report, SWD(2025) 753 final, Brussels, 4 November 2025.

European Commission, Serbia 2025 Report, SWD(2025) 755 final, Brussels, 4 November 2025.

Закон о привредним друштвима Републике Србије, „Службени гласник РС", бр. 36/2011, 99/2011, 83/2014, 5/2015, 44/2018, 95/2018, 91/2019, 109/2021 и 19/2025.

Судска пракса

Case C-55/94, Reinhard Gebhard v Consiglio dell'Ordine degli Avvocati e Procuratori di Milano, Judgment of the Court of 30 November 1995, ECLI:EU:C:1995:411.

Case C-411/03, SEVIC Systems AG, Judgment of the Court (Grand Chamber) of 13 December 2005, ECLI:EU:C:2005:762.

Case C-210/06, Cartesio Oktató és Szolgáltató bt, Judgment of the Court (Grand Chamber) of 16 December 2008, ECLI:EU:C:2008:723.

Case C-378/10, VALE Építési kft, Judgment of the Court (Third Chamber) of 12 July 2012, ECLI:EU:C:2012:440.

Case C-106/16, Polbud - Wykonawstwo sp. z o.o., Judgment of the Court (Grand Chamber) of 25 October 2017, ECLI:EU:C:2017:804.

Katerina Zhateva,
Teaching Assistant,
Faculty of Law Iustinianus Primus,
University St. Cyril and Methodius in Skopje,
Republic of North Macedonia

Cross-Border Conversions, Mergers, and Divisions under EU Law

Summary

This paper analyses the European Union legal framework for cross-border conversions, mergers and divisions, with particular reference to Directive (EU) 2019/2121, which amended Directive (EU) 2017/1132. This reform establishes a more comprehensive regime for cross-border corporate mobility within the internal market and seeks to balance freedom of establishment with the protection of company members, creditors and employees. The topic is particularly relevant for candidate countries, as the European Commission's 2025 reports indicate the need for further alignment of Serbia and North Macedonia with European Union rules in this area. The paper examines the development of cross-border mobility through the case law of the Court of Justice of the European Union, the legislative evolution of the rules, and the main characteristics of conversions, mergers and divisions. The author concludes that Directive (EU) 2019/2121 represents a significant step in the modernisation of European company law and an important normative reference point for national legal systems in the process of alignment with European Union law.

Keywords: *EU company law, cross-border conversions, cross-border mergers, cross-border divisions, freedom of establishment, harmonisation.*

СЕСИЈА ЗА ПРАВНУ ТЕОРИЈУ И ИСТОРИЈУ ДРЖАВЕ И ПРАВА

SESSION ON LEGAL THEORY AND LEGAL HISTORY

Др Милан Петровић, [*]
Редовни професор (у пензији),
Правни факултет, Универзитет у Нишу,
Република Србија

UDK: 343.301:343.13
323.282
321.6
329.15(497.1)
340.12

DOI: 10.5281/zenodo.23100480

ПОЛИТИЧКИ КРИВИЧНИ ПРОЦЕСИ — ПУКОТИНА У РЕЖИМУ ПРАВНЕ ДРЖАВЕ (?)

Апстракт: Нормалан режим кривичне одговорности у савременим правима континенталне Европе почива на трима претпоставкама: прво, кривично дело у тренутку извршења морало је да буде прописано законом (*nullum crimen sine lege*); друго, за дотично кривично дело морала је у тренутку извршења бити прописана казна сразмерна тежини тога дела (*nulla poena sine lege*); треће, у тренутку извршења дела, да би наступила кривична одговорност починиоца, мора постојати његова кривица (умишљај или нехат). Код политичке кривичне одговорности одсуствује нека од наведених претпостављака. Уз то, битан је и циљ политичке кривичне одговорности. Тај циљ је кажњавање политичког непријатеља. Већ код Монтескијеа (Montesquieu) присутна је мисао да је правна држава, коју он назива „слободном државом" (*Etat libre*), неспојива са политичким судовањем у горенаведеном смислу. Суштинско обележје те државе је подела власти. Три гране власти, законодавна, извршна и судска, морају бити поверене различитим носиоцима. Те дочим законодавна и извршна власт располажу с већом или мањом оценом целисходности, дотле је судска власт, којој припадлежи пресуђивање кривица и парница, „на неки начин непостојећа" (*en quelque façon nulle*). Јер, „народне судије... само су уста која изговарају слова закона... који не могу да им измене ни снагу ни строгост." „Довољно је", вели такође Монтескије, „да злочин велеиздаје буде нејасан па да се облик владавине изроди у деспотизам." Нарочито погодно тло за политичке кривичне процесе нуди диктатура као облик владавине. Диктатуру као облик владавине ваља разликовати од „комесарске диктатуре" и исправно ју је определити као јединство (конфузију)

[*] milan@prafak.ni.ac.rs

власти (полицијску државу), где је врховни властодржац уједно врховни законодавац, врховни регент и врховни судија. Такав режим има у виду и Монтескије када каже: „Као што демократије пропадају када народ лиши сенат, магистрате и судије њихових функција, монархије се изопачују када се мало—помало одузму прерогативе корпорацијама или повластице градовима. У првом случају, иде се ка деспотизму свију; у другом, ка деспотизму појединца.” У комунистичкој Југославији, најпре „народној” те потом „социјалистичкој” републици, диктатура је представљала мешавину демократије и монархије као деспотизма свију и деспотизма појединца. Од великога значаја, за уприличавање политичких кривичних процеса у диктатури као облику владавине имали су кривични закони са повратним (ретроактивним) дејством. Није, међутим, искључена могућност појављивања политичких кривичних процеса и у правној држави. Узрок је тога, што савремена правна држава има дуалис-тичку природу, што је „држава—друштво”. То значи да у њој испод формалних власти, законодавства, управе и судства, делује „контрола” у виду фактичких власти: бирократије, партократије, плутократије (укључујући и „златну интернационалу”) и јавног мнења. Те неодговорне и увелико непрозирне фактичке власти могу саузроковати наступање политичких кривичних процеса. С тим у вези, нарочито указујемо на суђење убици украјинског атамана Петљуре 1926. у Паризу и на процес „атомским шпијунима”, брачном пару Rosenberg, 1951. у Њујорку.

Кључне речи: политички кривични процес, диктатура као облик владавине (полицијска држава и револуционарни/контрареволуционарни деспотизам), правна држава.

Нормалан режим кривичне одговорности у савременим правима континенталне Европе почива на трима претпоставкама: Прво, кривично дело у тренутку извршења морало је да буде прописано законом (*nullum crimen sine lege*); друго, за дотично кривично дело морала је у тренутку извршења бити прописана казна сразмерна тежини тога дела (*nulla poena sine lege*); треће, у тренутку извршења дела, да би наступила кривична одговорност починиоца, мора постојати његова кривица (умишљај или нехат). Код политичке кривичне одговорности одсуствује нека од наведених претпостaвака. Уз то, битан је и циљ политичке кривичне одговорности. Тај циљ је кажњавање политичког непријатеља.

Нарочито погодно тло за политичке кривичне процесе нуди **режим диктатуре**. Постоје два типа диктатуре: комесарска диктатура и диктатура као облик владавине. Непревазиђено излагање о комесарској диктатури као проблему правне историје и правне теорије налази се у једној монографији Карла Шмита (Schmitt, 1928, passim). Појам диктатуре као облика владавине наше је сазнање, које први пут износимо у овом раду. Уопште, диктатура је успостављање правно неограничене власти као средства заштите државе од унутрашњег или спољашњег непријатеља. Особеност је **комесарске диктатуре** да њен носилац, диктатор или акциони комесар, није ималац врховне државне власти, суверенитета, већ поступа по налогу власти која му је надређена. Основ другог типа диктатуре је **јединство (конфузија) власти**, где је врховни властодржац уједно врховни законодавац, врховни регент и врховни судија. Такав режим има у виду и Монтескије када изврсно запажа (Montesquieu, 1894, liv. VIII, chap. VI, 98): "Као што демократије пропадају када народ лиши сенат, магистрате и судије њихових функција, монархије се изопачују када, се мало—помало одузму прерогативе корпорацијама или повластице градовима. У првом случају, иде се ка деспотизму свију; у другоме, ка деспотизму појединца." Овај тип диктатуре најисправније је назвати **полицијском државом**. Но, стара полицијска држава познавала је независност судова у пресуђивању кривица и парница, те се у њој, следствено томе, повлачила разлика између „правосудних ствари“ и „ствари владе“, при чему у погледу потоњих није постојала судска контрола законитости поступања (управносудска контрола); (v.: Merk, I, 217 идд.). У новијој полицијској држави, будући да у њој не постоји независност судова, таква заштита, строг узев, не може постојати или је, уколико је допуштена, сведена на управно-техничку, неполитичку област, дакле на преиспитивање чисто чиновничких грешака. С тим, што се јединство (конфузија) власти као полицијска држава разликује од других видова апсолутне власти на начин, што може да служи извесном **револуционарном (контрареволуционарном) покрету** у борби против његових отворених или скривених непријатеља. У тој форми, диктатура као облик владавине може се назвати **револуционарним (контрареволуционарним) деспотизмом**.

У стварности је, међутим, чешћи преображај револуционарног деспотизма у полицијску државу. Тако се Совјетски Савез после Немачке агресије 1941. од револуционарне деспотије претворио у полицијску државу. Маоистичка револуционарна деспотија у Кини преобразила се после смрти Мао Це-тунга 1976. у полицијску државу.

У Југославији, после Титове смрти 1980. његов револуционарни и контрареволуционарни деспотизам прерастао је у полицијску државу. Револуционарни, односно контрареволуционарни деспотизам некада је именован и као "тоталитарна диктатура" и као "тотална, власт". Извесни либерални учењаци подводили су под те представе Хитлеров режим у Немачкој и Стаљинов режим у Совјетском Савезу. Но, те представе су због своје идеолошке усмерености научно неупотребљиве. Рецимо, Хана Арент, у својој обимној књизи крцатој подацима (често нетачним), вели да Титова диктатура у Југославији, Мусолинијева диктатура у Италији и Лењинова диктатура у Русији нису имале тоталитаран карактер (Arendt, 1955, 192 ид., аднотација 9, 493, 510 идд.). Са своје стране, Карл Шмит је немачку државу пре 1933. када је Хитлер дошао на власт, дијагностицирао као "тоталну државу", што ће рећи плуралистичку правну државу у којој владају политичке странке и организовани интересенти (Schmitt, 1985, 359 идд.). Ту државу ми дефинишемо као "државу—друштво", о којој ће ниже бити речи.

Установа диктатуре први пут се појавила у старом Риму. У доба Републике био је диктатор ванредни магистрат, установљен након протеривања краљева, како би у временима опасности постојала јака поглаварствена моћ, неспутана колегијалношћу као конзуларна власт заповедања, правом вета народних трибуна и призивом (провокацијом) народним скупштинама. Диктатор, којега на тражење Сената именоваше конзул, имао је задатак да одстрани опасност која беше разлог његова именовања, а наиме да води рат (*dictatura rei gerendae*) или да угуши побуну у унутрашњости (*dictatura seditionis sedandae*). Диктатор је именован на рок од шест месеци, али је у складу са похвалним обичајем старога републиканскога доба, подносио оставку на свој положај и раније ако би извршио свој налог. Имао је неограничену власт живота и смрти и није био везан законима. С тим, што није могао да мења важеће законе, — закони су, како се говорило, за време диктатуре само "ћутали", — нити је могао да распусти Сенат, који је над диктатором вршио неку врсту надзора. Ова диктатура била је, према томе, **акциона комисија** унутар републиканскога уставног поретка.

Сасвим другачији тип диктатуре појавио се поткрај римске републике. Године 82. пре Христа био је на основу посебног закона Корнелије Сула именован за диктатора на неодређено време са **установотворном влашћу** (*reipublicae constituendae*) невезаном било каквим правним прописима. У поседу те власти Сула ће ограничити права

народних трибуна и народних скупштина, повећавши заузврат власт Сената, који је постао суд за политичке кривице. Касније је на једнак начин била обликована диктатура Јулија Цезара, те после Цезарове смрти успостављени тријумвират. С правом Момзен у своме "Римском државном праву" ове облике владавине не разматра у одељку о диктатури, већ у одељку посвећеном "ванредним магистратурама Републике" (Mommsen, 1907, 188 ид.). Јер, Сулина и Цезарова уставотворна диктатура представљају, кроз рушење републиканских установа, прелаз од републике ка монархији.

Као прелаз од комесарске диктатуре на диктатуру као облик владавине — од **светскоисторијскога значаја** — јавља се прелаз комесарске диктатуре председника Рајха по Уставу немачке Вајмарске републике од 11. августа 1919. на контрареволуционарну (Хитлерову) деспотистичку диктатуру 1933. године. Члан 48. став 1. демолибералнога Вајмарског устава гласи: "Ако поједина савезна покрајина (земља) не испуњава дужности на које је обвезују Устав Рајха или закони Рајха, председник Рајха може је на то приморати оружаном силом." И став 2. истога члана: "Председник Рајха може, ако су у немачком Рајху јавна безбедност и ред знатно угрожени, да предузме нужне мере за поновно успостављање јавне безбедности и реда, у случају потребе и са оружаном силом. У ту сврху он привремено сме да основна права утврђена у члановима 114, 115, 117, 118, 124 и 158, сасвим или делимично стави ван снаге." И став 3. истога члана: "О свим сагласно ставу 1. или ставу 2. овога члана предузетим мерама, председник Рајха дужан је да неодложно обавести Рајхстаг. Мере се имају на тражење Рајхстага ставити ван снаге." Била је ово дакле комесарска, Уставом ограничена диктатура; (v.: Schmitt, 1928, 202 идд., 238 идд.)

Изабрани председник Рајха, маршал фон Хинденбург, именовао је 30. јануара 1933. Адолфа Хитлера за канцелара Рајха. Ускоро потом почиње националсоцијалистичко преузимање извршне власти у Немачкој и сузбијање опозиционе пропаганде, додуше још увек у границама законитости. Али, Хитлер истиче да је парола његовога "националног устанка" "**уништење марксизма**", што ће рећи комунистичке и социјалдемократске партије и радничких синдиката; (v.: Hofer, 1957, 55). Прилика за то указала се већ 27. фебруара исте године када је холандски комуниста Маринус ван дер Лубе подметнуо пожар у немачком Парламенту, Рајхстагу. За паљевину Рајхстага Хитлерова влада и њена пропагандна машинерија сместа је оптужила комунисте. А на предлог те владе председник Хинденбург је на основу диктаторских овлашћења из члана 48. став 2. Вајмарскога устава 28. фебруара

1933. донео уредбу по нужди о заштити народа и државе. Та уредба оправдавала се нужношћу "одбране од комунистичких аката насиља угрожавајућих државу". Ова уредба ступила је на снагу даном објављивања. Њен § 1. гласи: "Чланови 114, 115, 117, 118, 123, 124 и 153 Устава Немачкога Рајха стављају се до даљег ван снаге. С тога су ограничења личне слободе, права на слободно изношење мишљења, укључујући слободу штампе, права на удруживање и окупљање, захвати у тајну писама, поште, телеграфа и телефонског саобраћаја, наредбе за претрес кућа и заплене као и ограничења својине допуштени и ван за то одређених законских граница."

Ова уредба по нужди не само што је противречила слову Вајмарскога устава, на основу кога је донесена, већ је том Уставу задала смртни ударац. Приметимо да по том Уставу председник Рајха сме само "привремено" ставити ван снаге основна права, дочим је наведена уредба по нужди та права ставила ван снаге "до даљег". Та уредба која је важила све до слома хитлеровског контрареволуционарног деспотизма 1945. године, заменивши правну државу **перманентним опсадним стањем**, била је, по схватању савремених немачких аутора, најважнији закон Трећег рајха и одлучујући правни основ националсоцијалистичкога политичког система; (v.: Bracher/Sauer/Schulz, 1960, 82 идд.; Fest, 1989, 548).

Ваља овде споменути и § 5. дотичне уредбе по нужди: "Казниће се смрћу злочини које Кривични законик у параграфима 81 (велеиздаја), 229 (давање отрова), 307 (паљевина), 311 (експлозија), 312 (поплава), 315, став 2 (оштећење железница), 324 (општеопасно тровање) угрожава доживотном робијом." Ова одредба имала је повратно дејство, — кривични закони са повратним дејством представљају један од најгрубљих видова безакоња, — па је на основу те одредбе потпаљивач Рајхстага Ван дер Лубе осуђен на смрт, иако је злочин у питању починио пре ступања на снагу наведене уредбе по нужди.

Контрареволуционарни и револуционарни деспотизам у основи се разликују само по одређењу **непријатеља**. Контрареволуционарна диктатура непријатељем сматра марксистичке радничке покрете и антифашисте уопште. Она је националистичка и тежи осигурању животнога простора за сопствену нацију. Њено је средство **бели терор**. Револуционарна диктатура непријатељем сматра приватне власнике средстава за производњу и антикомунисте уопште. Она је интернационалистичка, и тежи светској владавини револуционарнога покрета, а средство јој је **црвени терор**.

У правном смислу, економија заснована на јавној и економија заснована на приватној својини разликују се по степену **централизације**, односно **децентрализације**. Економија заснована на јавној својини углавном је **функционално централизована**; економија заснована на приватној својини претежно је **функционално децентрализована**. Но, пошто је сваки деспотизам централистичке нарави, антилибералан, онда контрареволуционарна диктатура, која штити приватну својину од револуционарне негације, то чини тиме, што управу над својом централизованом економијом делимично преноси на челнике највећих приватних предузећа. Комунистичка критика, да је фашизам диктатура монополског капитала, ипак не одговара сасвим стварности. Националсоцијалистичка власт, заснована на масовном покрету и располажућа ничим ограниченом полицијом и концентрационим логорима, као делотворним средством застрашивања, сарађивала је додуше са крупним капиталом, али она се јављала као страна која одређује услове те сарадње. Тако се 15. јула 1933. појавило званично саопштење (Overesch/Saal, 1991, 73): "Да би се у раду Владе Рајха користила искуства практичне економије, канцелар Рајха сазива Генерални савет економије, чији чланови имају задатак да Влади Рајха саветодавно стоје на располагању. Генерални савет економије увек се састаје на посебан позив." У тај Генерални савет улазила су таква имена немачке индустрије као: Carl Friedrich von Siemens, Fritz Thyssen, G. Krupp von Bohlen und Halbach, Albert Voegler, Karl Bosch. Али, ту се налазио и Robert Ley, вођа гигантског националсоцијалистичког синдиката, Немачкога фронта рада, коме су морали да приступе сви послодавци, службеници и радници, и који је могао да се меша у рад свакога предузећа. Немачки фронт рада био је моћнији и од саме Националсоцијалистичке партије (Schoenbaum, 1980, 121 ид.). Сва предузећа била су принудно учлањена у картеле, који су одређивали цене њихових производа. Знаковит је овде случај Фрица Тисена. (Fritz Thyssen). Тисен је након именовања за члана Пруског државног савета био од стране гаулајтера (локалних руководилаца нацистичке антистранке) Есена, Диселдорфа, Северне Вестфалије и Јужне Вестфалије 18. јула 1933. признат "за врховни државни ауторитет" на подручју економије тих области (Overesch/Saal, 1991, 74). Колико је велеиндустријалцу Тисену била по вољи толика моћ, предочава чињеница, да је 2. септембра. 1939. побегао у Швајцарску, одакле потом води пропагандну битку против Хитлера. И један од водећих северноамеричких политиколога, Карл

Фридрих, уствrђује: "Фашистичка експлоататорска економија додуше не познаје уистину "приватно" предузеће" (Friedrich, 1953, 627).

Тако, ако се ставе у заграде светоназорске и геополитичке супротности и искључивости, и узму у обзир **структуре** управљања економијом (економске политике) унутар револуционарнога и контрареволуционарнога деспотизма, онда је разлика између њих једино у томе, што је контрареволуционарно управљање економијом партократско—плутократско, дочим је револуционарно управљање економијом партократско—директорско. Поређења ради, идеални типови Макса Вебера и В. Туке јесу заправо структуре: у социологији, односно правној философији; (v.: Engisch, 1968, 253 идд., 291 ид.). Изврстан пример **структуралнога разматрања** нуди овде "Технологија власти" руског историчара емигранта Авторханова. Тако он говори о "троуглу диктатуре — партије, полиције, армије" у комунистичкоме Совјетском Савезу (Авторханов, 1976, 772 идд,). Ова структура, сликовито предочена у виду троугла, присутна је и у другим облицима револуционарнога и контрареволуционарнога деспотизма, као и у међустањима тих двају облика, какво је нарочито била **диктатура Јосипа Броза Тита у Југославији**.

На 4. земаљској конференцији Комунистичке партије Југославије као испоставе Комунистичке интернационале (Коминтерне), одржаној децембра 1934. у Љубљани, истакнуто је и ово (Чулиновић, II, 21); "... Комунистичка партија је једина партија, која је од првог дана великосрпске војно—фашистичке диктатуре водила против ње херојску борбу," А у децембру 1932. лист југословенске компартије "Пролетер" објавио је следећи проглас (Петрановић/Зечевић, 1988, 325): "У последње вријеме почиње да се шири особито у Лици и сјеверној Далмацији усташки покрет против српских окупационих власти... Комунистичка Партија поздравља усташки покрет личких и далматинских сељака и ставља се потпуно на њихову страну." Квалификација тадашњега југословенског режима, као "војно—фашистичке диктатуре" по комунистима сасвим је наопако. По Уставу Краљевине Југославије од 3. септембра 1931. ова држава се уређује као уставна монархија. Законодавну власт заједнички врше дводомно Народно представништво и Краљ. Извршну власт врши Краљ преко министара. Судови су независни и установљена је судска контрола законитости управе. Устав зајемчује основна грађанска права и дужности. Краљевина Југославија, била је, без даљег, правна држава. Свој став **сушинскога непријатељства према српству** као трајно фашистичко обележје југословенска компартија испољаваће и после непри-

јатељске окупације земље када на челу партизанскога покрета улази у грађански рат. И историчар Ђуретић пише (Ђуретић, 1997, 221): "Већ су у устаничким данима 1941. године биле актуелизоване доратне представе о југословенским националним односима, у чијем су центру биле две супротстављене квалификације: "хегемонистички српски" и "угњетени хрватски народ"." Српском народу стављен је у изглед како бели тако и црвени терор.

Многоказујућа је, с овим у вези, једна Титова наредба "главном штабу НОВ и ПО Србије" од 5. фебруара 1944. чији се оригинал налази у Архиву Србије, а фотокопија у нашем поседу. Ова наредба заслужује да буде наведена у целини:

"Када будемо ушли у Србију, постријељати ћемо све кулаке и домаћине, а нарочито све индустријалце.

"Имовину великосрпске буржоазије, поглавито индустријске објекте и творнице, ћемо пренијети у Хрватску и Словенију.

"Наријеђујем особито строго понашање према српском народу, који је, у више наврата показао непослух и оданост монархији, коју ми желимо искоријенити.

"Посебно скрећем пажњу друговима из ПО Србије да дјелују оштро и без сентимената према својим рођацима и пријатељима, јер је опћи циљ изнад свих наших емоција. Дапаче, другови из ПО Србије морају показати већу строгост од других.

"Према припадницима ЈВуО и четничким јединицама не показивати никакву милост.

"Смрт фашизму — Слобода, народу!"

Влада Републике Србије донела је 9. јула 2009. одлуку о оснивању државне комисије за тајне гробнице убијених после септембра 1944. године; (в.: Цветковић, I, 282 идд,). Та комисија утврдила је број од 59.913 убијених и 6.095 несталих лица. Уз то, комисији је уступљена база од око 27.000 страдалих особа које је пописао анкетни одбор Скупштине Војводине. Сви ови бројеви нису израз коначнога стања. Према историчару Ђуретићу (Ђуретић, 1997, 386) број убијених у Србији током септембра, октобра и новембра 1944. креће се између 150.000 и 200.000. Стрељања, као наводна "извршења" судских пресуда, јер никаквих суђења није било, вршиле су партизанске јединице из Црне Горе, Босанске Крајине и Лике, али хапшења и одређивања за стрељање вршили су асасинатори из србијанске војне политичке полиције, Озне (Одељења заштите народа). Титова наредба од 5. фебруара 1944. била је ревносно извршавана.

"Привремена народна скупштина” донела је 25. августа 1945. Закон о кривичним делима против народа и државе, који је имао повратно (ретроактивно) дејство, јер се примењивао и на радње извршене и завршене пре његова ступања на снагу. "Привремена народна скупштина" била је, у ствари, Титов неизабрани партизански парламент, АВНОЈ. АВНОЈ је на свом 3. заседању 7. августа 1945. изгласао одлуку о свом проширењу за 118 нових чланова, од којих су 36 били из Народне скупштине изабране 1938. године, 69 из разних политичких странака и група и 13 изван странака. Потом је АВНОЈ 10. августа 1945. себе преименовао у "привремену народну скупштину". Да се радило о пукој формалности говори чињеница да је АВНОЈ у тој скупштини имао 368 чланова, дакле огромну већину у односу на кооптиране чланове. Уосталом, њихово кооптирање извршио је сам АВНОЈ, и они су одабрани тако, да према титоистима представљају тек безазлену опозицију. Па ипак, и таква опозиција није хтела да без речи прихвата законе који су легализовали деспотизам, па је на скупштинском заседању од 23. августа 1945. првак Демократске странке Милан Грол о предлогу Закона о кривичним делима против народа и државе рекао (Петрановић/Зечевић, 1988, 764): "Закон о кривичним делима против народа и државе садржи три тешке(!) ствари. Прва је широк и неодређен карактер инкриминација подложних произвољним тумачењима, а особито у једном времену нетрпељивости, у једном времену искључивости и међусобних неповерења. Друга тешка ствар је ретроактивни карактер... Трећа је тешка ствар узбуњиви карактер закона. У часу када треба поћи смиривању, сређивању, овај закон подиже узбуну."

По Закону о кривичним делима против народа и државе одржано је од 10. јуна 1946. до 15. јула 1946. пред Војним већем Врховнога суда ФНРЈ суђење армијском генералу Драгољубу Дражи Михаиловићу и још двадесет тројици истакнутих српских националиста (некима од њих у одсуству). **Закон је примењен ретроактивно**, о чему смо већ рекли да представља један од најгрубљих видова безакоња. Генерал Михаиловић и још десеторица других оптуженика осуђени су на смрт стрељањем, а остали на временске казне; (в.: Кесар/Лукић, 1990, passim). Овде је умесно питање, зашто су титоисти овим српским националистима судили, а нису их без суђења побили као огромну већину осталих? Споменимо овде случај **Пунише Рачића**. Рачић је, реагујући на тешке увреде Српства и себе лично као старога комите и ратнога инвалида у обе ноге, 20. јуна 1928. извршио у Народној скупштини атентат на поједине посланике Хрватске сељачке странке.

Београдски Окружни суд осудио је 7. јуна 1929. Рачића, имајући у виду да је кривична дела за која је оптужен, починио у афекту, на двадесет година робије. По капитулацији југословенске војске, Југословенска влада је распустила пожаревачки затвор, где је Рачић робијао. Од тада, Пуниша је живео повучено у Београду, до доласка партизана. Убијен је по њима, заједно са сином Слободаном, незнано где и када. Убили су их: "хрватска генералска камарила и бивши покварени Срби"; (в,: Кићовић/Секулић, 2010, 299 идд.).

Одговор ваља тражити у **нарави политичких кривичних процеса**. Тим се процесима не тежи само физичком уклањању оптужених непријатеља већ и њиховом моралном уништењу, срамоћењу. Француски мислилац из 17. века, Паскал (Blaise Pascal), вели (Паскал, 1988, бр. 790, с. 337): "Исус Христос није хтео да буде убијен без судског поступка, јер је много срамније умрети по вољи правосуђа него од неправедне побуне."

Коначно је зрео одговор на питање суштине титоистичкога деспотизма. Водећи немачки историчар фашизма и његов философски тумач, Ернст Нолте, ставља знак једнакости између титоизма, с једне стране, и двају фашистичких покрета, с друге; румунске "Гвоздене гарде" и мађарских "крсташа Стреластога крста" (Nolte, 1985, 219). Северноамерички политиколог и политичар С.М. Липсет утврђује разлику између фашизма левице, фашизма деснице и фашизма средине (Lipset, in: Nolte (Hrsg.), 1984, 449 идд.). Титоизам је белодано "фашизам левице". Зато га називамо: **социјалфашизам**.

Израз "**правна држава**" је превод немачке речи "Rechtsstaat". Њен појам се јавља у немачкој науци државнога права у 19. веку и у њој има више значења, којима се овде не морамо бавити. Напомињемо да смо "екстензиван" појам правне државе изложили у једној недавно објављеној монографији (Петровић, 2021, 5 идд.). Тамо је такав приступ био оправдан, будући да дотична монографија представља истраживање из области упоредне уставне историје. Циљ овога рада је расветљавање једнога питања фундаменталне правне политике. С обзиром на то, појам правне државе овде мора бити "есенцијалан". Такав појам правне државе нуди такође Монтескије у своме "Духу закона", где је он назива "слободном државом" (Etat libre). У тој држави, "власт зауставља власт" (Montesquieu, 1894, liv. XI, chap. IV, 128), С тим, што је потпуно остварење "слободне државе" као чврстог јемства слободе појединаца, дакле правне државе, могуће једино у режиму **поделе власти**. Он постоји када су законодавна, извршна и судска власт поверене различитим носиоцима, независним једних од других.

Тежиште правне државе је на суду, будући да прве две власти имају превасходно политичку нарав и одговорност, Монтескије каже (Ibidem, liv. XI, chap. VI, 130, 132, 134 ид.): "Власт суђења не треба да буде дата сталноме сенату, већ да је врше особе узете из целине народа, (као у Атини) у извесно доба године, на начин прописан законом, да би се образовао трибунал који не траје дуже од нужности која га налаже. На тај начин, власт суђења, тако страшна међу људима, будући невезана ни за известан сталеж, нити за извесно занимање, постаје, тако рећи, невидљива и непостојећа. Људи немају уопште судије непрестано пред очима; и они се плаше магистратуре, и не магистрата... Две друге власти пре би могле бити дате магистратима или сталним корпорацијама, пошто се оне не врше над икаквим појединцем, будући да је једна само општа воља државе, а друга само извршење те опште воље. Али, ако трибунали не треба да буду непокретни, пресуде треба да буду одређене у тој мери да никада не буду било што друго доли прецизно слово закона. Ако би биле засебно мишљење судије, људи би живели у друштву не знајући тачно шта је садржина обавеза које су уговорили... Од трију власти о којима смо говорили, власт суђења је на неки начин непостојећа,.. Али, судије нације нису, као што смо рекли, ништа доли уста, која изговарају речи закона, бића без душе која не могу да им обуздају ни снагу ни строгост."

Само, шта се догађа ако закон, нарочито у случајевима пресуђивања политичких кривица, допушта или налаже судији да слободно тумачи речи закона, да прибегава "широком” или "еволутивном" тумачењу? Монтескије одговара кратко и јасно (Montesquieu, 1894, liv. XII, chap. VII, 161, подвукао М.П.): "**Довољно је да злочин велеиздаје буде нејасан, па да се влада изопачи у деспотизам**."

Сличан, али у основи различит појам правне државе од појма правне државе овде изложеног, износи знаменити швајцарски теоретичар уставног и управног права, З. Ђакомети (Giacometti, I, 5 идд., 15 идд.). По њему, правна држава у материјалноме смислу омогућује се кроз поделу власти на законодавство, егзекутиву и правосуђе. Правна држава у формалноме смислу огледа се у потчињености егзекутиве и правосуђа законима легислативе. То разликовање није исправно. Јер, могло би се догодити да је једна држава, правна држава у материјалноме смислу, а да није правна држава у формалноме смислу. И обрнуто, могло би се догодити да је једна држава правна држава у формалноме смислу, али да није правна држава у материјалноме смислу. Појам правне државе мора бити јединствен. И оно

што Ђакомети види као правну државу у формалноме смислу, у ствари је већ садржано у појму поделе власти.

Стожерну тачку Монтескијеова "Духа закона" чини **појам закона**. Тај енциклопедијски мислилац каже (Montesquieu, 1894, liv. I, chap. I, 3 ид.): "Закони су.... нужни односи који происходе из природе ствари; и у том смислу, сва бића имају своје законе..." Следствено томе, законодавац не треба да доноси законе произвољно, већ да их својим разумом открива. На једном другом месту, насловљеном "Лош начин доношења закона", Монтескије пише (Ibidem, liv. XXIX, chap, XVII, 493); "Римски цареви обзнањивали су, као наши владари, своју вољу декретима и едиктима; али, што наши владари не чине, они дозвољаваху да им судије или појединци, у својим споровима, постављају питања писмима; и њихови одговори називаху се рескриптима. Декретали папа јесу, право говорећи, рескрипти."

При свему томе, Монтескије је сагласан да је, ради "спаса свију", и у правној држави оправдано доношење казненога закона за појединачан случај, у англосаксонском праву познатог као "bill of attainder", који нужно има повратно дејство, те закључује (Ibidem, liv. XII, chap. XIX, 169): "Ипак признајем да ме обичај народа који су икада били на земљи, уверио да има случајева када, за тренутак, треба ставити копрену на слободу, као што су се сакривали кипови богова." Монтескије такође сматра да се не може оспоравати могућност комесарске диктатуре као у старом Риму, будући да је тамо диктатура трајала кратко време и успостављана за одређене послове (Ibidem, liv. II, chap. III, 14). Ови токови мисли не могу се кудити, Карл Шмит једнако наводи примере који предочавају спојивост правне државе и комесарске диктатуре; (v.: Schmitt, 1928, 171 идд.).

У раздобљу између 1830-их и 1918. структура западноевропских држава доживела је судбоносне промене. Ширење бирачког права имало је за последицу да су политичке странке заузеле законодавна тела (народне скупштине, парламенте), те преко тога и министарства; влада је могла бити образована само ако је уживала поверење већинске странке, односно већинске коалиције у парламенту. Ту нову структуру државе назвали смо **држава—друштво** (Петровић, 2025, 262). Ласвел и Каплан установили су изузетно важну разлику између "режима" и "контролне структуре", када кажу (Lasswell/Kaplan, 1957, 132, подвучено у изворнику): "Режим ("облик владавине", "политички поредак" и тако даље) је онда образац политичких форми. Он се може разликовати од **контролне структуре**, обрасца ефективних (пре него једино формалних) вршења власти. То двоје може дакако одступати

једно од другога у значајном ступњу — власт може, у стварности, бити у сасвим различитим рукама и вршити се на потпуно различите начине него што је назначено формалним обрасцима." Исти писци наводе следеће облике ефективне власти (Ibidem, 218, подвучено у изворнику): "**Аутократија** је облик власти у коме је тежиште моћи поглавито у рукама једне особе; **олигархија**, у рукама скупине управљача; **република**, облик власти у коме је моћ расподељена по целој области." Држава—друштво (правна држава) формално је **режим**. Држава—друштво као **контролна структура** одговара, уопште узев, републици Ласвела и Каплана. **Конкретан појам** те структуре развидећемо ниже. Политичку арену државе—друштва не запоседају само политичке странке, већ и, особито након Првог светског рата, **интересне скупине**. Политичке странке теже "обезбеђивању и вршењу власти кроз формалну координацију гласова бирача"(Ibidem, 170). Напоменимо да политички странка у правној држави, то јест у горенаведеном смислу, нема ничег заједничког са владајућом партијом у поретку контрареволуционарне или револуционарне диктатуре. Роберт фон Мол је још у 19. веку дао елементе за дефиницију те партије као "државе у држави" (R. von Mohl, 1881, 657). Ласвел и Каплан поимају ту партију као "приватну армију" (Lasswell/Kaplan, 1957, 170).

Интересне скупине (групе за притисак) различите су снаге и усмерености. Оне настоје да успоставе "**контролу**", о чијем је појму било речи, над одређеним областима политичкога, економскога, и културнога живота; (о "контроли" као индиректној власти опширно v.: Lasswell/Kaplan, 1957, 132 идд., 185 идд., 257 ид.). Један амерички политички писац износи "веома опрезну" процену да је до 1929. број група које су у Вашингтону имале трајно присутне представнике, износио "добрано преко пет стотина" (Herring, 1929, 19). Но, тек када су 1936. интересне скупине, показавши своју пуну снагу, битно утицале на избор председника Сједињених Држава, — в. о томе: Петровић, 2020, 193 идд., — политичка наука и наука уставног права западних земаља постале су сасвим свесне да су то формације у којима је неприкосновено усидрена политичка моћ. У Сједињеним Државама, групе за притисак (lobbies) често се означавају и као "трећи дом Конгреса" (Magruder's American Government, 1964, 211). Један угледан аутор из те земље, велику интересну скупину, штовише, назива "приватним носиоцем јавне власти" (private government) (Merriam, 1946, 12 идд., 236 идд.). Никако није без основа што један савремени уџбеник северноамеричкога политичког система, носи наслов: "Демократија под притиском" (Cummings/Wise, Democracy Under Pressure, 1993.). После

Другог светског рата, интересне скупине такав статус почињу да добивају и у земљама Западне Европе. Тако Диверже каже (Duverger, 1961, 22): "Еволуцију Француске и свих западних земаља карактерише развој група за притисак." Занимљив пример, с тим у вези, наводи Потер, а наиме да енглески хемијски концерн, Imperial Chemical Industries Ltd, има чланство у ниште мање него осамдесет интересних скупина (Potter, 1961, 67). У погледу на СР Немачку, Вернер Вебер суди (W. Weber, in: Festschrift fuer Carl Schmitt, 1959, 253 идд., 266, подвучено у изворнику): "Надмоћ групне власти у држави садашњице је на сигурном путу да расточи репрезентативну демократију и замени је **системом групног савезништва** у коме се меродавна политичка воља тражи у групној сагласности." Али, већ је најмеродавнији коментатор Устава Вајмарске републике, Герхард Аншиц, у једној беседи објављеној 1923. истакао (Anschuetz, 1923, 2): "... унутардржавни противници државне власти који, мада је формално не побијају, прете да јој израсту преко главе... оне друштвене и економске снаге, створене нагомилавањем људи и капитала, радничке и предузетничке скупине."

Интересне скупине настоје да продру у законодавне процесе, да допру до извршне власти, па чак и до судских надлештава; (v.: Truman, 1960, 321 идд., 395 идд., 437 идд., 479 идд.). Још је крајем 19. века британски правник и дипломата Џемс Брајс устврдио да у Сједињеним Америчким Државама влада јавно мнење. "Ни у једној земљи", вели он (Bryce, II, 247), "јавно мнење није тако моћно као у Сједињеним Државама." Зато се само по себи разуме да је тамо **пропаганда**, односно **противпропаганда**, најважније оружје интересне скупине. Труман вели (Truman, 1960, 213): "Прворазредно занимање свих организованих политичких скупина у Сједињеним Државама јест нарав мишљења која постоје у заједници."

Устројство интересне скупине преноси се и на политичке странке. Како примећује водећи савремени теоретичар партологије, Сартори, њих изнутра подривају **фракције**, и оне се враћају у стање **факција** (Sartori, 2005, 63 идд., 92 ид.).

Из преходно изложеног очигледно следи да **интересне скупине неминовно изнутра растачу и правну државу западнога културног круга**. До истога закључка долази и у једној изврсној расправи Ернст Форстхоф (Forsthoff, in; Epirrhosis, 2002, 185 идд., 211): "Отварање образовања државне воље према друштву, ишчезавање репрезентације и напуштање принципа раздеобе (обима државних овлашћења и њихова права захватања у правна добра, слободе и својине која су заштићена као основна права, ibidem, 186) разорили су

Устав као логички систем." У том смислу суди и француски класик политикологије, Georges Burdeau, када каже (Burdeau, VIII, 80): "Цивилизација катакомби на путу је да замени славодобитно друштво белога дана."

Британски социолог Карл Попер наумио је да развеје једну заблуду коју је назвао "**теоријом завере у друштву**". Он пише (Popper, 1950, 287 ид.): "Ово гледиште о тежњама друштвених наука происходи, дакако, из погрешне теорије да, што год се деси у друштву — особито догађаји као рат, незапосленост, сиромаштво, несташице, што се људима, по правилу не свиђа – јест последица директне намере извесних моћних појединаца и група... У својим савременим облицима та (теорија) је, слично савременом хисторицизму, и извесним савременим схватањима о "природним законима", типична последица посветовљења религијскога празноверја. Веровање у хомеровске богове чије завере објашњавају историју Тројанскога рата, припада прошлости. Богови су напуштени. Али, њихово место заузели су моћни људи или скупине — злокобне групе за притисак чија је опакост одговорна за сва зла која трпимо од њих — као што су Сионски мудраци, или монополисти, или капиталисти, или империјалисти." Видели смо, међутим, да групе за притисак нису никаква измишљена бића, као бабароге из дечије маште, већ сушта стварност. **Интересне скупине јесу, у збиљи, контролне структуре, о којима је раније било речи, савремене државе—друштва**.

Те контролне структуре, као "теорија завере", изнутра обесмишљавају циљеве правне државе и њене структуре чине порозним за **политичке кривичне процесе**. Навешћемо неке од посебно еклатантних примера тих процеса у правној држави.

Украјински атаман Симон Васиљович Петљура родио се у Полтави, у козачкој породици. Козачко порекло омогућило му је високо образовање и друштвени успон у царској Русији. За време Првог светског рата био је официр у царској војсци. После Фебруарске револуције 1917. која је у Русији укинула монархију, Петљура се прикључио украјинским сепаратистима и његови одреди борили су се како против бољшевика тако и против монархистичких белогардејаца. Склопио је савез са Пољском, који му је омогућио да 1919—1920. буде председник антикомунистичке Украјинске Народне Републике. У рату између Пољске и совјетске Русије 1920. Петљурини одреди борили су се на страни Пољака. Током лета 1920. Црвена армија је брзо напредовала и дошла до Варшаве. Но, њени руководиоци направили су стратегијску грешку, јер су веровали да ће се црвеноармејцима при-

дружити, из класне солидарности, пољски сељаци и радници; то се није догодило. Пољску армију наоружали су и реорганизовали Французи, на челу са генералом Веганом. У битки пред Варшавом од 14. до 17. августа 1920. догодило се "чудо на Висли": Црвеноармејци буду хаметице потучени и Пољаци крену у силовит противнапад. У уговору о примирју и прелиминарним условима мира закљученом 12. октобра 1920. у Риги између Руске СФСР и Украјинске ССР, с једне стране, и Пољске, с друге, Пољској беше заједмчен добитак Западне Украјине и великих делова Белорусије, па пољском председнику Пилсудском Петљура није више био потребан,те га је "пустио низ воду", као што је у јануару 1920. Антанта допустила да падне адмирал Колчак; (v.:Nolte, 1989, 97 ид.). Од тада је Петљура живео као политички емигрант у Паризу.

Петљура је 25. маја 1926. шетао Паризом када га је пресрео Шалом Шварцбарт, Јеврејин пореклом из руског Смоленска, и са седам револверских хитаца, на месту убио; (в. о целом случају подробно: Rosenberg, 1938, 433 ид., 437 идд., 564 идд,). После хапшења, Шварцбарт је полицији изјавио:

"Не жалим што сам Петљуру убио. Хтео сам да га убијем, и сада сам задовољан. Године 1920. налазио сам се у једној француској војној комисији(!) која је походила Петроград (Лењинград) и Одесу. У то време испричали су ми(!) о масакрима Јевреја у Украјини, чији је привремени шеф владе био Петљура. Потиснут од совјета, морао је Петљура да се склони у Пољску и Чехословачку, где је Јевреје и даље прогањао својом мржњом. Тада сам одлучио да осветим своју браћу и убијем тог човека. Једнога дана дознао сам да се настанио у Паризу и да овде издаје новине на украјинском језику "Тридент" (Трозубац), да он дакле још увек није одустао да води своју борбу против Јевреја. Данас сам га најзад укебао и нисам омануо. Тако је испало добро."

Убица Шварцбарт није, по сопственом признању, био очевидац ниједнога покоља Петљуриних људи над Јеврејима. О тим покољима чуо је од неименованих људи у Петрограду и Одеси, несумњиво агената совјетскога режима, против кога је Петљура ратовао и који је имао интерес да се Петљура смакне.

Ционистичка и од Јевреја контролисана штампа стала је на страну убице Шварцбарта и громко осуђивала убијенога Петљуру. Тако већ 27. маја 1926. немачки "Frankfurter Zeitung" пише:

"Немиран дух, који је свој задатак видео у сузбијању бољшевизма и чији је пут достизан, готово још више него његовога смртног

непријатеља Дењикина, с нечувеним жртвама и најјезивијим грозотама пропраћеним нарочито против јеврејскога становништва. Када се око Нове 1922. године његова последња битка — штовише још после Врангелове — завршила неуспехом, он оде најпре у Пољску, потом у Чехословачку, да би се коначно искрцао у Паризу. Непрестано праћен страховитом мржњом безбројних жртава своје работе. Необична судбина, једна **чисто руска судбина** (подвукао М.П.).

Аустријски ционистички "Wiener Morgenzeitung" пише, такође непосредно после убиства:

"Човек, који је Петљуру у Паризу одстрелио, није тим чином могао да врати у живот 60.000 јеврејских жртава тог избезумљеног кољача. На то време горућега јеврејског срамоћења, најдубљега јеврејског понижења, на то доба беспомоћности подсећа смрт масовнога убице Петљуре. Јевреји у целом свету, који се радујете здравој, насмејаној деци: Ниједан будући Петљура не сме да удари на ненаоружани, расејани део народа! Радите за Ерец Израел!"

На истој линији налазила се и француска штампа. "L'Oeuvre" пише о "изванредности једнога Јевреjина као убице". И тај од свију својих познаника вођени "мали јеврејски пиљар” сањао је дан и ноћ о "синагоги, о Тори, о малим јеврејским градићима са сламним крововима, које су спалиле Петљурине банде". Он је исто тако сањао о "Јеврејима у кафтанима и шеширима, Јеврејима које су поклали козаци". "Volonté" пише да све моралне сентенце о правди и револверу не би требало да се тичу сиротога Шварцбарта, већ пре Петљуре.

Шварцбартова одбрана предложила је суду као сведоке Леона Блума, Јевреjина и вођу француских социјалиста, великог рабина Француске Исака Левија, руског комунистичког књижевника Максима Горког и неучлањеногa комунисту, Јевреjина и нобеловца Алберта Ајнштајна; (v.: Andrew/Gordiewsky, 1990, 240). Ционисти и комунисти напрегли су све силе, — будући да нико од наведених величина не беше очевидац, те, према томе, ни могући сведок, — да убицу Шварцбарта у овом процесу учине тужиоцем, а убијенога Петљуру оптуженикoм. Тај циљ су и постигли.

Париски кривични трибунал донео је у октобру 1927. следећу пресуду. На пет питања о кривици порота је дала следеће одговоре: 1. Да ли је Шварцбарт крив што је из револвера пуцао на Симона Петљуру? **Није**. 2. Да ли су хици узроковали смрт Петљуре? **Нису**. 3. Да ли је Шварцбарт намеравао да убије Петљуру? **Није**. 4. Да ли је Шварцбарт радио с предумишљајем? **Није.** 5. Да ли је он намамио Петљуру у заседу? **Није**.

Париска порота је подло убијенога Петљуру ретроактивно ставила ван закона.

Белодано је, међутим, да се атаману Петљури не може приписати антисемитизам. У његовој влади било је неколико министара Јевреја.

Ову енигму разрешава руски писац светскога гласа, Јеврејин из Одесе, Исак Бабељ, који се за време совјетско—пољскога рата борио у Црвеној армији (Буђонијевој коњици), што је осведочио у роману "Црвена коњица". У том се роману он највећма бавио Јеврејима у Западној Украјини и Пољској. Критично место је опис пишчевога разговора са једним тамошњим сељаком, које гласи (Бабељ, 1990, 152): "Пољак је узнемирен, — одговори ми сељак — Пољак куље Јевреје... — Јеврејин је свакоме крив, рече он — и нама и вама. После рата ће их врло мало остати. Колико се рачуна, да у свету има Јевреја? — Десет милиона — одговорих и почех да зауздавам коња. — Остаће их двеста хиљада — повика сељак..." Знаковито је да Бабељ у целом роману нигде не спомиње Петљуру, но често спомиње украјинскога сељачког анархисту Махноа, чији су се партизани борили и против "буржуја" и против "пролетера", према коме писац очитује нескривено дивљење (Бабељ, 1990, 56, 203). Дакле, **геноцид над Јеврејима**, ако се оставе на страну појединi испади, **починили су Пољаци**. Иза тога треба тражити римокатолицизам, са којим се пољска нација поистовећује. Навешћемо једно место из дела усхићенога римокатолика Паскала (Паскал, 1988, бр. 840, с. 355): "Црква има три врсте непријатеља: Јевреје, који јој нису никад припадали; јеретике, који су се из ње повукли; и рђаве хришћане (језуите), који је растржу изнутра." Не сме се губити из вида да је Римокатоличка црква у Хрвата првенствено одговорна за геноцид над Србима у такозваној Независној Држави Хрватској; (в.: Новак, Magnum Crimen, 1989, 525 идд.). Само, Пољаци су били важан савезник римокатолика Француза, па није било на одмет њихове злочине окачити на врат бескорисним православним емигрантима.

При свему томе, постоји и друга страна медаље. Руско—амерички социолог и социјални философ, Питирим Сорокин, изврстан познавалац квантитативнога метода у тим областима знања, утврдио је, на основу совјетских званичних статистика, да је револуционарни деспотизам полу—Јеврејина Лењина и Јеврејина Троцког у првих пет година, од 1917. до 1922. године, уништио у Русији између 15 и 17 милиона људских живота, при чему је у Првом светском рату страдало око пет милиона Руса (v.: Sorokin, 1928, 181 и аднотација 1). У то време, голему већину управљача Русије чинили су Јевреји; (в.: Петровић,

2025, 57 ид., са књижевношћу). Тај геноцид над руским народом никога на Западу није узбудио. То је ваљда. она "**чисто руска судбина**", о којој је писао најстарији и најутицајнији јеврејски лист у Немачкој, "Frankfurter Zeitung" (Fritsch, 1944, 299).

Дана 6. августа 1945. Американци су бацили **атомску бомбу** на велики јапански град Хирошиму, а 9. августа исте године другу атомску бомбу на јапански град Нагасаки. У међувремену, 8. августа, Совјетски је Савез објавио рат Јапану. Јапан је 2. септембра 1945. безусловно капитулирао. С тим, што је атомска бомба мање требало да присили Јапан на капитулацију, који је ионако стајао пред поразом, већ да Стаљина уплаши и Совјетски Савез одврати од даљих освајања. "Од тада се стално расправљало", пише италијански историчар Бофа (Boffa, II, 195), "да се послужимо сретно скованом формулацијом једног британског знанственика, (у питању је: P.M.S Blackett) не би ли то требало сматрати "не посљедњом војном акцијом другог свјетског рата, већ првом великом дипломатском акцијом" онога што ће се касније назвати "хладним ратом" против Совјетског Савеза."

Но, 25. септембра 1949. експлодирала је на полигону у Казахстану прва совјетска атомска бомба, чиме је успостављена "нуклеарна равнотежа" између двеју суперсила. Просечне Американце то је запрепастило и престравило. Раширило се уверење да Руси сами не би могли да направе "бомбу", већ да су им то омогућили шпијуни комунисти "код куће". У Сједињеним Америчким Државама отпочео је лов на комунисте уопште и атомске шпијуне напосе. Такт тој масовној хистерији давао је сенатор Џо Макарти (Joseph McCarthy), који је 9. фебруара 1950. објавио да располаже списком од 205 комуниста у америчком Министарству спољних послова. Макарти беше **креатура језуита** (Дешнер, II, 184); видели смо раније, да нико мањи доли Паскал није означио језуите као унутрашње непријатеље Цркве. Дешнер пише (Дешнер, II, 185): "Антикомунистичка хистерија је кулминирала, цветало је шпијунирање и потказивање, милиони су живели у зебњи и стрепњи, нису се усуђивали више гласно да говоре на улицама, хиљаде и хиљаде су биле — скоро увек неправедно — окривљене да су комунисти, или били комунисти, да с комунистима саобраћају, нарочито интелектуалци, књижевници, уметници, глумци, филмски режисери, не на последњем месту и научници;..."

У стварности, Руси би ионако произвели атомску бомбу; шпијунажа им је првенствено служила да утврде докле су Американци дошли у нуклеарној технологији. Р. Пинто (Pinto, in: Problèmes, II, 285) уствrђује: "... године 1937. први циклотрон у Европи био је изграђен

у Институту за радијум у Москви; 1939. Флеров и Пержак обзнанили су своје откриће спонтане фисије уранијума; 1945. Векслер је развио и поставио теорију циклотрона, отприлике истовремено када је то независно од њега предложио амерички научник Макмилан (McMillan)." Споменути историчар Бофа вели (Boffa, II, 254): "... совјетски су знанственици у децембру 1946. извели прву ланчану реакцију, а слиједеће су године покренули први нуклеарни реактор: то је Молотову омогућило да у новембру 1947. изјави да "тајна атомске бомбе више није тајна"."

У лето 1950. отпочело је у Сједињеним Америчким Државама хапшење осумњичених да су атомски шпијуни. Роже (Roger) Пинто, врхунски француски стручњак за области међународнога права и међународних институција, усредоточио се на судски процес супружницима Розенберг (Rosenberg), Јулијусу и Етел (Ethel), јер се у том случају радило о очигледном **судском убиству**. Том суђењу он је посветио обимну расправу, објављену 1962. године (Pinto, in: Problèmes, II, 257 идд.). Тој студији поклонићемо нужну пажњу.

Жрвњеви америчкога правосуђа почели су да мељу када је као совјетски шпијун ухапшен Давид Гринглас (Greenglass), механичар, од августа 1944. запослен у Лос Аламосу, Нови Мексико, где су Американци радили на производњи атомске бомбе. Био је млађи брат Етел Розенберг, јеврејске народности као и процесуирани брачни пар. Јулијус Розенберг је на суду изјавио да је осећао симпатије према совјетској влади, јер је дала главни допринос победи над хитлеровском Немачком, одговорном за чудовишне злочине над Јеврејима, исте религије као и он.

Целокупна делатност у Лос Аламосу, која је отпочела почетком 1943. године, била је најстроже чувана државна тајна. Тамо је Гринглас сазнао да ради на производњи атомске бомбе и ко су главни стручњаци за израду бомбе (Oppenheimer, Urey, Kistiakowski, Niels Bohr). Он је по налогу научника радио на "високоексплозивним сочивима". Гринглас је на суду изјавио да је за време тронедељног одсуства почетком јануара 1945. у Њујорку разговарао са Јулијусом Розенбергом, који је од њега тражио значајне податке о атомској бомби. Јулијус је наводно казао да би ти подаци користили Русима. Гринглас даље сведочи да га је Јулијус довео у везу са "извесним Русом", коме је, док су се возили у Розенберговом ауту, одао тајну о високоексплозивним сочивима. Касније ћемо видети да Гринглас није имао непосредан контакт са совјетском обавештајном службом, већ да је тај контакт остваривао преко Американца, совјетскога шпијуна Голда. Гринглa-

сово сведочење било је дакле лажно. Розенберг је изјавио да о томе не зна ништа.

Кључан значај за осуду Розенберга као главнога совјетског атомског шпијуна било је следеће Грингласово сведочење; (v.: Pinto, in: Problèmes, II, 298 ид.). Он је начинио нацрт атомске бомбе која је бачена на Нагасаки и донео је, у пратњи своје жене, Рут, у стан Розенбергових у Њујорку. Текст тог нацрта имао је дванаест страница. Видевши тај текст, Розенберг је наводно рекао: "То је врло добро. Сместа ћемо то преписати." Потом да је Етел Розенберг извршила граматичку и фразеолошку исправку текста. Текст је затим спаљен у тигању и пепео исплакнут у канализацију. Иза тога, да је Јулијус казао како има одашиљач који је украо док је радио у Емерсоновој радио—станици, те да је нацрт атомске бомбе (дакле из главе!) послао у Русију. Розенбергови су порекли истинитост те "епизоде". Видећемо да је Гринглас совјетском шпијуну могао да посредује само неке техничке појединости које је напабирчио, и не представу бомбе у целини. Одбрана је поставила сасвим разумно питање: "Да ли бисте рекли... да један механичар, без икаквога степена образовања у инжењерству или без научничкога знања, може бити способан да исправно опише функције атомске бомбе и њених саставних делова, обојих у вези са њиховим независним функцијама и њиховим међузависним функцијама?" Државни је тужилац уложио приговор на то питање, који гласи: "Порота ће пресудити Грингласово сведочење. Не овај сведок." Судија је овај приговор усвојио.

Финале Грингласова сведочења био је тај, да му је Јулијус на растанку дао двеста долара. Двеста долара за атомску бомбу!

У мају или јуну 1950. Розенбергови су се са своје двоје деце фотографисали за пасош. За судију, био је то доказ да су хтели да избегну кривичну одговорност. Но, у земљи је беснела макартијевска хистерија, многи левичари напуштали су земљу, а Јулијус је припадао "Здруженом антифашистичком комитету", организацији коју је врховни тужилац сматрао "**субверзивном**" (Pinto, in: Problèmes, II, 268).

Да ли је Јулијус Розенберг заиста био совјетски атомски шпијун? **Зацело није**. Био је по убеђењу комуниста. Волео је Совјетски Савез. Био је, можда, совјетски доушник. Али, врхунски атомски шпијун није могао да буде. Дипломирао је као млађи ("погонски") електроинжењер. Знање које је имао није такође било довољно да разуме техничке појединости израде атомске бомбе.

У ствари, врхунски совјетски атомски шпијун био је британски научник Клаус Фукс (Fuchs), који је неко време радио у Лос Аламосу. У америчком суђењу атомским шпијунима, Фукс се такође спомиње; (v.: Pinto, in: Problèmes, II, 271, 293, 305, 313, 323). Тек када је Фукс у фебруару 1950. ухапшен у Енглеској и британске власти упознао о својој целокупној шпијунској делатности, почело је клупко да се одмотава у Сједињеним Државама. Давид Гринглас ухапшен је 15. јуна 1950. а 15. јула 1950. Јулијус Розенберг. Суђење Розенберговима и Грингласу почело је 6. марта 1951. пред Окружним судом Сједињених Држава за Јужни округ Њујорка.

Клаус Фукс рођен је 1911. као син евангелистичкога теолога, који је као један од првих немачких духовника ступио у Социјалдемократску странку и 1925. постао квекер; (v.: Nolte, 1985, 402 ид.). Расположење у породичној кући учинило је младога студента физике левичарем и борба против националсоцијалиста комунистом. Након Хитлеровога доласка на власт 1933. Фукса су почеле да злостављају његове нацистичке колеге, отац му би ухапшен, а сестра прогоњена. Уз помоћ енглеских квекера емигрирао је и с великим успехом продужио студије у Бристолу и Единбургу. Када је 1939. избио рат између Велике Британије и Немачке, он најпре буде као "непријатељски странац" интерниран, те потом пребачен у Канаду. Но, његове изузетне научничке способности учиниле су га привлачним за рад на атомској бомби, те он 1941. буде враћен у Енглеску и получи британско држављанство. Од 1943. он је у Лос Аламосу и један је од ретких стручњака који су 16. јула 1945. у Аламогорду, Нови Мексико, присуствовали експлозији прве атомске бомбе.

Као атомског шпијуна, Фукса је открио с руским обавештајцем и дипломатом Јаковљевом повезани стари совјетски агент Хари (Harry) Голд. Голд не беше комуниста, радио је искључиво за новац. Шпијунирао је за Совјетски Савез од 1935. до 23. маја 1950. када је ухапшен. Први сусрет Голда и Клауса Фукса одиграо се средином јуна 1944. и од тада су значајне информације о атомској бомби притицале до совјетске обавештајне службе. Штовише, Фукс је преко Голда упознао Русе и са могућим будућим правцима развоја, као што је конструкција хидрогенске бомбе (Andrew/Gordiewsky, 1990, 402). Но, независно од Фукса, за Голда је шпијунирао и Давид Гринглас. Материјал који је Гринглас предао Голду, совјетски обавештајац Јаковљев оценио је као "уистину изврстан и веома драгоцен" (Andrew/Gordiewsky, 1990, 403 ид.). Јер, тај материјал садржавао је техничке појединости, које Фукс није имао у виду. У ствари, Гринглас је у Лос

Аламосу до тих појединости долазио у разговорима са различитим људима, који су радили на пројекту, али о самој атомској бомби Голду није могао да посредује никакво сазнање (Pinto, in: Problèmes, II, 297 ид.). Овде је од кључнога значаја да Голд "**никада није срео Јулијуса Розенберга**" (Ibidem, 296). Према томе, постојао је четвороугао атомске шпијунаже: Голд, Гринглас, Фукс и Јаковљев. После експлозије атомске бомбе, Фукс се вратио у Енглеску, где је постао руководилац одељења за теоријску физику Центра за нуклеарна истраживања, у Харвелу. Јаковљева су, у међувремену, његови налогодавци повукли из Сједињених Држава. У рукама америчкога правосуђа остали су само Голд и Гринглас. Највећу одговорност сносио је очигледно Голд. Само, он није имао свест идеолошког непријатеља; служио је "богу долару" као већина Американаца. Зато је у једном процесу, који није нарочито занимао јавност, 20. јула 1950. прошао са казном од 30 година робије. Међутим, збиљски **совјетски атомски шпијун морао је паклено мрзети амерички поглед на свет и амерички начин живота, морао је, у очима просечнога Американца, да буде мрачни изрод и антихрист, да одговара дакле слици и прилици комунисте како ју је очитовао Џо Макарти**.

Овај образац човека огрезлога у злу, образац који се јавља у америчким каубојским и гангстерским филмовима, применио је амерички судија на Јулијуса Розенберга. Могло би се помислити да је Давид Гринглас лажно оптуживао свога зета и сестру да би олакшао свој положај. То не би било тачно. Пре ће бити да га је америчка тајна полиција (FBI), која је водила истражни поступак, навела на ту лаж, како би узнемирена и преплашена, америчка јавност поверовала да је Јулијус Розенберг чудовишни шпијун сатанске интелигенције **једини кривац** што су Сједињене Државе изгубиле предност у наоружању.

Давид Гринглас, зато што се покајао и помагао суду, би 7. априла 1951. осуђен на петнаест година затвора, а 1960. пуштен на слободу. Његова супруга Рут иако учесница у завери, није уопште била оптужена.

Јулијуса и Етел Розенберг порота је 29. марта 1951. прогласила кривим за учешће у завери са другима ради извршења шпијунаже. Судија Кауфман (Kaufmann) је 6. априла 1951. изрекао обома смртну казну. У образложењу, дотични судија је о њима и њима рекао (Pinto, in: Problèmes, II, 325 ид.):

"Природа руског тероризма данас је очигледна. Идеализму као разлогу нема места... Они су се посветили руској идеологији порицања

Бога, порицања светости појединца и агресији против слободних људи било где, уместо служења ствари слободе и слободног избора. Сматрам ваш злочин горим од убиства. Убиство са предумишљајем патуљасто је у величини када се упореди са злочином који сте починили. Починњавајући дело убиства, злочинац убија само своју жртву. Блиска породица обавијена је тугом и када је правда извршена, поглавље је затворено. Али у вашем случају, ја верујем да је ваше понашање ставило у руке Руса атомску бомбу годинама пре него што су наши најбољи научници предвиђали да ће Русија завршити бомбу, што је већ проузроковало, по моме мишљењу, комунистичку агресију у Кореји, са последицом од преко 50.000 људских жртава и ко зна колико ће још милиона недужних људи морати да плати цену ваше издаје. Заиста, својом издајом, ви сте несумњиво изменили ток историје на штету наше земље."

Судија Кауфман оптужио је дакле Розенбергове да су криви за избијање Корејског рата. Но, између противправне радње и противправне последице мора постојати узрочна веза. Између Розенбергове наводне предаје атомске тајне Русима 1945. до почетка Корејског рата 1950. прошло је пет година, и у међувремену су се бројни саузрочници "надоградили" на наводну првобитну узрочну везу. Према схватању француског Касационог суда, с којим се схватањем и ми слажемо, за одговорност првог узрочника нужно је да је предвидео и могао да спречи радњу другог узрочника; (v.: Mazeaud/Tunc, II, 635). Нужност предвиђања и могућности спречавања између почетне и завршне радње била је овде белодана. Уосталом, упад војске Северне Кореје на јужнокорејску територију био је повреда међународнога права, и не америчкога, према коме се заснивала Кауфманова надлежност да суди. Уједно, он је пропустио да наведе иједнога од америчких "најбољих научника" који су тачно знали када ће Руси завршити атомску бомбу.

Розенбергови су уложили призив Савезном апелационом суду. Али, тај суд је сагласно члану 33. Савезног закона о Кривичном поступку могао да решава једино о повредама закона и законског поступка. Дакле не и о чињеничним питањима, то јест доказима. Призив би одбијен. Последње средство које су Розенбергови имали на располагању, била је жалба којом се тражи обнова кривичног поступка. Али, по тој жалби решавао је судија Кауфман, који је донео и првостепену пресуду. **То је тешка повреда процесних начела правне државе, јер о жалби на пресуду решава исти судија који је ту пресуду донео**; (v.: Pinto, Problèmes, II, 329 идд,). Разуме се да

је Кауфман жалбу Розенбергових одбио. Био је то крај. Етел и Јулијус Розенберг били су 19. јуна 1953. заредом погубљени на електричној столици у њујоршком затвору Синг Синг. Розенбергови су до краја тврдили да су невини, Последње писмо Етел Розенберг њеном адвокату завршавало се речима: "Ми смо прве жртве америчкога фашизма. Волим Вас, Етел” (Andrew/Gordiewsky, 1990, 491).

Сасвим другачији усуд снашао је врхунскога атомског шпијуна Клауса Фукса. Њега је у априлу 1951. енглески суд осудио на четрнаест година затвора, али не због "велеиздаје", за који је злочин била прописана смртна казна, већ зато што државну тајну није одао непријатељу, већ "**савезничкој држави**" (Nolte, 1985, 689). Због доброг владања, Фукс је 1959. превремено пуштен на слободу, након чега се иселио у Источну Немачку, камо је његов отац био универзитетски професор у Лајпцигу, где је деловао као поборник дијалога између хришћана и марксиста (Ibidem, 403).

Ово подстиче на размишљање о разлици између судства у Енглеској и Сједињеним Америчким Државама. У Енглеској, постоји уистину **независна судска власт**; (v.:Zweigert/Koetz, I, 255 идд.). Енглески судија није чиновник; у земљи не постоји установа јавног тужиоца, ни министарство правде. Судије виших судова, грофовијских судова (County Courts) и Високог суда правде (High Court of Justice) у Лондону именује на предлог лорда канцелара краљ односно краљица из реда најистакнутијих адвоката који имају монопол заступања пред тим судовима, barrister-a. Те судије су непокретне (с тим што по закону одлазе у пензију с навршеном 75. годином живота). Баристери су обухваћени четирма равноправним коморама. Особито је важно да и судије, после именовања, остају чланови своје коморе, што има за последицу да се они често друже и заједно расправљају стручна питања. У Енглеској је обичај да Парламент као законодавац отвара судовима нове могућности и зацртава нови правац њихове делатности, али у стварности сам не ствара ново право (David/Grasmann, 1966, 346). Као од дубоке прошлости, главни извор права у Енглеској остали су прецеденти које су уобличили краљевски судови у Вестминстеру, common law. Из изложенога происходи да у том државном уређењу постоји **судијско—адвокатски сталеж**, увелико заштићен од ванзаконскога утицаја спољашњих политичких чинилаца.

Напоменули смо да у Сједињеним Америчким Државама постоји владавина јавног мнења. Услед тога, судија је у тој земљи, **политички функционер**. У појединим федералним јединицама судије непо-

средно бира народ или именује гувернер. Савезне судије именује председник Уније уз сагласност Сената. Те судије су непокретне, али их Конгрес може удаљити из службе на основу impeachment-a.

Међутим, тамо пут до положаја судије уопште није стручност, већ је посредован страначком припадношћу, патронажом над службама и политичком трговином (Zweigert/Koetz, I, 295). Овај режим судије као политичког (страначког) функционера нема ничег заједничког са Монтескијеовим схватањем да се судије бирају из народа за сваки појединi случај. Судије у оном режиму јесу поузданици невидљивих деспота; (v.: Montesquieu, 1894, liv. X, chap. XVI, 126).

Монтескије се бавио јавним мнењем не именујући га; реч још увек није постојала. Подсетимо се зато, у закључку, Хегеловог дубоког промишљања **јавног мнења** (Hegel, 1981, § 318, p. 362, подвучено у изворнику): "Јавно мнење с тога заслужује да буде онолико **поштовано** колико и **презирано**... У јавноме мнењу је све лажно и истинито, али наћи у њему истинито јесте ствар великог човека." У ситуацији када таквога човека нема, морају бити предузете нарочите предохране у циљу заштите правне државе од јавног мнења.

Примедбе

Andrew/Gordiewsky, 1990: Ch. Andrew/O. Gordiewsky, KGB. Die Geschichte seiner Auslandsoperationen von Lenin bis Gorbatschow, Muenchen 1990.

Anschuetz, 1923: G. Anschuetz, Drei Leitgedanken der Weimarer Reichsverfassung, Tuebingen 1923.

Arendt, 1955: H. Arendt, Elemente und Urspruenge totaler Herrschaft, Frankfurt am Main 1955.

Авторханов, 1976: А. Авторханов, Технологија власти, Frankfurt/M. 1976.

Бабељ, 1990: И. Бабељ, Црвена коњица, Београд 1990.

Boffa, II: G. Boffa, Повијест Совјетског Савеза, II: Од Домовинског рата до положаја друге велесиле. Стаљин и Хрушчов 1941–1964, Опатија 1985.

Bracher/Sauer/Schulz, 1960: K. D. Bracher/W. Sauer/G. Schulz, Die nationalsozialistische Machtergreifung. Studien zur Errichtung der totalitaeren Herrschaft in Deutschland 1933/34, Köln/Opladen 1960.

Bryce, II: J. Bryce, The American Commonwealth, Volume II, 3rd Edition, New York/London 1901.

Burdeau, VIII: G. Burdeau, Traité de science politique, VIII, 2-e édition, Paris 1974.

Cummings/Wise, 1993: M. C. Cummings Jr./D. Wise, Democracy under Pressure. An Introduction to the American Political System, 7th Edition, Fort Worth, Philadelphia, San Diego, New York 1993.

Цветковић, 2015: С. Цветковић, Између српа и чекића, I: Ликвидација „народних непријатеља“ 1944–1953, 2. издање, Београд 2015.

David/Grasmann, 1966: R. David/G. Grasmann, Einfuehrung in die großen Rechtssysteme der Gegenwart. Rechtsvergleichung, Muenchen/Berlin 1966.

Дешнер, II: К. Дешнер, Политика римских папа у XX веку, II, Београд 2005.

Duverger, 1961: M. Duverger, La VIe République et le régime présidentiel, Paris 1961.

Ђуретић, 1997: В. Ђуретић, Употреба Русије и Запада. Обмане савезника зарад великохрватске политике, 2. издање, Београд 1997.

Engisch, 1968: K. Engisch, Die Idee der Konkretisierung in Recht und Rechtswissenschaft unserer Zeit, 2. Auflage, Heidelberg 1968.

Fest, 1989: J. C. Fest, Hitler. Eine Biographie, Frankfurt am Main/Berlin 1989.

Forsthoff, 2002: E. Forsthoff, Zur heutigen Situation einer Verfassungslehre, in: Epirrhosis. Festgabe fuer Carl Schmitt, 2. Auflage, Berlin 2002.

Friedrich, 1953: C. J. Friedrich, Der Verfassungsstaat der Neuzeit, Berlin/Göttingen/Heidelberg 1953.

Fritsch, 1944: Th. Fritsch, Handbuch der Judenfrage. Die wichtigsten Tatsachen zur Beurteilung des juedischen Volkes, Neunundvierzigste Auflage (279. bis 330. Tausend), Leipzig 1944.

Giacometti, I: Z. Giacometti, Allgemeine Lehren des rechtsstaatlichen Verwaltungsrechts (Allgemeines Verwaltungsrecht des Rechtsstaates), Band I, Zuerich 1960.

Hegel, 1981: G. W. F. Hegel, Grundlinien der Philosophie des Rechts oder Naturrecht und Staatswissenschaft im Grundrisse. Nach der Ausgabe von Eduard Gans, herausgegeben von Hermann Klenner, Berlin 1981.

Herring, 1929: E. P. Herring, Group Representation Before Congress, Baltimore 1929.

Hofer, 1957: W. Hofer, Der Nationalsozialismus. Dokumente 1933–1945, Frankfurt am Main 1957.

Кесар/Лукић, 1990: Ј. Кесар/Д. Лукић (прир.), Дража Михаиловић пред судом. Не осећам се кривим. Стенографске белешке са суђења вођи четничког покрета, Београд 1990.

Кићовић/Секулић, 2010: Д. М. Кићовић/М. С. Секулић, Пуниша Рачић и/или о заблудама и диобама, Београд/Андријевица 2010.

Lasswell/Kaplan, 1957: H. D. Lasswell/A. Kaplan, Power and Society. A Framework for Political Inquiry, New Haven 1957.

Lipset, 1984: S. M. Lipset, Der „Faschismus", die Linke, die Rechte und die Mitte, in: E. Nolte (Hrsg.), Theorien ueber den Faschismus, 6. Auflage, Königstein im Taunus 1984.

Magruder's American Government, 1964: Magruder's American Government, revised by W. A. McClenaghan, Boston 1964.

Mazeaud/Tunc, II: H. et L. Mazeaud/A. Tunc, Traité théorique et pratiques de la responsabilité civile délictuelle et contractuelle, II, 5-e éd., Paris 1958.

Merk, I: W. Merk, Deutsches Verwaltungsrecht, I, Berlin 1962.

Merriam, 1946: Ch. E. Merriam, Systematic Politics, 2nd Impression, Chicago 1946.

Mommsen, 1907: Th. Mommsen, Abriss des römischen Staatsrechts, 2. Auflage, Leipzig 1907.

Montesquieu, 1894: Montesquieu, De l'esprit des lois, avec les notes de l'auteur, Paris 1894.

Nolte, 1985: E. Nolte, Deutschland und der Kalte Krieg, 2. Auflage, Stuttgart 1985.

Nolte, 1989: E. Nolte, Der europaeische Buergerkrieg 1917–1945. Nationalsozialismus und Bolschewismus, 4. Auflage, Frankfurt am Main/Berlin 1989.

Novak, 1989: В. Новак, Magnum Crimen. Пола вијека клерикализма у Хрватској, репринт, Београд 1989.

Overesch/Saal, 1991: M. Overesch/W. Saal, Das III. Reich 1933–1939. Eine Tageschronik der Politik, Wirtschaft und Kultur, Duesseldorf 1991.

Паскал, 1988: Б. Паскал, Мисли, Београд 1988.

Петрановић/Зечевић, 1988: Б. Петрановић/М. Зечевић, Југославија 1918–1988. Тематска збирка докумената, 2. издање, Београд 1988.

Петровић, 2020: М. Петровић, Личност против странке. Оглед из политичке филозофије, Београд 2020.

Петровић, 2021: М. Петровић, Од правне државе до титоистичке диктатуре у Србији од 1944. до 1990. Са додатком: Излазак Србије на

море (поморске луке Србије) као геополитичка нужност и правно питање, Београд 2021.

Петровић, 2025: М. Петровић, Сталешка (органска) држава као проблем теорије државе и политичке теологије у историјској перспективи, Ниш 2025.

Pinto, 1962: R. Pinto, The case of Julius and Ethel Rosenberg. Facts before court and jury, in: Problèmes contemporains de droit comparé, II: Problèmes divers de droit comparé, Tokio 1962.

Popper, 1950: K. R. Popper, The Open Society and Its Enemies, Princeton, New Jersey 1950.

Potter, 1961: A. Potter, Organized Groups in British National Politics, London 1961.

Rosenberg, 1938: A. Rosenberg, Kampf um die Macht. Aufsaetze von 1921–1932, herausgegeben von Th. von Trotha, 5. Auflage, Muenchen 1938.

Sartori, 2005: G. Sartori, Democratic Theory, Westport, Connecticut 2005.

Schmitt, 1928: C. Schmitt, Die Diktatur. Von den Anfaengen der modernen Souveraenitaetsgedanken bis zum proletarischen Klassenkampf, 2. Auflage, Muenchen/Leipzig 1928.

Schmitt, 1985: C. Schmitt, Verfassungsrechtliche Aufsaetze aus den Jahren 1924–1954. Materialien zu einer Verfassungslehre, 3. Auflage, Berlin 1985.

Schoenbaum, 1980: D. Schoenbaum, Die braune Revolution. Eine Sozialgeschichte des Dritten Reiches, Muenchen 1980.

Sorokin, 1928: P. Sorokin, Die Soziologie der Revolution, Muenchen 1928.

Truman, 1960: D. B. Truman, The Governmental Process. Political Interests and Public Opinion, 7th Printing, New York 1960.

Weber, 1959: W. Weber, Die Teilung der Gewalten als Gegenwartsproblem, in: Festschrift fuer Carl Schmitt, Berlin 1959.

Zweigert/Koetz, 1971: K. Zweigert/H. Koetz, Einfuehrung in die Rechtsvergleichung auf dem Gebiete des Privatrechts, Band I: Grundlagen, Tuebingen 1971.

Чулиновић, 1961: Ф. Чулиновић, Југославија између два рата, књига II, Загреб 1961.

Milan Petrović, LL.D.,
Full Professor (retired),
Faculty of Law, University of Niš,
Republic of Serbia

Political Criminal Trials: A Crack in the Rule of Law Regime (?)

Summary

The regular criminal liability regime in contemporary European-continental legal systems is based on three assumptions: first, a criminal act had to be prescribed by law (nullum crimen sine lege) at the time of its commission; second, the penalty for the prescribed criminal offence at the moment of its commission had to be proportionate to the gravity of the committed crime (nulla poena sine lege); third, in order to establish criminal liability, the perpetrator's guilt (intent or negligence) must exist at the moment of commission. In cases involving political criminal liability, some of these assumptions are missing. An essential goal of establishing political criminal liability is to punish a political enemy.

In his seminal work "The Spirit of Laws", Montesquieu argued that a legal state, which he designated as a "free government" (Etat libre), is incompatible with political trials in the aforesaid sense. The essential feature of an Etat libre is the separation of powers. The three branches of governing powers (legislative, executive and judicial) must be vested in different holders (state bodies). While the legislative and the executive authorities have a larger or smaller scope of discretionary power, the judicial power (in charge of adjudicating criminal and civil liability) is "in some way non-existent" ("en quelque façon nulle") because "the nation's judges... are merely the mouth that pronounces the words of the law... incapable of moderating either their force or rigor". Montesquieu also noted: "If the crime of lèse-majesté[1] is unclear, this alone is sufficient for the government to degenerate into despotism."

Dictatorship as a form of government offers a particularly favorable environment for political criminal trials. Dictatorship as a form of government should be distinguished from "constitutional dictatorship" (kommissarische

[1] The crime of *lèse-majesté* refers to a criminal offence against the sovereign (monarch, head of state) or state representatives.

Diktatur), which may be defined as a unity (confusion) of power (police state), where the supreme ruler is simultaneously the supreme legislator, the supreme regent (governor) and the supreme judge. Montesquieu had such a regime in mind when stating: “Just as democracies collapse when the people deprive the senate, magistrates and judges of their functions, monarchies become corrupted when the prerogatives of corporations or the privileges of cities are gradually taken away. In the former case, the result is the despotism of all; in the latter case, it is the despotism of an individual.” In the communist Yugoslavia, first constituted as a “peoples” republic and later as a “socialist” republic, dictatorship was a mixture of democracy and monarchy as the despotism of all and the despotism of an individual. In dictatorship as a form of government, criminal laws with a retroactive effect had a significant role in instituting political criminal trials.

Yet, the possibility of instituting political criminal trials is not excluded in a legal state either. The reason is the dualistic nature of the modern legal state, embodied in the concept "state-society". It means that, underneath the formal state authorities, legislation, administration and judiciary, there is effective (informal) "control" of authorities: bureaucracy, partocracy, plutocracy (including the “Goldene Internationale”), and public opinion. Being unaccountable and largely non-transparent, these effective (informal) authorities may collude in instituting political criminal trials. In this context, we refer to the murder trial for the assassination of the Ukrainian ataman Petlyura in Paris in 1926, and the espionage trial of the Rosenberg couple, known as the “atomic spies", in New York in 1951.

Keywords: *political criminal trial, dictatorship as a form of government, police state and revolurionary/counter-revolutionary despotism, rule of law.*

.

Elena Tereza Danciu, LL.D.,*
Associate Professor,
Faculty of Law, University of Craiova,
Republic of Romania

UDK: 34"20"
930.85(100)"20"
008:001+314.116.1+338.124.4+327

DOI: 10.5281/zenodo.23100502

THE NEW 21ST CENTURY PARADIGMS

Abstract: The 21st century is a century of rapid scientific development, acceleration of global demographic growth, foreshadowing of economic crises, reversal of the classical values of humanity, change of power poles, and even the imminence of a new world conflict. In response to these new 21st century challenges, the humanity would need a wise adaptation of national and international legislation to these realities.

Keywords: legislation, paradigms, transformation, values, humanity.

1. Introduction: Before giving answers, we must find the right questions.

The most important questions might be: What are the challenges of the 21st century regarding the future of humanity, and how could new legislation help us navigate them?

These questions generate a set of other questions:

1. What could be the effects of a society exclusively focused on science and technology development?

2. What is the maximum level of demographic growth our planet could reach?

3. Is humanity heading towards another World War? What could be the nature of this war?

4. What could be the crises of humanity in the 21st century?

* tereza.danciu@yahoo.com

2. The evolution of an exclusively technological society

2.1. Labour legislation starting the 18th Century

Since the second half of the 18th century, there has been a notable increase in scientific research and discoveries. The greatest discoveries of the 18th and 19th centuries were: the steam engine, steamship, railway transport, telegraph, photography and cinematography, electricity, the modernization of the medical system, and an increased importance to the study of hygiene. In the 20th century, scientific advances were marked by the improvement of the internal combustion engine, mechanization of the industry and its development on a large scale, construction of airplanes, emergence of radio and TV technologies, transistors, computers, laser technology, spaceships, satellites, the discovery of penicillin, the polio and measles vaccines, the deciphering of the DNA structure, organ transplants, and more. At the beginning of the 21st century, we have witnessed an acceleration of digital technology through the development of mobile internet, smart devices, robots, drones and autonomous cars, artificial intelligence, medical advancements in the management of infectious diseases, messenger RNA technology, and genetic engineering.

However, despite many benefits, each technological discovery reveals the other side of the coin. In the 19th century, rapid industrialization led to inhumane working conditions, child labor, and a lack of protection for employees. Starting from the ideal of economic freedom and the *laissez-faire* doctrine, supported by Turgot, everyone had freedom of action. A woman could work in front of a loom until she fainted. Orphaned children aged 5 or 6 were taken to work in cotton mills to protect them from the dangers of the street and idle living. In reality, the freedom to work was an obligation regardless of physical condition, health, age, or sex. Machines had conquered the world, and it took time and effort to shape labor legislation in which the human condition would be respected (van Loon, 2017: 420-426).

Labour legislation was the result of a century of conferences and negotiations focused on worker protection and the creation of the international and national legislative frameworks aimed at ensuring optimal working conditions for all employees. Starting in 1881, the Swiss Federal Council initiated negotiations with various governments to convene an international conference dedicated to workers' protection. The 1890 Berlin Conference, the 1906 Bern Conference, and the international congresses held in Zurich and Brussels in 1897 were aimed to prepare draft

conventions on workers' protection. These activities led to the establishment of the International Association for the Legal Protection of Workers. Under the auspices of the League of Nations, a commission on international labor legislation was established at the Versailles Peace Conference in 1919, in order to study labor protection and create a permanent institution in the field. During the Peace Conference, the Commission presented a draft that served as the founding document of the International Labour Organization (ILO), an institution linked to the League of Nations and based on the principle of tripartite representation: government, employers, and workers.

The International Labour Organization (ILO) launched programs in 1969 and 1975 aimed at improving to working conditions and supporting national and international efforts to create jobs and provide safeguards for workers' health, safety, and quality of life. Furthermore, in collaboration with other UN programs, the ILO developed technical cooperation initiatives encompassing projects in additional areas, such as international labor standards and human rights, gender equality, employment promotion and structural adjustment, the environment and the working environment, and rural sectors (Dumitrescu, 2009: 189-190; Radu, 2005: 31-32).

However, the new phase, where we are rapidly advancing toward the so-called digital age, presents different challenges. Human labor will be assisted, or perhaps even replaced, by robots. Employers will be tempted to utilize everything 21st century technology has to offer in order to cut labor costs and boost profits. Under these circumstances, a human-versus-robot competition for jobs could emerge. New legislation will be required to guarantee the right to work and to prevent discrimination based on criteria other than those known to date.

2.2. Pollution, an unwanted effect of the industrialization of human society

Another negative effect of accelerated industrialization was and still is environmental pollution. As long as people lived in traditional societies, they did not have the power to destroy the environment. Nowadays, cars, airplanes and ships allow us to travel comfortably over long distances, but the gases they emit pollute the air. In agriculture, pesticides fight pests but have the same harmful effect on air, water, and soil. Deforestation that aims to improve human habitat leads to the same negative effect on environmental conditions.

Even though we currently have factors that can help monitor the quality of environmental conditions and legislation through which we can combat environmental pollution, this problem is still not solved. Due to the degradation of natural habitats and the biosphere, climate change could lead to the sixth human extinction, called the Holocene (Sion, 1990: 24-26). It is a rather grim scenario in which nature conservation efforts could fail. In the meantime, we can briefly review the steps taken by human society to combat the negative effects of industrial development.

Essentially, the first warning signs regarding the degradation of the natural environment caused by industrial pollution began to appear in the 1960s. The process of shaping a legislative framework was long and contentious, beginning with the definition of the concept of environmental law. Transitioning from law „regarding” the environment to law „for” the environment, this legislation, in its nascent stage, embodied values concerning solidarity and reconciliation among humanity, society, and nature. In the first stage, legal norms protected nature only incidentally and to a limited extent, through provisions such as those in the Civil Code regarding neighborhood disturbances or through regulations addressing exceptional situations involving historical or natural monuments.

Today, environmental protection ranks at the forefront of fundamental human rights and freedoms, classified as a third-generation right (Duțu, 1993: 21-23). It is termed a third-generation right because it does not appear in the European Convention on Human Rights (ECHR) or its protocols. The explanation lies in the timing of the Convention's adoption (Duşcă, 2009: 33-34). In 1950, immediately following the Second World War, the primary concern was to safeguard human life, integrity, and liberty, rights that had been severely violated during the warfares (Bârsan, 2005: 621).

The first calls for the international recognition of the fundamental human right to a healthy and balanced environment were made in 1968 at the International Conference on Human Rights in Tehran. The conference proceedings called for the establishment of a balance between scientific and technological progress and the intellectual, spiritual, cultural, and moral advancement of humanity. A year later, the UN General Assembly drew attention to the interdependencies between environmental protection and human rights through the Declaration on Social Progress and Development, adopted on 11 December 1969 (Duțu, 2005: 59).

Among the numerous international instruments and regulations aimed at environmental protection, the Stockholm Declaration (adopted in 1972 by the UN Conference) remains the first and most significant. This

declaration can be considered one of the first "pioneering" documents in establishing or confirming "a number of legal principles based on an essentially interdisciplinary approach" (Golsong, 1976: 28; Sion, 1990: 30). Article 1 of this Declaration stipulates that: "Man has a fundamental right to freedom, equality, and satisfactory living conditions, in an environment of a quality that permits a life of dignity and well-being. He bears a solemn responsibility to protect and improve the environment for present and future generations." Legal literature indicates that this article establishes a link between three categories of fundamental human rights: liberty, equality, and dignity, which constitute first-generation rights (falling under the category of civil and political rights); satisfactory living conditions, representing second-generation rights (economic, social, and cultural rights); and environmental protection, which falls within the third-generation rights (Diaconu, 2006: 28; Duşcă, 2009:35-36). Environmental issues are becoming increasingly complex, and new technologies present new challenges while requiring new legislative approaches to address them. According to some statistics, closing coal mines and phasing out fossil fuels as energy sources would do little to mitigate global warming in Europe. Instead, such moves could trigger new energy and economic crises, particularly for Germany and France, the engines of the European economy. The European Union is attempting to enforce drastic measures to reduce carbon footprints, yet recent studies indicate that the world's largest polluters are China, the United States, and India, not Europe. Therefore, any required measures should be imposed in proportion to each country's level of pollution and economic development.

Wind and solar panels do not currently meet global energy needs, even though they rely on inexhaustible, non-polluting sources like wind and sunlight and can significantly reduce greenhouse gas emissions. On the other hand, issues such as the disposal of damaged photovoltaic panels, which could become a source of pollution, also arise. The strain these panels place on the power grid is another matter requiring careful monitoring and regulation. Germany, for instance, is no longer granting residential consumers approval to install solar panels.

But if fossil-fuel power plants pollute, if wind and hydroelectric plants depend on wind and water flow, and if solar panels can overload the power grid, what other type of energy could be both viable and clean? Nuclear energy can provide power, yet in certain unfortunate instances humanity has witnessed, it can also bring death. Nuclear power plants offer a stable, low-carbon energy source, but there are ongoing debates regarding the long-term storage of radioactive waste and vulnerabilities

related to climate change or natural disasters. The Fukushima plant serves as a prime example, where an earthquake followed by a tsunami destroyed the cooling systems. We are also all familiar with the unfortunate incident at the Chernobyl nuclear power plant in 1986, located in present-day Ukraine. Experts have ranked this event among the greatest man-made disasters. The effects of the Chernobyl accident have been compared to the impact of 500 nuclear bombs the size of those dropped on Hiroshima and Nagasaki. Statistics indicate that over 60,000 people died, while more than two million have suffered, and continue to suffer, as a result. Nevertheless, despite the occurrence of such unfortunate events, it is acknowledged that the nuclear industry is the only one that virtually does not release toxic waste into the environment, unlike oil, gas, and coal industries, agriculture, the chemical industry, and sectors producing consumer goods (Combi, 2001: 36-38). Nuclear energy can be a source of prosperity, provided that safety and protection measures are implemented.

Another form of pollution is that of outer space. Humanity's desire to explore the universe and travel into space will likely require finding new solutions regarding the pollution of outer space caused by spacecraft and satellites. The so-called orbital debris includes defunct satellites, stages of rockets launched into space, and fragments resulting from collisions. Furthermore, an excessive accumulation of this debris could lead to the Kessler Syndrome, a chain reaction of collisions. Additionally, massive fleets of communication satellites disrupt ground-based astronomical observations and create unwanted reflections in the night sky.

To prevent access to space from being blocked, space agencies like ESA and NASA are testing debris-removal measures, while current regulations require new satellites to be built to disintegrate in the atmosphere at the end of their operational life. One conclusion might be the need for the intelligent and responsible use of technological progress. Science cannot serve useful purposes, and can even be dangerous, unless it is being used to serve life.

3. Demographic growth

Humanity has constantly faced epidemics, wars, and natural disasters such as earthquakes, volcanic eruptions, floods, and droughts. Living conditions and poverty were and continue to be causes of a decrease in the population. However, after World War II, we witnessed a significant demographic increase, known as the Baby Boom.

The world population was 1.6 billion at the beginning of the 1900s. By the 1960s, it had reached 3 billion. At the beginning of the 21st century, the population was 6 billion, and currently it is 8 billion. It is estimated that the population will increase to 8.6 billion people in 2030 and to 9.8 billion people in 2050.

However, the growth rate is not the same everywhere. Europeans are living longer, but the population is facing aging and a demographic decline, except for Russia and Ukraine.

Asia is the most populous continent, accounting for around 60% of the world's population. India and China have the largest number of residents, followed by Indonesia, Pakistan, and Bangladesh. South and West Asia have high growth rates, China is stagnating and East Asia is facing an aging population.

The United States is the third most populous country in the world. The white population is declining, while the Hispanic, African American, and Asian groups are growing. In South America, the most populous countries are Brazil (213 million), Colombia (53.9 million) and Argentina (about 46 million). The data is showing a continuous increase, even though the pace of demographic growth has slowed down in recent decades.

Africa has the fastest population growth, which is estimated to reach 2.5 billion by 2050, from 1.57 billion today. The extremely low average age of 19.5 indicates a young population, putting pressure on education and the labor market.

In Australia, the population is growing at an annual rate of 1.6%, with most of the population living in urban areas on the east and southeast coasts.

Faced with such statistics, Malthus's theory appeals to the imagination of many who view a segment of humanity as dead weight, contributing nothing to the evolution of the human species, and who believe the Earth has too many mouths to feed. The balance between birth and death rates would be maintained by three agents: famine, disease, and war. As a clergyman, Malthus also advocates abstinence from sexual relations. From his perspective, the charity encouraged by the Church is a mistake because providing aid enables the poor to marry early and have large families. Charity, medicine, and hygiene counteract natural selection by keeping alive the weak, who then produce equally weak offspring (Durant, 2020: 27-28). It is a Spartan and rather cynical approach, positing that the weak and the sick should not be kept alive. On the other hand, famine, disease, war, and natural disasters do not choose who deserves to

live and who does not. Creative individuals and scientists can share the same fate as those who bring no value through their existence, or even as thieves and criminals. In any case, nature has its own mechanisms of rebalancing, which humans can only control to certain degrees. From an optimistic perspective, Planet Earth is said to hold enough resources to sustain double its current population.

4. A possible Third World War?

After World War II, armed conflicts were regional. The harshness and cruelty of this war kept the world away from a possible global confrontation. In addition, the detonation of two atomic bombs over the cities of Hiroshima and Nagasaki, on 6 and 9 August 1945, which killed between 150,000 and 246,000 people, showed the devastating effects of such a conflict. World War II showed how far human cruelty can go. In the end, the nature of wars does not matter: economic, geopolitical, ethnic, or religious. They show the hideous face of humanity that loses its mercy and compassion in a confrontation of political pride (Băbălău, 2004: 25-26).

After 1945, under the auspices of the United Nations, whose aim was to save future generations from the scourge of war that had brought unprecedented suffering to humanity, numerous international instruments were adopted with various objectives. The extensive list of instruments aimed to prevent future military conflicts, protect the civilian population and assets outside the war (such as medical and civil services, nuclear power plants, depots, and cultural property), and prevent and suppress genocide and international terrorism (Duşcă, 2009: 181-182).

Yet, despite is stated on paper, the military industry remains one of the most profitable. The dark side of human ingenuity creates, diversifies, and improves the military arsenal. Biological, chemical, environmental, and nuclear weapons, along with guided or unguided self-propelled (ballistic or cruise) missiles and drones, represent so many ways to exterminate humanity and destroy the environment. In comparison to the atomic bomb, new types of nuclear weapons, such as the hydrogen bomb and the neutron bomb, may cause much more devastating consequences. Beyond the effects caused by blast and heat, these weapons introduce a new agent: radiation, which extends their harmful impact across both space and time.

If the Second World War created so many victims given the military technology of that era, one may shudder to think of the consequences of a Third World War involving the military technology and arsenals currently

at the disposal of the United States, Russia, China, France, the United Kingdom, India, Pakistan, North Korea, Israel, and, more recently, Iran. The measures taken after the First World War could not prevent the outbreak of the Second World War. Pride, ambition, and human madness can lead to catastrophic consequences. "Even animals, which kill intentionally for sustenance, do not devour their own kind. In this respect, humanity is more foolish than animals. Man kills in the name of an ideology or a conviction, or simply for pleasure. Perhaps one day, however, we will become as wise as animals. Only then will we be able to feel proud and dignified to be human once more" (Combi, 2001: 151).

5. The crises of humanity in the 21st century

Famine, disease, violence, and war have always been problems that affect humanity. According to research, around 11 people on the globe die each day because of starvation. Approximately 860 million people face food insecurity, but there might be even more. The most affected regions are Africa and South Asia. The food crisis is being exacerbated by conflict, climate change, and economic shocks. A crisis in water and energy resources is also looming. Added to these crises are: economic and financial crises, the most significant being the Recession triggered by the US mortgage crisis in 2007 (Băbălău, 2004: 33-34).

Despite medical progress, disease is still a serious problem for mankind. The recent COVID-19 pandemic (2020-2022) represented a major global epidemiological and economic crisis that led to austerity measures and increased state control. On the other hand, the new vaccines introduced to the pharmaceutical market to combat the COVID-19 virus sparked controversy regarding safety and adverse reactions, mRNA technology, and the pace of development. Beyond mild reactions (such as injection-site pain, fever, and fatigue), discussions focused on the risk of rare but severe adverse effects, such as thrombosis or myocarditis. Thus, mRNA technology, which relies on genetic instructions to prompt cells to produce a viral protein, fueled mistrust, caused by the novelty of the method and the misconception that such a therapy could alter human DNA. Government measures concerning travel restrictions, mandatory vaccination for certain professional groups, and "green passports" triggered global protests, given that such measures were viewed as infringements on civil rights and personal autonomy.

Generaly, in the medical field, researchers have focused their attention on the study of genetics that would allow the detection of certain

diseases or genetic deficiencies and predispositions. Immunotherapy also appears to be a form of treatment that stimulates the patient's immune system to recognize and destroy cancer cells. Medical technology and artificial intelligence offer new solutions in the field of surgery. However, there are also ethical aspects regarding human nature and health. Can doctors have the power to genetically modify human nature through certain therapies? Or can laws mandating vaccination be passed, while violating personal autonomy and human rights?

In terms of violence and war, the first decades were dominated by the war on terrorism, the Arab Spring, the Russian-Ukrainian conflict, and the Arab-Israeli conflict. Against the backdrop of these conflicts, Europe has faced a significant refugee crisis. It is estimated that over a million migrants have arrived in Europe from Syria, Afghanistan, and Iraq, triggering the continent's most severe humanitarian and political crisis since World War II. The massive influx has overwhelmed the reception capacities of countries such as Greece and Italy, and created major rifts among European Union member states regarding border management and the implementation of mandatory quota systems.

In recent years, we have evolved exponentially towards a digitalized world. We are increasingly more dependent on artificial intelligence, and the main problem of this period is the correct use of new technologies and their impact on private life. Amid the development of technology and social media networks, other crises could be related to cultural values and the tendency of the individual to isolate despite hyper-connectivity. In addition, reality is often perceived through emotions and information manipulation.

Throughout the history of humanity, we observe that no national or international law could prevent or combat all these crises of humanity (Ciuvăț, 2002: 19-20). However, they did manage to correct or diminish their effects bit by bit. All we need is the ability to learn from the lessons of the past, be prudent, balanced, and search for wisdom.

References

Băbălău, A.(2004), *Financial Law*, Craiova, Universitaria Publishing House.

Bîrsan, C.(2005), *The European Convention on Human Rights: Commentary on Articles,* Vol. I, R*ights and Freedoms*, Bucharest, All Beck Publishing House.

Bogdan, A.(2012). *Public International Law*, Craiova, Universitaria Publishing House.

Ciuvăț, V.(2002). *Public International Law*, Craiova, Universitaria Publishing House.

Combi, B.(2001). *Nuclear energy and the environment*, Bucharest, TNR Publishing House.

Diaconu, M. (2006). The Right to a Healthy Environment in the Constitutions of certain European Union countries, *Journal of Legal Sciences,* no.4/2006, Craiova, Themis Publishing House.

Dumitrescu, L.(2009). *International Relations and Organizations*, Craiova, Aius Publishing House.

Durant, W. & A.(2020). *Lessons of History*, Bucharest, Litera Publishing House.

Duşcă, A.I.(2009). *Environmental Law*, Bucharest, Universul Juridic Publishing House.

Duțu, M.(1993). *Environmental Law*, Bucharest, Gamian Publishing House.

Golsong, H.(1976). *The Draft European Convention for the Protection of International Watercourses against Pollution*, in *Environmental Law*, New York, Oceana Publications.

Radu, R. (2011). *Labour Law in the Context of European Integration*, Craiova Universitaria Publishing House.

Sion, I. G.(1990). *Ecology and International Law*, Științifică și Enciclopedică Bucharest, Publishing House.

Van Loon, H. W.(2017). *The history of humanity*, Bucharest, Humanitas Publishing House.

Dr Elena Tereza Danciu,
Vanredni profesor,
Pravni fakultet, Univerzitet u Krajovi,
Republika Rumunija

Nove paradigme 21. veka

Dvadeset i prvi vek je doba brzog naučnog razvoja, ubrzanja globalnog demografskog rasta, nagoveštaja ekonomskih kriza, preokreta klasičnih vrednosti čovečanstva, promene polova moći, pa čak i neizbežnosti novog globalnog sukoba. Da bi čovečanstvo dalo adekvatne odgovore na nove izazove koje donosi 21. vek, neophodno je mudro prilagođavanje domaćeg i međunarodnog zakonodavstva realnim okolnostima.

Ključne reči: *zakonodavstvo, paradigme, transformacije, vrednosti, čovečanstvo.*

Baha Yiğit Sayın, LL.D.,[*]
Assistant Professor,
Faculty of Law, Koç University, Istanbul,
Republic of Turkiye

UDK: 34:004.8
004.9:316.75
005.95/.96
510.683

DOI: 10.5281/zenodo.23100537

WAITING FOR CONSENSUS: LAW, TECHNOLOGY, AI, AND THE NORMATIVE CHALLENGES OF THE QUANTUM AGE A ROMAN-LAW-INFORMED VIEW OF LEGAL ADAPTATION

Abstract: This article examines how law should respond to technological change in circumstances where the legal, technical, and social consequences of new technologies remain uncertain by developing a Roman-law-informed account of legal adaptation based on classification, analogy, the ratio of existing rules, and practical adjustment. The central argument is that inherited legal concepts may remain sufficient in cases where technology changes only the means by which a familiar act is performed but may require adjustment where technological change alters the factual or institutional assumptions on which those concepts depend. The study applies this approach to four areas: 'quantum–AI legal decision support,' 'quantum evidence and criminal procedure,' 'post-quantum cryptography and digital trust,' and 'cross-border quantum infrastructures'. The examples underline that emerging technologies do not call for a single regulatory response, since the appropriate legal reaction may range from continuity with existing doctrine to provisional adjustment or, in some cases, the creation of a new legal regime. At the same time, uncertainty may justify caution and revisable measures without becoming a reason for postponing legal judgment where rights, responsibility, evidentiary reliability, or public authority are already at stake.

Keywords: Roman law, law and technology, artificial intelligence, quantum technology, legal adaptation.

[*] ysayin@ku.edu.tr

1. Introduction

New technologies rarely arrive with a universally accepted legal meaning since their capabilities may still be evolving even as courts, legislatures, and jurists disagree about their classification and the governance of the risks they pose.[1] However, law – as a normative order - cannot postpone every decision until a doctrinal, political, ethical, or technical consensus emerges owing to the historical fact that new technologies begin affecting rights, institutions, and social relationships before their legal status has been settled.

The problem of 'law vs. technology' is described as a conflict between the rapid nature of technological development and the slow nature of legal adaptation;[2] this description is only partially correct. The real difficulty is not that law, by nature, always reacts late.[3] It is that legal institutions delay normative judgment while waiting for clarity, certainty, and standardization. In the meantime, law may force novel technologies into inherited categories, defer to technical standards, or accept technologically generated results without sufficient scrutiny.

The convergence of artificial intelligence and quantum technologies has the effect of modernizing this age-old tension. AI-assisted decision-making raises questions of transparency, explanation, responsibility, and contestability while quantum sensing may generate new forms of evidence and surveillance. Furthermore, advances in quantum computing may undermine cryptographic systems on which electronic signatures, secure records, and digital transactions depend. There is also the very real chance that distributed quantum networks may challenge the established legal

[1] For the purposes of this study, "technology" is understood in the broad functional sense proposed by Donald A. Schön, who defines it as "any tool or technique, any product or process, any physical equipment, or any methods of doing or not doing that improve human capacity"; see Schön, 1967: 1. Schön's broad definition is to be preferred here because our discussion concerns, along with physical devices, computational processes, methods, infrastructures, and systems that alter human or institutional capacities.

[2] See f.e. Moses, 2007: 239; on the so-called 'pacing problem' which is described as the systematic lag between 'technology & innovation' and 'law & regulations' see Marchant, 2011a: 199.

[3] For example, there are a lot of historical cases where law did respond rapidly in the forms of special statutes when the new technology brought about new possibilities that carry the potential to conflict with existing cultural, social, and moral/religious values, such as the laws on 'surrogacy' and 'IVF' or the 'Red Flag Traffic Laws' of 19th-century Britain or the early laws on aviation. In almost all those instances, the statutes compromised swift, often restrictive or enabling sector laws.

institutions and concepts based on territorial location and control.[4] Such problems differ in substance but are also fundamentally similar in that law must act amid uncertainty before social consequences are realized.

This study approaches that challenge through a Roman-law-informed account of legal adaptation. Unsurprisingly, Roman law does not provide any direct answers to contemporary technological disputes. It does, however, offer a basic framework for understanding how law responds to novelty, which includes the mechanisms of 'classification of the new phenomenon,' 'extension of existing categories by analogy,' 'examination of the purpose or *ratio* of the inherited rule', and 'practical adjustment' where doctrine has not yet been fully reconstructed.

The abovementioned approach will be applied to the four areas: "quantum–AI legal decision support," "quantum evidence and criminal procedure," "post-quantum cryptography and digital trust," and "cross-border quantum infrastructures." In each area, our analysis will assess first the problem that the existing rule originally sought to solve, then the factual or institutional changes introduced by the new technology and finally, whether those changes call for continuity, adjustment, or the creation of a new legal regime.

The argument is not that every emerging technology requires immediate, comprehensive legislation, since premature regulation may rest on assumptions that prove inaccurate and quickly become obsolete; nor does uncertainty necessarily justify prohibition. The more limited claim is that uncertainty shall not eliminate the need for legal discretion. The absence of consensus may justify provisional measures when fundamental rights, public decision-making, or evidentiary reliability are under risk although it cannot justify the abstaining in governance.

Thus, notwithstanding that law has historically proven slow to respond, the real danger of the AI–quantum age is that waiting for consensus may itself become a substitute for deciding how uncertainty, responsibility, and risk should be legally governed.

2. A Roman-Law-Informed View of Legal Adaptation

2.1. Law, Social Change, and Technological Change

Law is, by its very nature, a conservative phenomenon, evident by its own sources. Among the constitutive elements of law, customs and

[4] Perrier, Aboy, 2026: 2-9.

precedents have always occupied a principal place; and accordingly, the jurist, by the very logic of the discipline, is compelled to look backward and to draw sustenance from what has already been settled.

Changes in social values, in ways of life, or in economic relations likewise compel law to change. However, when "law" keeps pace with "social change", it does so for the most part not because the social change in question has already occurred but because of the normative effect that such change produces. In other words, it is the new normative understanding brought about by social change that forces law to follow in its wake. Slavery, for example, existed as a legally recognized institution for thousands of years before it was ultimately abolished all around the world. The disappearance of slavery did not result from any change in the underlying factual circumstances but from a normative transformation in the law itself.[5] The legal systems simply ceased to recognize as lawful what they had previously acknowledged and regulated.[6]

Conversely, technological change often first appears as a change in facts and this factual change may also undermine the normative foundations of law. For example, a new surveillance tool may transform the practical meaning of privacy, a music-generating AI bot might challenge the legal concept of copyright, or a distributed technological process may weaken legal concepts based on territoriality.

The accusation of ‘slow law,’ namely that ‘the law lags behind society’ is hardly a new one. Law's historical reckoning with technology has played out across a wide spectrum: from the invention of the wheel and printing

[5] Among the various explanations advanced for the abolition of slavery, it is important to note the so-called economic theory, according to which the ‘Industrial Revolution’ transformed the global economy and altered the economic foundations upon which slave labour had previously depended. Under this theory, the abolition of slavery may then be connected, at least indirectly, to technological change, insofar as innovations such as the steam engine contributed to a transformation in modes of production and the economic organisation of labour; see Williams, 2021. However, the mere fact that certain forms of slavery persisted after its formal legal abolition, and indeed continue to exist even today, suggests that technological change cannot solely account for the legal transformation.

[6] In many different jurisdictions, the ‘de facto slavery’ of the manumitted slaves persisted for years after formal abolition. F.e. the Ottoman slave trade was active in certain regions of the empire up until early 20th century, decades after the signing of the Brussels Anti-Slavery Act (1890) that abolished all forms of slavery within the Ottoman land. In USA, slavery was fully and nationally abolished in 1865, when the 13th Amendment to the U.S. Constitution was officially ratified. Still, the practices of illegal enslavement and kidnapping endured while, at the same time, constitutional and legal loopholes provided for new types of bondages (e.g. ‘convict leasing’ and ‘debt peonage’) that lasted into the 20th century.

press to the successive advances in transportation, communication, and industrial techniques.

As a matter of fact, the characterization of law as 'slow' in the face of innovation is not without merit since, when confronted with an unprecedented technological development, law will first and foremost ask whether the new situation can be understood through an inherited concept.[7] On the one hand, this retrospective character of law provides continuity, predictability, and justification. On the other hand, preserving continuity without validating the original rule's assumptions will inevitably create difficulties.

Accordingly, analogy remains legitimate only where the purpose of the existing rule continues to fit the new technological conditions. In the case of the new technology only changing the method by which a familiar act is performed, the existing doctrine may still be valid. However, new technology may undermine the factual or institutional assumptions on which the rule rests, so that formal continuity comes to conceal an underlying legal mismatch.

2.2. Roman Law and the Logic of Legal Adaptation

Roman law offers a useful paradigm for making sense of this problem of adaptation. Here, the value of Roman law lies in showing how a legal system may combine doctrinal stability with practical adaptation. In that regard, the four aforementioned methods of 'classification,' 'analogy,' '*ratio,'* and 'praetorian (practical) adjustment' are particularly relevant and will now be dwelled on.

The first step is 'classification' which is the characterization of the new object, act, or relationship in legal terms. For example, the Roman legal categories concerning *res,* including distinctions between 'corporeal vs. incorporeal things', were fundamental to determining the rights and remedies that follow.[8] *Res corporales* were tangible things capable of physical perception, whereas *res incorporales* comprised intangible rights and legal interests, such as inheritance, usufruct, and obligations, thereby extending the category of *res* beyond material objects to encompass diverse legally recognized interests.[9] Alongside the 'Gaian categories of

[7] Mandel, 2007: 551-570, 553.

[8] For centuries, though, the primary classification of *res* in Roman law was based on the distinction between *res mancipi* and *res nec mancipi*, which determined the formal requirements to their transfer; see Buckland, 1963: 238-239.

[9] Gai. Ins. 2. 12-14

personae and *actiones*',[10] this broad understanding of *res* allowed a wide range of legal matters to fall within a relatively small number of general legal categories. Modern law encounters comparable classificatory problems when determining, for legal purposes, whether software should be treated as a product or a service, or whether a quantum algorithm amounts to no more than an abstract idea or indeed constitutes a technological process.

The second method is 'analogy.' Roman remedies such as the *actio utilis* allowed an existing action to be extended to a situation not strictly covered by its original form.[11] In fact, Roman jurists and praetors used analogical reasoning to adapt present rules and remedies to new factual situations where no directly applicable rule existed.[12] A classic example would be the *lex Aquilia*: Notwithstanding that its original action was confined to certain forms of direct physical damage, praetors and jurists extended Aquilian protection (through *actiones utiles* or *actiones in factum*) to cases of indirect harm, such as causing an animal or slave to die without directly inflicting the fatal injury, and to persons such as usufructuaries whose interests were originally not protected by the strict wording of the statute.[13]

Analogy remains indispensable in modern technological disputes and rightfully so as creating a new legal category for every technological variation would fragment the legal system unnecessarily. For example, cyber-fraud may still be governed as fraud, an email may still constitute legally effective notice, and an electronic record may still function as a document.[14]

Analogy, however, must be directed by '*ratio.'* For example, Roman law's *exceptio doli*, the function of which was to prevent a claimant from taking advantage of circumstances involving fraud or bad faith, allowed the praetor to look beyond the formal availability of a claim and refuse its

[10] Gai. Ins. 1.8: "Omne autem ius quo utimur vel ad personas pertinet vel ad res vel ad actiones".

[11] *Actiones utiles* were actions developed through praetorian and juristic activity by adapting an existing formula so that it could apply to legal situations and transactions not covered by the original action; Berger, 1991: 347; also see Heumann, Seckel, 1926: 608.

[12] Ando, 2015: 111-122; also see Magalhaes, 2019: 1597-1612.

[13] Zimmermann, 1996: 993; Borkowski, du Plessis, 2005: 327.

[14] For emails as legal notices, see e.g. UNCITRAL Model Law on Electronic Commerce (1996); for electronic records as documentary evidence, see e.g. US FDA Guidance (2024), retrieved 28 August 2026 from https://efaidnbmnnnibpcajpcglclefindmkaj/https://www.fda.gov/media/166215/download. As for cyber fraud being fraud, see Grabosky, 2001: 243.

enforcement where doing so would conflict with the underlying purpose or fairness of the law.[15]

Thus, the decisive question is not whether the new situation resembles the old one, but whether the purpose of the inherited rule still fits. A smartphone may be physically similar to another object (such as a box of cigarettes) found during an arrest, but its capacity to contain an extensive record of private life makes the analogy incomplete.[16] Likewise, a quantum-generated result may resemble conventional scientific evidence, yet require different treatment if it cannot be inspected, reproduced, or challenged.

It follows that the distinction between legitimate continuity and legal mismatch depends on identifying what the technology has really changed. An existing doctrine/concept or solution may remain serviceable provided that the technology only changes the mere method through which a familiar legal wrong occurs.[17] However, if the technology changes the extent of the interference, who has access to relevant information, who can be held responsible, how reliable the evidence is, or whether an affected person can meaningfully challenge the outcome, then the existing legal category may no longer be sufficient and may require an adjustment or, in some certain cases, a total overhaul.

The Roman praetorian practice reminds us that law need not choose immediately between stable doctrine and comprehensive legislation. In Roman law, through praetorian remedies such as *actiones in factum* and *interdicta*, practical protection could be provided before doctrine was fully reconstructed.[18] *Actiones in factum* allowed the praetor to grant a remedy on the basis of the particular facts of a case where no existing civil action applied, while *interdicta* provided direct praetorian orders to protect or restore certain factual situations.[19] Modern law may proceed similarly through provisional safeguards such as disclosure duties, mandatory recordkeeping, human oversight, accreditation, limits on high-risk uses, and periodic reassessment.

[15] Sohm, 1907: 280.

[16] People v. Diaz, 244 P. 3d 501 (2011) }Cal: Supreme Court decision

[17] For example, Fraud doctrine may remain valid for cases where deception is carried out through phishing emails as opposed to face-to-face misrepresentation because the technology changes the method of committing the wrong; not its underlying legal character. For more on the legal character of technological crimes; see Lusthaus, 2024: 369.

[18] Jolowicz, 1932: 212-213, 235.

[19] Berger, 1991: 475, 507; Gai. Ins. 4. 139-140.

Thus, the Roman-law-informed approach can be reduced to a sequence of inquiry which involves the identification of the problem that the existing rule originally sought to solve – to determine what the new technology actually changes in factual or institutional terms and finally, the question of whether those changes can be accommodated through continuity with the existing framework, require some form of adjustment, or instead justify the creation of a new legal regime. This Roman course of inquiry provides the framework for the four AI–quantum applications that follow.

3. Four Illustrations from the AI–'Quantum Age'[20]

3.1. 'Quantum'–AI Legal Decision Support

AI systems already assist courts and public authorities by organizing information, identifying patterns, and generating recommendations.[21] Quantum computing may eventually increase the speed or complexity of such processes. The legal question here will be about the compatibility of the use of quantum systems with notions of transparency, accountability, explainability and contestability.

This problem is undoubtedly connected to the fear of technological outputs being considered as 'decisions' themselves.[22]As a matter of fact, there is nothing preventing the courts from treating technological outputs as advisory material, thereby preserving the established principle that an

[20] The phrase of 'quantum age' refers to the major technological shift driven by quantum mechanics, leading to advancements in quantum computing, communication, and sensing; see Garfinkel, Hoofnagle, 2022: 1-2.

[21] See OECD (2025), Governing with Artificial Intelligence: The State of Play and Way Forward in Core Government Functions, OECD Publishing, Paris, retrieved 28 August 2026, from https://doi.org/10.1787/795de142-en. For example, in Türkiye, the Justice Ministry has already introduced the 'AI backed Judicial Decision Support System' in May 2026 with the goals of 'enhancing the quality of judicial services and providing support to judges and prosecutors', retrieved 28 August 2026, from https://basin.adalet.gov.tr/yargida-yapay-zek-destekli-yeni-donem

[22] The concepts of 'Algorithmic Anxiety' refers to the psychological and existential distress people feel when they realize their lives, careers, and identities are being evaluated or dictated by automated "black-box" systems. The concept of 'Algorithmic Aversion' refers to the psychological tendency to reject advice, forecasts, or decisions from an algorithm or artificial intelligence system, even when that statistical model or tool outperforms human judgment; for more, see Anurag, Musawenkosi, 2026: 1-16; Baryse, Sarel, 2023: 117–146; Figueiredo Peluso Lopes, 2025: 47-67.

identifiable human institution must evaluate the relevant information, provide reasons, and accept responsibility for the final outcome. Such continuity is justified only where human oversight is substantive. A person who merely approves a recommendation that cannot be independently assessed does not necessarily exercise meaningful judgment.

The technology muddles the problem where its operation is closed to outside observation, its output is probabilistic, or the responsibility is divided among the public authority, software developer, vendor, and infrastructure provider. In such circumstances, the analogy with ordinary expert advice may carry the risk of being misleading; for, while an expert can be questioned about methods and assumptions, an affected party may not be able to examine an inaccessible system in the same manner for either proprietary or technical reasons.

The appropriate response shall be an adjusted continuity as opposed to either the unrestricted use or immediate prohibition. AI–quantum systems may support legal decisions only where the institution preserves human responsibility, discloses that the system was used, records the basis and limitations of its output, and provides an opportunity to challenge the resulting decision. High-risk uses may also require independent validation, audit records, and specific limitations on fully automated adjudication. Such requirements derive from established procedural values and thus do not need to wait for a technical consensus.

3.2. Quantum Evidence and Criminal Procedure

Quantum sensing and imaging may allow authorities to detect objects, movements, or physical conditions through barriers or at distances beyond ordinary human perception. They may also produce extremely sensitive measurements whose operation and reliability are difficult for courts and parties to evaluate.[23]

The existing search and evidentiary doctrines, as well as the already enshrined rules and regulations, provide an initial framework. For example, a court may apply established requirements concerning judicial authorization, relevance, reliability, expert qualification, and chain of custody. However, state interference must be controlled, while evidence must be sufficiently reliable and open to challenge before resulting in a legal judgment.

The technology nevertheless changes the factual conditions underlying those rules. In fact, treating through-wall or underground sensing

[23] Perrier, Aboy, 2026: 69, 72.

as merely an improved form of visual observation ignores the technology's ability to overcome barriers that previously limited investigative power. Similarly, acknowledging a quantum-generated result as ordinary scientific evidence may be imperfect where the other party cannot examine the raw data, calibration process, known error rate, or technical method.

The main danger here is the potential for a combination of misfit analogy and technological enchantment. The danger will become more real where the state itself occupies a place on one side of the equilibrium. For example, courts may apply old search categories too narrowly while giving the resulting evidence excessive weight (or exaggerating its relevance) because of the scientific sophistication. Accordingly, the legal response shall preserve existing principles while strengthening the safeguards needed to make them effective. Such safeguards may include, depending on the use, prior judicial authorization, limits on scope and retention, documented calibration, disclosure of uncertainty, preservation of raw data and logs, and permittance for independent examination.

In the case where those conditions are not met, the evidence should not acquire greater authority solely because it is technologically advanced. The absence of settled technical standards may justify caution regarding evidentiary weight but not the admission of an effectively unchallengeable result.

3.3. Post-Quantum Cryptography and Digital Trust

Post-quantum cryptography presents a different type of legal challenge with the main issue being the possible weakening of the technological foundations on which existing legal institutions depend.[24]

Electronic signatures, secure communications, digital archives, and authenticated records rely on cryptographic systems to provide confidence in identity, integrity, and confidentiality. In the case that advances in quantum computing make widely used methods vulnerable then, although relevant legal rules may remain formally valid, the factual assurances supporting them would nonetheless deteriorate.[25]

The rationale behind electronic-signature and authentication law is to permit legal reliance on digital acts and records, provided that specified standards of security and integrity are satisfied. A signature cannot remain legally "secure" because it was created through a method that once

[24] Bernstein, Lange, 2017: 188–189.

[25] Balarabe, 2025: 802-803.

satisfied an established standard. If that method no longer provides the assumed protection, then its application must reflect changing technical conditions.

The appropriate response is one of adjustment and managed transition. Governments, critical infrastructures, and private actors shall assume duties of crypto-agility, risk assessment, migration planning, and preservation of records while new contracts that allocate responsibility for updates, replacement systems, and the costs of transition may be needed. Legal standards of reasonable security and professional care should also take account of the point at which quantum-related vulnerabilities became sufficiently foreseeable.

Post-quantum cryptography provides an illustrative answer to why waiting for consensus may itself create risk. Institutions may postpone migration because replacement standards are evolving, implementation is costly, and the practical arrival of quantum threats is uncertain. However, the delayed action may also carry the risk of exposing records and communications that must remain secure for many years. Therefore, provisional roadmaps, sector-specific priorities, and periodic review may prove to be more adequate responses than either immediate universal replacement or indefinite postponement.

3.4. Cross-Border Quantum Infrastructures

Distributed quantum networks and cloud-based quantum services may separate the preparation, execution, measurement, storage, and control of a technological process across several states.[26] The distributed and interconnected nature of quantum infrastructures creates difficulties for legal doctrines that connect jurisdiction, applicable law, and public authority to a territorially identifiable act.[27]

The conflict-of-laws and existing jurisdictional rules remain the necessary starting point. Legal systems, domestic or international, already use connecting factors such as the place of conduct, place of harm, location of data, residence of the parties, and place of contractual performance. Such rules may continue to govern certain aspects of the disputes involving quantum infrastructure.

The difficulty arises where no specific location accurately represents the legally relevant act or activity. A quantum operation may be initiated

[26] Caleffi, Amoretti, Ferrari, Illiano, Manzalini, Cacciapuoti, 2024: 6–7, 19

[27] Main, Drmota, Nadlinger et al., 2025: 383.

in one state, processed through infrastructure in another, measured elsewhere, and produce effects in several different jurisdictions. Accordingly, a purely territorial analogy may obscure the distribution of control, risk, and responsibility. [28]

In such an environment, courts and regulators can still adapt existing principles by examining the function performed in each location, the actor exercising effective control, the place where the relevant harm occurs, and the interests of the affected legal systems. Therefore, the task is not necessarily to create an entirely new law of quantum jurisdiction. Contracts can also allocate applicable law, forum, audit access, and responsibility among users, providers, and subcontractors, although it must be reminded that 'private agreements cannot remove mandatory public-law obligations.'[29]

Some matters will require international coordination, particularly cross-border warrants, lawful access, evidentiary integrity, logging, and responsibility for distributed infrastructure.[30] However, waiting for international consensus may leave important questions unresolved. In order to mitigate emerging problems, provisional function-based rules can reduce uncertainty while more stable agreements develop.

The problem of cross-border quantum infrastructures underlines the limits of inherited categories. While 'territoriality' remains an important legal principle, its *ratio* is not served by mechanically assigning a distributed process to whichever physical location is easiest to identify. The relevant question is whether the chosen connecting factor corresponds to control, affected interests, and the practical relationship between the conduct and the forum.

Evidently, the four illustrations of the 'Quantum Age' do not call for a single regulatory or jurisprudential solution. 'Legal decision support' demands responsibility and contestability; 'quantum evidence' requires control of state power and reliable proof; 'post-quantum cryptography' raises problems of technological obsolescence and transition; and 'distributed infrastructures' strain territorial connecting factors. In each field, however, the same method applies by identifying the purpose of the inherited rule, determining what the technology has changed, and choosing between continuity, adjustment, and a new regime.

[28] Zafar, 2025: 1545–1546.

[29] See D. 2.14. 38; D.50.17.45.1; also see French Civil Code art. 8.

[30] Balarabe, 2025: 807.

4. 'Waiting for Consensus' as a Normative Failure?

4.1. Limits of Waiting

Uncertainty is an unavoidable feature of emerging technologies.[31] Courts and regulators may lack reliable information about technical capacities, error rates, long-term risks, and social uses. Premature legislation may freeze an inaccurate understanding of the technology or impose rules that rapidly become obsolete. Thus, waiting can, in some circumstances, be a legitimate form of action.

The problem lies in that legal inaction is not neutral. While institutions wait for doctrinal clarity, political agreement, ethical legitimacy, or technical standardization; technologies may already influence public decisions, generate evidence, reshape security practices, and distribute risks among individuals and institutions. The absence of a formal legal response may allow technological developers, service providers, or public authorities to assume the role of decision-making through practice. Therefore, the real choice is between adopting temporary legal safeguards and postponing legal judgment.

The exercise of caution through delay may be reasonable where the relevant use is experimental, the consequences are limited and reversible, or positive law provides effective remedies in the event of harm. The choice of inaction becomes increasingly indefensible where a technology, for example, restricts fundamental rights, influence criminal procedure, affects access to public rights and benefits or curbs the ability of an individual to understand and challenge a decision.

In that regard, especially three forms of postponement are particularly problematic. First, law may wait for a technical certainty that cannot realistically be achieved. Emerging systems will continue to change while their performance may remain probabilistic and context dependent. It follows that requiring complete agreement about reliability before establishing any safeguards allows uncertainty to be borne by the person affected by the technology. In order to prevent the risk, the necessary level of validation, disclosure, and review must be determined for the particular use.

Second, law may defer normative questions to technical bodies or private actors, thereby resorting to soft-law instruments, professional standards, or other forms of non-binding guidance. While standards can

[31] Moses, 2007: 250.

define calibration procedures, security methods, or audit requirements, it is important to underline here that they cannot determine what level of transparency is compatible with due process, whether a particular interference requires authorization, or who should bear the risk of an erroneous decision, since the latter three issues represent legal choices concerning rights and responsibilities.

Third, institutions may preserve existing doctrine without examining the extent to which the technology has altered its underlying assumptions thereby creating the appearance of legal action without the need for a judgment. The problem with such an approach is that the treatment of a non-transparent automated recommendation as ordinary expert advice, or quantum sensing as merely enhanced observation, may formally extend existing rules while weakening the protections those rules were intended to provide.

Law can respond to all those difficulties without claiming a final regulatory solution by adopting provisional safeguards (including rights to notice and challenge, mandatory preservation of logs and raw data, human review, independent validation, limited authorization of high-risk uses, migration deadlines, sunset clauses, and periodic reassessment). Such measures remain open to revision as technical knowledge and institutional experience develop, not unlike Roman praetorian intervention, which allowed practical safeguards to evolve before questions of classification or doctrine were fully settled. In both cases, the objective is to manage uncertainty without allowing responsibility to be postponed or suspended.

4.2. From Uncertainty to Legal Judgment

In the face of technological changes, the urgency and intensity of the response from law should depend on the interests at stake. For example, a system used for internal document organization may require relatively light controls, whereas one concerning detention, criminal evidence, public benefits, or legally binding decisions calls for much stronger guarantees.

Similarly, uncertainty about the future capabilities of quantum computing may not justify immediate replacement of every cryptographic system, although it may already justify migration planning for records and infrastructures that must remain secure over extended periods.

Therefore, the central principle shall be restated as the absence of consensus may justify provisional and revisable legal measures, but it

cannot justify the absence of legal judgment. The absence of legal judgment or, in other words, law's conscious preference for inaction, may come in many forms. Nevertheless, non-interference becomes a normative failure when it leaves affected persons without protection, allows technical practice (or market forces) to determine the content of legal rights, or preserves inherited rules after the assumptions supporting them have changed or already disappeared.

It must be remembered here that the task of law is not to predict the technological future with great accuracy; that is not the law's domain. Law has always been about rights and duties; some may even add 'justice' to the list. Thus, the main goal of law in this respect is to decide how the burdens of uncertainty, responsibility, and risk are to be distributed while the future remains unsettled.

5. Conclusion

The AI–quantum age may be confronting law with unfamiliar technologies; however, this problem in hand is not an entirely unfamiliar one. Legal systems have always had to govern new objects, practices, and relationships through inherited concepts. The challenge is to determine when those concepts remain capable of serving their original purposes and when technological change has altered the assumptions on which they depend.

Our argument throughout this study is that a Roman-law-informed account of adaptation shall help clarifying this task. The Roman sequence of inquiry: 'classification' as the identification of the legal character of the new phenomenon; 'analogy' as the test of whether an established rule or remedy can be extended; '*ratio*' as the determination of whether that extension remains consistent with the rule's purpose; and 'practical/provisional adjustment' as the allowance of legal protection to develop before doctrine is comprehensively reconstructed, does not require either automatic continuity or immediate techno-specific legislation.

The four illustrations considered throughout the study demonstrate the importance of such a distinction. Quantum–AI decision support raises questions of human responsibility, explanation, and contestability. Quantum evidence tests whether existing doctrines of search and admissibility remain effective when technologies penetrate physical barriers or produce difficult-to-examine results. Post-quantum cryptography may weaken the technical foundations of electronic signatures, authenticated records, and digital trust. Distributed quantum infrastructures challenge legal rules built around territoriality.

In each field, inherited doctrine provides a necessary starting point but not always a complete answer. Existing rules may continue to govern where their underlying rationale remains intact. However, they will require adjustment where technology changes the scale of interference, the distribution of knowledge, the reliability of proof, the attribution of responsibility, or the location of legally relevant act. In some cases, new statutory or international regimes may ultimately be required.

Law should not attempt to eliminate uncertainty before acting. Nor should it allow technological novelty to weaken ordinary demands for justification, transparency, accountability, and protection of individual rights. In circumstances where comprehensive regulation would be premature, provisional and revisable measures can preserve rights and allocate responsibility in the course of developing technical knowledge.

The main danger therefore is not regulatory delay alone. It is the 'decision to wait' becoming a substitute for legal judgment. Consensus may improve the quality and legitimacy of regulation, but it rarely precedes every consequential use of a new technology. Law must decide how uncertainty is to be governed before consensus fully arrives. Otherwise, the distribution of technological power, risk, and responsibility may be allocated by market forces, technology providers, or institutional practice whose incentives do not necessarily reflect the values that law is expected to protect. In such a case, legal institutions would not simply be waiting; they would, in practice, allow other actors to determine the terms on which new technologies become part of the social and institutional order.

References

Ando, C. (2015). Exemplum, analogy and precedent in Roman law. In Lovrie, M., Lüdemann S. (eds.), *Exemplarity and Singularity: Thinking through Particulars in Philosophy, Literature and Law* (pp. 111-122). New York: Routledge

Anurag, S., Musawenkosi D.S. (2026). Algorithmic anxiety: AI, work, and the evolving psychological contract in digital discourse. *Frontier Psychology.* 7. 1-16

Baryse, D., Sarel, R. (2023). Algorithms in the court: does it matter which part of the judicial decision-making is automated? *Artificial Intelligence and Law*. 32. 117–146

Balarabe, K. (2025) Quantum Computing and the Law: Navigating the Legal Implications of a Quantum Leap. *European Journal of Risk Regulation.* 16(2), 794–813

Bayamlıoğlu, E. (2021). The right to contest automated decisions under the General Data Protection Regulation: Beyond the so-called "right to explanation". *Regulation and Governance.* 16(4). 1058-1078

Bayamlıoğlu, E. (2018). Contesting automated decisions: A view of transparency implications. *Eur. Data Prot. L. Rev.* 4. 433-447

Bernstein D.J, Lange, T. (2017). Post-Quantum Cryptography. *Nature.* 549. 188–194

Berger, A. (1991). Encyclopaedic Dictionary of Roman Law, Philadelphia: The American Philosophical Society

Borkowski, A., du Plessis, P. (2005). Textbook on Roman Law. 3rd ed., Oxford: Oxford University Press

Buckland, W.W. (1963). A Text-Book of Roman Law from Augustus to Justinian. 3rd ed., Cambridge: Cambridge University Press

Braeutigam, Ronald R. (1979). The Effect of Uncertainty in Regulatory Delay on the Rate of Innovation. *Law and Contemporary Problems*. 43(1). 98-111

Caleffi, M., Amoretti, M., Ferrari, D., Illiano, J., Manzalini, A., Cacciapuoti, A.S., (2024). Distributed Quantum Computing: A Survey. *Computer Networks.* 254. 1106721-25

Figueiredo Peluso Lopes, G. (2025). Bias in adjudication and the promise of AI: Challenges to procedural fairness. *Law, Technology and Humans*. 7(1). 47-67

Finley, M.I. (1959). Technology in the Ancient World. *The Economic History Review,* New Series. 12(1). 120-125

Garfinkel, S., Hoofnagle, C.J. (2022). Law and Policy for the Quantum Age. Cambridge: Cambridge University Press

Grabosky, P. N. (2001). Virtual Criminality: Old Wine in New Bottles? *Social & Legal Studies*. 10 (2). 243-249

Heumann, H. G., Seckel, E. (1926). Handlexicon zu den Quellen des römischen Rechts, 9th ed., Jena: Verlag Gustav Fischer

Jolowicz, H.F. (1932). Historical Introduction to the Study of Roman Law, Cambridge: Cambridge University Press

Lusthaus, J. (2024). Reconsidering Crime and Technology: What Is This Thing We Call Cybercrime? *Annual Review of Law and Social Science,* 20, 369–385

Main, D., Drmota P., Nadlinger D.P., Ainkey E.M.,Agrawal A., Nichol B.C., Sirinivas R., Araneda G., Lucas D.M. (2025). Distributed Quantum Computing across an Optical Network Link. *Nature.* 638. 383–388

Magalhaes, D. (2019). Changing law by analogy. The importance of analogical reasoning to the dynamics of private law, since Roman legal thought, *Bol. Fac. Direito U. Coimbra*. 95/1. 1597-1612

Mandel G.N. (2007). History Lessons for a General Theory of Law and Technology. *MINN. J.L. Sci. & Tech*. 8(2). 551-570

Mandel, G.N. (2009). Regulating Emerging Technologies. *Law, Innovation and Technology.* 1(1). 75-92

Marchant, G. E. (2011). The Growing Gap Between Emerging Technologies and the Law in Marchant, G., Allenby, B., Herkert, J. (eds), *The Growing Gap Between Emerging Technologies and Legal-Ethical Oversigh*t. The International Library of Ethics, Law and Technology 7 (pp. 19-34) Dordrecht: Springer (2011a)

Marchant, G. E. (2011). Addressing the Pacing Problem in Marchant, G., Allenby, B., Herkert, J. (eds), *The Growing Gap Between Emerging Technologies and Legal-Ethical Oversight*. The International Library of Ethics, Law and Technology 7 (pp. 199-206) Dordrecht: Springer (2011b)

Moses, L.B. (2007). Recurring Dilemmas: The Law's Race to Keep Up with Technological Change, *Ill. J.L. Tech. & Pol'y*. 2. 239-285

OECD (2025), Governing with Artificial Intelligence: The State of Play and Way Forward in Core Government Functions, OECD Publishing, Paris, retrieved 28 August 2026, from https://doi.org/10.1787/795de142-en

Perrier, E, Aboy, M. (2026). Quantum Information Technology and the Law. in Aboy, M. Compagnucci, M.C., Minssen, T. (eds), *Quantum Technology Governance,* I, Springer, 2–98

Schön A.D. (1967). Technology and Change, The New Heraclitus, New York: Delacorte Press

Sohm, R. (1907). The Institutes: A Textbook of the History and System of Roman Private Law (Trans. by Ledlie, J.C.) 3rd ed. Oxford: Clarendon Press

US FDA (2024). Electronic Systems, Electronic Records, and Electronic Signatures in Clinical Investigations Questions and Answers, Guidance for Industry, U.S. Department of Health and Human Services Food and Drug Administration, October 2024; retrieved 28 August 2026 from https://www.fda.gov/media/166215/download

Williams, E. (2021). Capitalism and Slavery, 3rded., Chapel Hill: University of North Carolina Press.

Zafar, A. (2025). Quantum Computing in Finance: Regulatory Readiness, Legal Gaps, and the Future of Secure Tech Innovation. European Journal of Risk Regulation. 16(4). 1535–1566

Zimmermann, R. (1996). The Law of Obligations: Roman Foundations of the Civilian Tradition. Oxford: Oxford University Press

Legal documents and case law

UNCITRAL The Model Law on Electronic Commerce (MLEC) (1996) retrieved 28 August 2026, from https://uncitral.un.org/en/texts/ecommerce/modellaw/electronic_commerce

Case: *People v. Diaz* (2011) - *People v. Diaz,* 244 P. 3d 501 - 2011 - }Cal: Supreme Court.

Dr Baha Yiğit Sayın,
Docent,
Pravni fakultet, Koç Univerzitet u Istanbulu,
Republika Turska

Isčekivanje konsenzusa: Pravo, tehnologija, veštačka inteligencija i normativni izazovi kvantnog doba. Pogled na pravno prilagođavanje zasnovan na principima rimskog prava

Sažetak

Članak razmatra problem pravnog odlučivanja u periodima tehnološke neizvesnosti, sa posebnim osvrtom na razvoj veštačke inteligencije i kvantnih tehnologija. Umesto da se tehnološke novine tretiraju isključivo kao povod za hitnu regulaciju ili potpunu uzdržanost, postavlja se pitanje kako se postojeći pravni koncepti mogu proveriti u odnosu na promenljive činjenične okolnosti. Oslanjajući se na rimsko pravo, autor razvija model pravnog prilagođavanja zasnovan na klasičnom redosledu ispitivanja novih pojava: klasifikacija, analogija, racio postojećih pravila i usklađivanje sa praksom. Analiza se primenjuje na četiri oblasti: podršku pravnom odlučivanju putem kvantnih tehnologija i veštačke inteligencije, kvantnr dokaze i krivični postupak, postkvantnu kriptografiju i digitalno poverenje, kao i prekogranične kvantne infrastrukture. U članku se iznosi stav da ove oblasti ne zahtevaju jedinstveno regulatorno rešenje. U zavisnosti od prirode tehnološke promene, postojeća doktrina može biti dovoljna, može zahtevati prilagođavanje ili može biti zamenjena novim pravnim režimom. Takođe se ističe da neizvesnost može opravdati oprez i privremene mere, ali ne sme postati razlog za odlaganje pravnog odlučivanja u situacijama kada su već ugrožena prava, odgovornost, pouzdanost dokaza ili javni autoritet. U slučaju izostanka konsenzusa, pravo može delovati putem privremenih mera podložnih reviziji, pod uslovom da se očuva osnovna svrha postojećih pravnih mehanizama zaštite.

Ključne reči: *rimsko pravo, pravo i tehnologija, veštačka inteligencija, kvantna tehnologija, pravna adaptacija.*

Др Нина Косановић, [*]
Самостални стручно-технички сарадник,
Универзитет у Нишу,
Република Србија

UDK: 347.214.6(37)(091)
004.78:347.23
347.77/.78

DOI: 10.5281/zenodo.23100570

ЕВОЛУЦИЈА ПОЈМА „БЕСТЕЛЕСНЕ СТВАРИ”: ОД РИМСКОГ ПРАВА ДО ДИГИТАЛНЕ ИМОВИНЕ У 21. ВЕКУ

Апстракт: У најстаријем периоду развоја римског права појам ствари се поистовећивао са телесним стварима (*res corporales*). До значајне еволуције правне мисли која је изнедрила потребу разликовања телесних и бестелесних ствари долази пред крај републике, када је преовладало схватање да предмет правног промета, поред телесних ствари, могу бити и бестелесне ствари. Бестелесним стварима (*res incorporales*) су се сматрала права (осим права својине) и нека нематеријална добра (наследство, плодоуживање, потраживања).

Иако појам “бестелесна ствар” делује противречно, посредством пандектног права ова подела је доспела и у савремено право и извршила снажан утицај на развој европских правних система. Задржано је становиште из римског права да се под појмом бестелесних ствари подразумевају сва имовинска права, осим права својине.

Посебну етапу у том развоју представља појава нематеријалних добара која су предмет права интелектуалне својине. За разлику од Гајевих *res incorporales*, код којих је само право означено као бестелесна ствар, савремена правна теорија познаје и нематеријална добра која могу представљати објекте субјективних права, па у савременом праву *res incorporales* обухватају широк спектар имовинских права, укључујући стварна права на туђим стварима, потраживања, као и права интелектуалне својине. Развој дигиталне економије додатно је усложио ову поделу стварањем нових облика дигиталне имовине који немају физичку супстанцу, али могу имати имовинску вредност и бити предмет правног промета.

[*] nina_gavrilovic87@yahoo.com

Анализа еволуције појма бестелесне ствари од римског права до савремених облика нематеријалне и дигиталне имовине показује трајни утицај римске правне мисли, али и границе непосредне примене римскоправних категорија на савремене правне односе. Циљ рада је да се, полазећи од римскоправне поделе на *res corporales* и *res incorporales*, испита како се појам објекта имовинских права постепено проширивао са телесних ствари на различите облике нематеријалних добара и какав значај тај развој има за разумевање дигиталне имовине у XXI веку.

Кључне речи: *res incorporales, res corporales,* бестелесне ствари, римско право, права интелектуалне својине, дигитална имовина.

1. Увод

Подела ствари на телесне (*res corporales*) и бестелесне (*res incorporales*) представља једну од најзначајнијих класификација ствари коју је римско право оставило савременој правној науци. Иако на први поглед почива на једноставном разликовању онога што се може додирнути од онога што нема телесну природу, њен правни значај је знатно сложенији. Гајева формулација према којој су бестелесне ствари оне које се не могу додирнути, већ „постоје у праву" (*quae in iure consistunt*), омогућила је да појмом *res* буду обухваћене и одређене имовинске вредности које немају материјалну супстанцу. Управо је тиме отворено питање односа између ствари, права и њиховог предмета, које ће остати значајно и у каснијем развоју приватног права.

Ова подела није остала ограничена на римско право. Посредством пандектне науке прихваћена је и у савременој грађанскоправној теорији, али је развој правног промета постепено мењао и проширивао значење бестелесног у праву. Док су код Гаја *res incorporales* пре свега била права, савремено право познаје и нематеријална добра која сама могу представљати објекте субјективних права. Ова промена нарочито је уочљива у области интелектуалне својине, у којој се јасно раздваја нематеријално добро од права које поводом њега припада одређеном субјекту.

Развој информационих технологија и дигитализација економских односа дали су овом питању нову димензију. Појава дигиталне

имовине, која нема физичку супстанцу, али може имати самосталну економску вредност и бити предмет правног промета, поново отвара питање граница традиционалне поделе на телесне ствари и бестелесна права. Посебно се поставља питање да ли се овакви облици имовине могу обухватити постојећим правним категоријама и у којој мери се приликом њиховог правног квалификовања може ослонити на концепт *res incorporales*.

Предмет овог рада је развој појма бестелесне ствари од његових римскоправних корена до савремених нематеријалних и дигиталних добара. Полазећи од настанка и значења поделе на *res corporales* и *res incorporales*, посебна пажња биће посвећена Гајевој концепцији бестелесних ствари и њеном практичном значају у римском праву, а затим развоју овог концепта у савременом праву, нарочито у области интелектуалне својине и дигиталне имовине. Циљ рада је да се испита како се појам објекта имовинских права постепено ширио са телесних ствари на различите облике нематеријалних добара и какав значај тај развој има за разумевање правне природе дигиталне имовине у XXI веку.

2. Подела ствари на телесне и бестелесне

2.1. Филозофски и терминолошки корени поделе ствари на телесне и бестелесне

Већ у периоду позне Републике јавља се мисао да нису све правно релевантне појаве телесне ствари. Елије Гал[1], говорећи о државини, говори о стварима које се (не) могу додирнути (*res quae tangi (non) possunt*), при чему се државина, дефинисана као употреба земљишта (*usus fundi*), разликује од самог земљишта.[2] Код Елија Гала могу се уочити рани трагови разликовања телесне ствари од нетелесне појаве, у овом случају од државине, иако он још не употребљава изразе res corporales и res incorporales.

[1] Отприлике 120–70. год. п. н. е.

[2] „*Possessio est quidam usus agri aut aedificii, non ipse fundus aut ager. Non enim possessio est in rebus, quae tangi possunt, nec qui dicit se possidere, is suam rem potest dicere*...“
„Државина је извесно вршење фактичке власти над земљиштем или зградом, а не само земљиште или зграда. Јер државина није сама ствар која се може опипати, нити онај ко каже да држи ствар може због тога рећи да је она његова...“ https://latin.packhum.org/loc/522/1/0#0 Gaius Aelius Gallus, *De Verbis ad Ius Civile*

Из одломка из Дигеста[3] такође видимо назнаке за разликовање телесног и бестелесног. Из овог одломка из Дигеста се види да Улпијан у својој 39. књизи цитира Лабеона који је живео крајем I века пре н. е. и почетком I века н. е. Улпијан, позивајући се на Лабеона, наглашава да државина наследства (*hereditas*), као и државина добара (*bonorum possessio*), није физичка државина над појединачним предметима из заоставштине (нпр. над кућом, земљиштем или робом), већ је то државина права из наследства. Уколико у тој заоставштини нема ниједне телесне ствари, већ се састоји само од права и обавеза, *bonorum possessio* би опет била могућа, управо из овог разлога. *Hereditas* се посматра као правна целина различита од појединачних телесних ствари које могу улазити у њен састав.

Грчке филозофске расправе о материјалном и нематеријалном (почев од Платона и Аристотела, преко стоика) такође су утицале на појаву свести да се као предмет правног односа могу јавити и бестелесне ствари. Римски правници су преузели Аристотелову дефиницију додира као примарног доказа материјалности.

Иако је Гај био први који је поделио ствари на телесне и бестелесне, у својим Институцијама, Цицерон је био тај који је и пре њега ствари разврстао у групе, без заједничког назива. У једној групи је било земљиште, зграде, олук, стока, намештај, а у другој оне ствари „које се опажају умом", које немају објективно постојање - бестелесне ствари, и ту сврстава одржај, старатељство, сродство.[4] У питању су

[3] **D. 37.1.3.1**„*Hereditatis autem bonorumve possessio, ut Labeo scribit, non uti rerum possessio accipienda est: est enim iuris magis quam corporis possessio. Denique etsi nihil corporale est in hereditate, attamen recte eius bonorum possessionem adgnitam Labeo ait.*"
„Међутим, државину наследства или државину добара, како пише Лабеон, не треба схватити као државину ствари; јер је то пре државина права него државина тела (ствари). Најзад, иако у самом наследству нема ниједне телесне ствари, Лабеон с правом каже да се ипак стиче државина наследства."

[4] Cic. Top. 5.26–27 "Definitionum autem duo genera prima: unum earum rerum quae sunt, alterum eorum quae intelleguntur. 27. Esse ea dico, quae cerni tangique possunt, ut fundum, aedes, parietem, stillicidium, mancipium, pecudem, supellectilem, penus et cetera; quo ex genere quaedam interdum vobis definienda sunt. Non esse rursus ea dico, quae tangi demonstrarive non possunt, cerni tamen animo atque intellegi possunt, ut si usucapionem, si tutelam, si gentem, si agnationem definias, quarum rerum nullum subest corpus, est tamen quaedam conformatio insignita et impressa intellegentia, quam notionem voco."
Cic. Top. 5.26–27 „Постоје, дакле, две основне врсте дефиниција: једне се односе на ствари које постоје, а друге на оно што се поима разумом. 27. Под стварима које постоје подразумевам оне које се могу видети и додирнути, као што су земљиште,

били институти који су били значајни за питања имовинских односа. Код Цицерона разликовање телесног и бестелесног још увек има превасходно логичко-филозофски карактер: насупрот ономе што се може видети и додирнути стоји оно што нема *corpus*, али се може појмити разумом. Цицерон не користи изразе *res corporales* и *res incorporales*, али поставља исту филозофску основу коју ће Гај касније преточити у правну поделу.

2.2. Подела на телесне и бестелесне ствари по Гају

Иако Римљани нису били склони дефинисању, под појмом ствари у класичном периоду римског права подразумевао се предмет неког правног односа и обухватао како делове природе која окружује човека (ствари у ужем смислу), тако и робове и права имовинског карактера, односно „бестелесне ствари". Појам ствар се користи и у ширем смислу, као објект права, када се под овим појмом подразумева све оно што може да буде предмет правног односа (Еиснер, Хорват, 1948: 201).[5]

Прву сачувану системску правничку поделу ствари на *res corporales* и *res incorporales* налазимо код Гаја. За разлику од Цицерона који за поделу користи субјективно опажање човека, Гај користи објективни критеријум. Он је ствари делио на телесне (*res corporales*) и бестелесне (*res incorporales*), полазећи од могућности да буду предмет опажања чулом додира. Телесним стварима сматрао је оне које се могу додирнути, наводећи као примере земљиште, роба, одећу, злато и сребро.

Насупрот њима, бестелесне су ствари које се не могу додирнути, већ „постоје у праву" (*in iure consistunt*). У ову категорију Гај сврстава наследство (*hereditas*), плодоуживање (*ususfructus*), потраживања

кућа, зид, олук, роб, стока, покућство, залихе хране и друге сличне ствари; из те врсте и ви ћете понекад морати да дајете дефиниције. Насупрот томе, кажем да су нетелесне (не постоје у материјалном смислу) оне ствари које се не могу ни додирнути ни показати, али се ипак могу сагледати умом и схватити разумом, као када дефинишеш одржај (*usucapio*), старатељство (*tutela*), род (*gens*) или агнатско сродство (*agnatio*). Испод тих ствари не налази се никакво тело (*corpus*), али ипак постоји извесна творевина која је одређена и утиснута у разуму, а коју називам појмом (*notio*)."

[5] Под појмом ствари су се у римском праву подразумевали и делови природе којима римско а ни савремено право не дају статус ствари које могу бити предмет правног промета. У питању су биле ствари које су биле *res extra commercium* – нпр. ваздух, обала мора. Из овога закључујемо да ствар у римском праву није нужно имала економску вредност.

(*obligationes*), као и права земљишних службености (*iura praediorum*).[6] При томе, бестелесни карактер ових категорија не зависи од телесне природе предмета на који се конкретно право односи: предмет наследства или потраживања може бити телесна ствар, али су само право наслеђивања (*ius successionis*), право плодоуживања (*ius utendi fruendi*) и право из потраживања (*ius obligationis*) бестелесни.

Из Гајеве поделе произлази да критеријум бестелесности не треба свести искључиво на физичку немогућност додира. Иако Гај управо могућност додира користи као основни критеријум разликовања телесних и бестелесних ствари, суштина његове концепције јасније се испољава у одређењу бестелесних ствари као оних које *in iure consistunt* – „постоје у праву". За разлику од телесних ствари, чије постојање не зависи од правног поретка, бестелесне ствари код Гаја представљају правне категорије чије се постојање може спознати једино посредством права. Наследство, плодоуживање, потраживање или службеност немају материјалну супстанцу која би се могла непосредно опазити, али за право представљају имовинске вредности и могу производити правне последице.

Посебно је значајно што Гај јасно разликује право од телесног предмета на који се оно односи. Тако чињеница да се у саставу наследства могу налазити телесне ствари не мења бестелесну природу самог

[6] Gai. Inst. 2.12–14
Quaedam praeterea res corporales sunt, quaedam incorporales. Corporales hae sunt, quae tangi possunt, velut fundus, homo, vestis, aurum, argentum et denique aliae res innumerabiles. Incorporales sunt, quae tangi non possunt, qualia sunt ea, quae in iure consistunt, sicut hereditas, ususfructus, obligationes quoquo modo contractae. Nec ad rem pertinet, quod in hereditate res corporales continentur, et fructus, qui ex fundo percipiuntur, corporales sunt, et quod ex aliqua obligatione nobis debetur, id plerumque corporale est, veluti fundus, homo, pecunia: nam ipsum ius successionis et ipsum ius utendi fruendi et ipsum ius obligationis incorporale est. Eodem numero sunt iura praediorum urbanorum et rusticorum.
Гај, Инст. 2.12–14 „Осим тога, неке ствари су телесне, а неке бестелесне. Телесне су оне које се могу додирнути, као што су земљиште, роб, одећа, злато, сребро и, најзад, безброј других ствари. Бестелесне су оне које се не могу додирнути, као што су оне које постоје у праву (quae in iure consistunt), попут наследства, плодоуживања и потраживања, без обзира на који су начин настале. При томе није од значаја што се у наследству налазе телесне ствари, што су плодови који се убирају са земљишта телесни, нити што је оно што нам се дугује на основу неке облигације најчешће телесна ствар, као што су земљиште, роб или новац: јер само право наслеђивања, само право употребе и прибирања плодова и само право из потраживања јесте бестелесно. У исту категорију спадају права градских и сеоских земљишних службености."

права наслеђивања. Исто важи и за облигациони однос: предмет дуговане престације може бити земљиште, роб или новац, дакле телесна ствар, док је само право повериоца из потраживања бестелесно. На тај начин се тежиште правног посматрања помера са материјалног предмета на право које поводом тог предмета постоји. Управо у томе се огледа значај Гајеве поделе за даљи развој појма ствари, јер се њоме превазилази схватање према коме само оно што има физичку супстанцу може имати самосталан значај у имовинскоправним односима.

Ипак, Гајева концепција не подразумева да су сва права бестелесне ствари. У његовој систематици право својине заузима специфичан положај и последица је начина на који су римски правници схватали однос својине и њеног предмета.[7] Док су плодоуживање, службености и потраживања, која су свом титулару пружала само поједина овлашћења у погледу ствари, сврставани међу *res incorporales*, право својине се није појављивало као посебна бестелесна ствар, већ се у извесном смислу поистовећивало са самом телесном ствари над којом је власник имао потпуну правну власт.[8] Управо на то указују Куштримовић и Лазић, истичући да се подела на телесне и бестелесне ствари није заснивала само на фактичком критеријуму – могућности да се ствар додирне – већ и на правном критеријуму, односно на питању да ли ималац има потпуну правну власт над ствари (Куштримовић. Лазић, 2009: 14).

Гајеву поделу ствари на телесне и бестелесне прихватила је и Јустинијанова кодификација. У Јустинијановим Институцијама овој подели посвећен је посебан наслов *De rebus incorporalibus*, у коме се, следећи Гајеву концепцију, телесне ствари одређују као оне које се по својој природи могу додирнути (*quae sui natura tangi possunt*), док су бестелесне оне које се не могу додирнути и које „постоје у праву" (*quae in iure consistunt*). Као примери бестелесних ствари поново се наводе наследство, плодоуживање, потраживања и земљишне службености.[9]

[7] É. P. P. de Sá Lima, A. C. R. S. Castro у раду „Energy as an Intangible Asset: A Legal Analysis in Light of Res Corporales and Res Incorporales", цитирајући Cursi (2004: стр. 180-183) објашњавају да су Римљани усвојили материјалистичко схватање имовине, изједначавајући је са самим објектом. У римском систему, поседовање имовине значило је имати нешто опипљиво чулима. То је било зато што је имовина схваћена као припадност тако искључиво и потпуно, да се није могла замислити ни у чему другом осим у материјалној ствари.

[8] Власник не каже да му припада право својине на ствари, већ да му припада ствар.

[9] Iust. Inst. 2.2 pr.–3 (*De rebus incorporalibus*). Уп. и D. 1.8.1.1 (Gai. 2 inst.).

2.3. Практични значај поделе ствари на телесне и бестелесне у римском праву

Подела на *res corporales* и *res incorporales* није имала само теоријски и систематски значај, већ је производила и конкретне правне последице. Разлика у природи телесних и бестелесних ствари одражавала се на могућност њихове државине, начине стицања и преноса, као и на примену одржаја (Стојчевић, 1985: 140). Телесне ствари могле су бити предмет фактичке предаје (*traditio*), док код бестелесних ствари, због одсуства телесног предмета који би могао бити предат, такав начин преноса није био могућ. Поједина права која су спадала у *res incorporales* могла су се, у зависности од њихове природе и периода развоја римског права, установљавати или преносити путем *in iure cessio*.

Бестелесна природа права посебно се одражавала на могућност успостављања државине и стицања одржајем (Игњатовић, 2022: 208). О практичним последицама таквог схватања сведочи Паулов текст сачуван у Дигестама, у којем се за земљишне службености изричито наводи да су, иако су везане за телесне ствари, саме по себи бестелесне.[10]

Паулов текст показује да бестелесност није представљала само питање правне класификације, већ је имала непосредне последице на правни режим ових права.[11] Службеност је могла бити везана за телесну ствар – земљиште – али сама службеност није имала телесну

[10] Паул, као Гајев следбеник, полазећи од Гајевог закључка да су службености бестелесне, из њега изводи логичку правну последицу: пошто су бестелесне, над њима се не може вршити фактичка власт (државина), па се самим тим не могу стећи протеком времена (одржајем).
Paul. 15 ad Sab. D. 8.1.14 pr.:"*Servitutes praediorum rusticorum etiamsi corporibus accedunt, incorporales tamen sunt et ideo usu non capiuntur: vel ideo, quia tales sunt servitutes, ut non habeant certam continuamque possessionem: nemo enim tam perpetuo, tam continenter ire potest, ut nullo momento possessio eius interpellari videatur. idem et in servitutibus praediorum urbanorum observatur.*"
„Службености сеоских земљишта, иако су везане за телесне ствари, ипак су бестелесне и зато се не могу стећи одржајем. Разлог је и тај што су такве природе да не могу бити предмет сталне и непрекидне државине; нико, наиме, не може непрестано и без прекида пролазити тако да се ни у једном тренутку не би сматрало да је његова државина прекинута. Исто правило важи и за службености градских земљишта."

[11] „сасвим могуће да је Паул појам бестелесности права (iura) и са њим повезану поделу ствари преузео или из исте културне традиције из које је тај појам доспео код Гаја, или непосредно из истог школског наслеђа које су други могли преузети од Гаја и анонимно пренети."(Beghini, Zambotto, 2023: 17).

природу. Тиме се још једном испољава разлика између телесног предмета и права које поводом тог предмета постоји, већ јасно уочљива у Гајевој концепцији *res incorporales*.

3. Бестелесне ствари у савременом праву

Иако појам "бестелесна ствар" делује противречно, посредством пандектног права подела ствари на телесне и бестелесне је из римског права доспела и у савремено право и извршила снажан утицај на развој европских правних система.[12]

Савремено право, проучавајући појам ствари и критеријуме за њихову поделу, и даље наводи поделу на телесне и бестелесне ствари. Ова подела, настала у римском праву, задржала је своје место и у савременој грађанскоправној теорији, иако се данас упоредо са њом употребљавају и појмови материјална и нематеријална добра. Ипак, ове поделе се не могу у потпуности поистоветити. Особеност римскоправне концепције огледала се у томе што се право својине поистовећивало са телесном ствари која је била његов предмет, док су друга имовинска права сврставана у категорију бестелесних ствари (*res incorporales*). Појам *res incorporales* код Гаја је првенствено обухватао права, а не нематеријалне објекте права у савременом смислу. Развој права је, међутим, постепено довео до проширења круга нематеријалних имовинских вредности и признавања различитих нематеријалних добара као самосталних објеката правних односа. Због тога Гајева подела представља значајну полазну тачку за праћење еволуције појма бестелесне ствари, иако се његово изворно значење не може у потпуности поистоветити са значењем које појмови бестелесног и нематеријалног имају у савременом праву.

У савременом стварном праву, појам ствари је и даље пре свега везан за њену материјалну природу. Ствар као објект стварних права се у савременом праву дефинише као део материјалне природе који се налази у човековој власти и на коме може постојати право својине или неко друго стварно право. (Стојановић, 1998:5; Станковић, Орлић, 2001:6) Овакво одређење одговара класичном схватању објекта стварног права као материјалног и индивидуално одређеног добра. Развој науке, технологије и савремених облика правног промета, међутим, довео је у питање довољност овако дефинисаног појма ствари. Појавиле су се нове економски вредне категорије које се не

[12] У пандектном праву је појам бестелесних ствари врло широко схватан. Појам бестелесне ствари познају и кодификације XIX и XX века (Станковић, Орлић, 2001:18).

уклапају у традиционални концепт материјалног предмета, што је условило потребу за ширим одређењем објеката имовинских односа. Иако дефиниција помиње само материјалне ствари, као ствари у правном смислу се третирају и енергија, информација и друге бестелесне ствари. На тај начин је ублажен јаз између нормативног и стварног. Због тога се намеће савременија дефиниција, која предвиђа шире одређење, а која би гласила да је ствар сваки чинилац човековог окружења који физички и правно може бити предмет присвајања (Николић, 2022: 694).

У савременој цивилистичкој теорији задржан је и утицај римскоправног схватања према коме се у категорију бестелесних ствари сврставају имовинска права, изузев права својине. Овом категоријом обухватају се, између осталог, стварна права на туђим стварима, попут службености и заложног права, потраживања, поједина друга имовинска права (нпр. право лова и риболова), као и права интелектуалне својине. Заједничка карактеристика ових права јесте да се она не поистовећују са телесним предметом на који се односе. Имовинска права различита од права својине или немају материјални предмет или свом титулару обезбеђују само одређена овлашћења у погледу телесне ствари, због чега код њих не долази до поистовећивања права са самом ствари, карактеристичног за традиционално схватање права својине (Станковић, Орлић, 2001:19).

Посебан значај у развоју концепта нематеријалних добара имају поменута права интелектуалне својине. За разлику од класичног стварног права, чији је објект по правилу материјална ствар, права интелектуалне својине односе се на добра која немају материјалну супстанцу, али могу имати значајну економску вредност.

Историјска веза између римскоправне категорије *res incorporales* и развоја права интелектуалне својине посебно је дошла до изражаја у немачкој правној доктрини. Како истичу *Beghini* и *Zambotto*, повезаност права која произлазе из интелектуалног стваралаштва са категоријом *res incorporales* допринела је томе да се интелектуалне творевине почну посматрати као нематеријални објекти права (Beghini, Zambotto, 2023: 28) Ипак, указано је на потребу да се концептуално разликују римске *res incorporales*, као права која чине део имовине одређеног лица, од савремених нематеријалних добара која сама представљају објекте права. Ова разлика показује значајну етапу у еволуцији појма бестелесне ствари: док је код Гаја бестелесна ствар пре свега право које *in iure consistit*, у савременом праву нематеријална творевина може представљати самосталан објект поводом којег се установљава субјективно право.

Светска организација за интелектуалну својину (WIPO) интелектуалну својину одређује као творевине људског ума, међу које убраја проналаске, књижевна и уметничка дела, дизајн, као и знакове, имена и слике који се користе у привредном промету.[13] Нематеријални карактер предмета интелектуалне својине нарочито долази до изражаја када се он упореди са материјалним предметом у којем је конкретна интелектуална творевина садржана или изражена. Куповином књиге, на пример, стиче се право својине на конкретном примерку као телесној ствари, али не и ауторско право на делу које је у њему изражено. Иста духовна творевина може бити садржана у великом броју материјалних примерака, а да њен идентитет остане независан од сваког од њих појединачно. Како се истиче у литератури Светске организације за интелектуалну својину, интелектуална својина може бити отелотворена у материјалним предметима у неограниченом броју примерака, али предмет интелектуалне својине није сама физичка копија, већ нематеријални садржај који је у њој изражен.[14]

Ово раздвајање нематеријалног добра од његовог материјалног носача посебно је јасно у ауторском праву. Према Закону о ауторском и сродним правима Републике Србије, ауторско дело је „оригинална духовна творевина аутора, изражена у одређеној форми", независно од његове вредности, намене, величине, садржине и начина испољавања.[15] Предмет правне заштите, дакле, није материјални носач дела – књига, платно, диск или други предмет – већ ауторско дело као нематеријална творевина изражена у одређеној форми. Истовремено, потребно је разликовати саму идеју од њеног израза, будући да ауторскоправна заштита не обухвата идеје као такве, већ начин на који су оне изражене.[16]

Управо се на примеру интелектуалне својине јасно уочава како је римскоправна концепција *res incorporales* током даљег развоја права добила нове облике и значења. У савременом праву интелектуалне својине, потребно је разликовати нематеријално добро које представља предмет заштите од субјективног права које његовом титулару поводом тог добра припада. Тако ауторско дело као немате-

[13] https://www.wipo.int/publications/en/details.jsp?id=4528&plang=EN

[14] WIPO, *General Introduction to Intellectual Property Rights*, WIPO/IP/MCT/APR/04/2, 2004, 3.

[15] Закон о ауторском и сродним правима, чл. 2.

[16] https://www.wipo.int/en/web/copyright

ријална духовна творевина није исто што и ауторско право које поводом тог дела припада аутору.

Овај развој показује да је савремено право отишло корак даље од римског концепта бестелесних ствари. Правни поредак више не признаје имовински значај само телесним стварима и бестелесним правима, већ и нематеријалним добрима поводом којих се установљавају посебна субјективна права и која могу бити предмет економске експлоатације. Управо ће даљи развој технологије и дигитализација довести до појаве нових нематеријалних имовинских вредности, код којих ће разграничење између ствари, права и нематеријалног добра постати још сложеније.

4. Дигитална имовина у контексту бестелесних ствари

Развој информационих технологија и дигитализација економских односа довели су до појаве нових облика имовинских вредности које немају материјалну супстанцу, али могу имати значајну економску вредност и бити предмет правног промета. За разлику од традиционалних нематеријалних добара, чије је правно уобличавање нарочито дошло до изражаја у области интелектуалне својине, дигитално окружење створило је нове облике имовине чије уклапање у традиционалне грађанскоправне категорије није увек једноставно. Управо због тога поново се актуелизује питање граница појма ствари и односа између телесних ствари, бестелесних права и нематеријалних имовинских добара.

Један од најзначајнијих примера представља дигитална имовина. Закон о дигиталној имовини Републике Србије одређује дигиталну, односно виртуелну имовину као „дигитални запис вредности који се може дигитално куповати, продавати, размењивати или преносити и који се може користити као средство размене или у сврху улагања", при чему дигитална имовина не обухвата дигиталне записе валута које су законско средство плаћања и другу финансијску имовину уређену другим законима.[17] Закон разликује две основне врсте дигиталне имовине – виртуелну валуту и дигитални токен.

Већ из законске дефиниције уочавају се карактеристике које дигиталну имовину приближавају традиционалном појму имовинског добра. Она има вредност, може се преносити са једног субјекта на други и може бити предмет размене или улагања. Истовремено, она

[17] Чл. 2. Закона о дигиталној имовини ("Сл. гласник РС", бр. 153/2000)

нема материјалну супстанцу и не може бити предмет физичке предаје на начин карактеристичан за телесне ствари. Како истиче проф. др Мирјана Радовић, опште је прихваћено да дигитална имовина спада у бестелесни облик имовине: реч је о добрима заснованим на компјутерској технологији, која постоје уз помоћ софтвера, а не у физичком свету, при чему се вредност права на тим добрима може изразити у новцу (Радовић, 2024: 19). Дигитална имовина, при томе, настаје, чува се и преноси дигиталним путем, без потребе да у било ком тренутку добије телесни облик. Њена правна природа, међутим, није јединствена. Дигитални запис може представљати саму имовинску вредност, али и служити као дигитални приказ другог имовинског права или вредности (Радовић, 2024: 21).

Као и код права интелектуалне својине, на први поглед би се могло закључити да се дигитална имовина, с обзиром на своју нематеријалну природу, може сврстати у категорију бестелесних ствари. Међутим, анализа римскоправног појма *res incorporales* показује зашто такав закључак захтева опрез. Гај је бестелесним стварима сматрао права, док дигитална имовина не мора представљати субјективно право, већ се може појавити као нематеријална имовинска вредност поводом које њен ималац има одређена правом призната овлашћења. Чињеница да дигитална имовина нема телесну природу није, дакле, сама по себи довољна да би се она поистоветила са римскоправном категоријом *res incorporales*. Другим речима, означавање дигиталне имовине као бестелесне имовине описује њену нематеријалну природу, али не даје само по себи одговор на питање њене правне квалификације.

Ово питање посебно долази до изражаја у области стварног права, где се поставља питање могућности примене традиционалних стварноправних института на дигиталну имовину. Значајан правац у тражењу одговора пружају *UNIDROIT Principles on Digital Assets and Private Law*, који полазе од могућности постојања својинских права на дигиталној имовини (Живковић, 2024: 146).[18] Радовић такође указује на интерес да се на поједина стварноправна питања у вези са дигиталном имовином сходно примене правила која важе за телесне покретне ствари (Радовић, 2024: 19). Међутим, Закон о дигиталној имовини Републике Србије не садржи фикцију којом би се дигитална имовина, ради примене стварноправних правила, изједначила са

[18] Контрола над дигиталном имовином као фактичка власт над њом може се упоредити са државином, док се искључива и потпуна контрола на коју је ималац правно овлашћен може упоредити са својинским овлашћењима.

телесном покретном ствари. Због тога њена бестелесна природа отвара питање у којој мери се постојеће стварноправне категорије могу применити на овај нови облик имовине и да ли традиционална подела на телесне ствари и бестелесна права може у потпуности да одговори на изазове које доноси дигитална имовина.

5. Закључак

Подела ствари на *res corporales* и *res incorporales* представља један од значајних корака у развоју римскоправног појма ствари. Иако су њени филозофски и терминолошки корени старији, код Гаја налазимо прву сачувану системску правничку формулацију ове поделе. Њен значај није се исцрпљивао у разликовању онога што се може додирнути од онога што нема телесну природу. Одређујући бестелесне ствари као оне које *in iure consistunt*, Гај је у категорију ствари укључио и одређена права, чиме је појам *res* превазишао оквир искључиво материјалних предмета. Специфичан положај права својине, које се у римској правној мисли у извесном смислу поистовећивало са самом телесном ствари, истовремено показује колико је римскоправна концепција имовине и даље била везана за материјални предмет.

Даљи развој права показао је да значај ове поделе далеко превазилази њено изворно римскоправно значење. Савремени појам нематеријалног добра, међутим, не може се једноставно поистоветити са Гајевим *res incorporales*. Код Гаја је бестелесна ствар пре свега само право, док савремено право познаје нематеријална добра која сама могу представљати објекте субјективних права. Ова промена нарочито долази до изражаја у области интелектуалне својине, где се јасно разликују нематеријална творевина као предмет заштите, субјективно право које поводом ње припада њеном титулару и материјални носач на којем је та творевина изражена. На тај начин развој права показује постепено ширење круга добара којима се признаје самосталан имовинскоправни значај.

Дигитална имовина представља нову етапу овог развоја. Она може имати економску вредност, бити индивидуализована, контролисана и преносива, иако нема физичку супстанцу. Ипак, њена бестелесна природа није довољна да би се она једноставно сврстала у римскоправну категорију *res incorporales*. Док су код Гаја у питању права која *in iure consistunt*, дигитална имовина може представљати саму нематеријалну имовинску вредност, али и дигитални приказ другог права или вредности. Управо због тога она доводи у питање

довољност традиционалне поделе на телесне ствари и бестелесна права и намеће потребу за преиспитивањем постојећих категорија имовинског права.

Историјски развој од римских *res incorporales* до савремене дигиталне имовине, стога, не показује појмовну истоветност ових категорија, већ постепено ширење појма објекта имовинских права изван граница телесних ствари. Док су код Гаја одређена имовинска права била означена као бестелесне ствари, савремено право суочава се са нематеријалним добрима која сама могу представљати објекте имовинских права. Управо у том развоју огледа се трајни значај римскоправне поделе, чија се вредност данас не исцрпљује у њеној непосредној примени, већ у томе што представља једну од полазних тачака дугог процеса ширења појма објекта имовинских права изван оквира телесних ствари.

Литература

Beghini, M., Zambotto, I. (2023). 'Res corporales' e 'res incorporales', *Teoria e Storia del Diritto Privato*, XVI. https://www.teoriaestoriadeldirittoprivato.com/wp-content/uploads/2023/01/2023_Contributi_BeghiniZambotto.pdf

Lima, É. P. P., Castro, A. C. R. S. (2024). Energy as an Intangible Asset: A Legal Analysis in Light of *Res Corporales* and *Res Incorporales*, *Beijing Law Review*, Vol. 15. https://www.scirp.net/journal/paperinformation?paperid=136191

Еиснер, Б., Хорват, М. (1948). *Римско право*, Накладни завод Хрватске, Загреб.

Игњатовић, М. (2022). *Римско право*, Медивест КТ, Ниш.

Ковачевић Куштримовић, Р., Лазић, М. (2009). *Стварно право*, Пунта, Ниш.

Николић, Д. (2022). Преиспитивање појма ствари у приватном праву, *Зборник радова Правног факултета*, вол. 56, бр. 3, Нови Сад. https://zbornik.pf.uns.ac.rs/wp-content/uploads/2023/01/doi_10.5937-zrpfns56-40784.pdf

Радовић, М. (2024). Појам и врсте дигиталне имовине, у: М. Радовић (ур.), *Право дигиталне имовине*, Правни факултет Универзитета у Београду, Београд.

Станковић, О., Орлић, М. (2001). *Стварно право*, Номос, Београд.

Стојановић, Д. (1998). *Стварно право*, Правни факултет у Крагујевцу, Крагујевац.

Стојчевић, Д. (1985). *Римско приватно право*, Савремена администрација, Београд.

Живковић, М. (2024). Права на дигиталној имовини, у: М. Радовић (ур.), *Право дигиталне имовине*, Правни факултет Универзитета у Београду, Београд.

Закон о ауторском и сродним правима, „Службени гласник РС“, бр. 104/2009, 99/2011, 119/2012, 29/2016 – одлука УС и 66/2019.

Закон о дигиталној имовини, „Службени гласник РС“, бр. 153/2020.

World Intellectual Property Organization (WIPO)

Гај – Институције, превод: Станојевић, О. (2009). Завод за уџбенике, Београд.

Јустинијанове институције, превод: Бакотић, L. (1912). Архив за правне и друштвене науке, Београд.

Nina Kosanović, LL.D.,
Independent professional and technical Associate,
University of Niš,
Republic of Serbia

The Evolution of the Concept of "Incorporeal Things": From Roman Law to digital property in the 21st century

Summary

This paper examines the evolution of the concept of incorporeal things from Roman law to contemporary forms of intangible and digital assets. The starting point is the distinction between res corporales and res incorporales, whose philosophical and terminological roots can already be traced to the thought of the late Roman Republic, while its first surviving systematic juristic formulation is found in Gaius. Of particular significance is Gaius' definition of incorporeal things as those that cannot be touched but "exist in law" (quae in iure consistunt). This category included certain proprietary rights, while ownership occupied a specific position and was, in a certain sense, identified with the corporeal thing that constituted its object. The analysis demonstrates that this distinction was not merely theoretical but also had practical consequences regarding possession, the transfer of rights and acquisitive prescription.

In contemporary law, the Roman concept has acquired new forms. Res incorporales include a wide range of property rights, including real rights over another's property, claims, and intellectual property rights. Particularly in the field of intellectual property, a clearer distinction has emerged between an intangible asset as the object of a right, the subjective right arising in relation to it, and the material medium in which it is expressed. Further development of information technologies has led to the emergence of digital assets, which may have economic value and be the subject of legal transactions despite lacking physical substance. Nevertheless, their intangible nature alone is insufficient to identify them with Gaius' res incorporales since a digital asset does not necessarily constitute a subjective right.

The analysis shows that the development from Roman res incorporales to digital assets does not represent conceptual continuity in the strict sense but rather a gradual expansion of the concept of the object of proprietary

rights beyond the boundaries of corporeal things. This process also reflects the enduring significance of the Roman-law distinction for understanding contemporary forms of intangible assets.

Keywords: *res incorporales, res corporales, incorporeal things, Roman law, intellectual property rights, digital rights, digital property.*

Др Милан Момчиловић, [*]
Адвокат,
М & З Адвокатска канцеларија Ниш,
Република Србија

UDK: 340.12:929 Schmitt C.
321.64:929 Karađorđević A. I
94(497.1)"1929/1931"

DOI: 10.5281/zenodo.23100618

„СУВЕРЕНА" ДИКТАТУРА КРАЉА АЛЕКСАНДРА – ШЕСТОЈАНУАРСКИ РЕЖИМ У ОПТИЦИ ТЕОРИЈЕ КАРЛА ШМИТА

Апстракт: Рад се бави проблемом типологизације Шестојануарског режима краља Александра Карађорђевића (1929–1931) у светлу теорије диктатуре Карла Шмита. У науци не постоји јединствено становиште о природи Шестојануарске диктатуре, која је означавана као војно-фашистичка, монархо-диктатура, тоталитарна, цезаристичка и уставотворна диктатура. Полазећи од Шмитове дистинкције између комесарске и суверене диктатуре као теоријског оквира, рад настоји да понуди њену прецизнију квалификацију. Рад тематски излази у сусрет ширем научном интересу за разумевањем односа између изузетног стања, политичке моћи и трансформација уставног поретка у кризним историјским околностима. Методолошки приступ заснива се на нормативно-теоријској анализи Шмитових дела („Диктатура", „Политичка теологија", „О појму политичког") и њиховом поређењу са историјско-правним обележјима режима успостављеног у Краљевини СХС 6. јануара 1929. године. Посебна пажња посвећена је појмовима изузетног стања, сувереności и одлучивања. Циљ рада је да утврди у којој мери Шестојануарски режим одговара моделу суверене диктатуре, као и да испита евентуални директни утицај Шмитове мисли на његове идеологе. Полазна теза јесте да исти показује значајне елементе суверене диктатуре, нарочито у погледу трајног укидања постојећег уставног поретка, али да захтева нијансиранију интерпретацију од строге типолошке класификације. Актуелност теме огледа се у чињеници да савремене политичко-правне кризе често поново

[*] advokatmomcilovic89@gmail.com

отварају питање граница изузетног стања, концентрације власти и односа између легалитета и легитимитета. У том контексту, анализа Шестојануарског режима кроз Шмитову теорију пружа релевантан оквир за разумевање савремених тенденција јачања извршне власти и трансформација уставног поретка.

Кључне речи: Карл, Шмит, краљ, Александар, диктатура, режим, утицај.

1. Увод

Двадесете године овог века донеле су Старом континенту посве сличне (не)прилике, кроз које је пролазио и у трећој деценији минулог столећа. Исцрпљујући рововски рат у Украјини јако подсећа на спиралу насиља која је после Великог рата захватила цео европски Исток, огроман простор од Балтика до Црног мора. Актуелна ренесанса Монроове доктрине у САД под кормилом Доналда Трампа, одговара повратку Америке изолационистичкој политици (барем што се Европе тиче) након Версајског споразума. Огроман талас руских избеглица запљусnуо је европски брод, баш као за време бољшевичког терора пре равно сто година. Наново долази до јачања ауторитарних тенденција, при чему се поједини процеси понављају на недопустиво идентичан начин, попут кокетирања конзервативаца са екстремном десницом у Немачкој. Ако се томе додају и честе економске кризе, које у одређеним сегментима попримају хронични карактер, као и незаустављиви пораст инфлације, јасно је зашто се многима чини да је точак који називамо историјом цивилизације у овом тренутку отишао један век уназад.

Нормативни изазови које је 21. век поставио европским државама, као и њиховим супранационалним творевинама (у првом реду Европској унији), добрим делом одговарају изазовима којима, на жалост целог човечанства, својевремено нису биле дорасле европске парламентарне демократије, победнице Великог рата. Наиме, реч је о стварању таквих правних оквира и механизама, ефикасних и одрживих, који би, уз њихову доследну примену, били кадри да осујете кобно јачање ауторитарног расположења у временима криза, које је у прошлости више пута скупо коштало „Стару даму”, али и цео цивилизовани свет.

Имајући наведено на уму, стално проучавање ауторитарних и њима блиских режима у међуратној Европи од есенцијалне је важности. Притом, посебно ваља обратити пажњу на њихове међусобне

везе и утицаје, и то не само у погледу технике владања, већ и њихових идеолошких подлога.

У светлу наведеног, покушаћемо да Шестојануарски режим краља Александра I Карађорђевића сагледамо у светлу учења Карла Шмита, истакнутог међуратног правног и политичког теоретичара и филозофа, оштрог противника либерализма и парламентарне демократије.

Ни за званичне актере, ни за опозицију, ни за народ није било спорно да је владавина краља Александра Карађорђевића од 6. јануара 1929. године имала карактер диктатуре, али је остало отворено питање како одредити ову диктатуру.(Самарџић, 2023: 39)

Покушаји типологизације Шестојануарског режима стари су колико и он сам. Професор државног права на београдском универзитету, Ђорђе Тасић, користећи управо Шмитову типологију, сумарно га је још 1929. године означио као суверену диктатуру, нажалост без детаљније аргументације овог свог става.(Тасић, 1929: 233) Према гледишту Светозара Прибићевића са почетка тридесетих година прошлог века, посреди је реч о тоталитарном типу диктатуре, горем чак и од стаљинизма.(Прибићевић, 2018: 131-137) Комунистичка партија Југославије окарактерисала га је као „војно-фашистичку" диктатуру, који термин је у званичној историографији и општој употреби постао доминантан у послератном периоду.

Последњих година проблем типологизације Александрове диктатуре поново је постао актуелан. Служећи се Нојмановом класификацијом, С. Самарџић сврстао ју је у ред цезаристичких диктатура. (Самарџић, 2023: 41) Са друге стране, М. Петровић је Шестојануарску диктатуру определио као уставотворну.(Петровић, 2021: 104)

Поуздана детерминација типа диктатуре коме припада одређени диктаторски режим зависи од анализе његових битних карактеристика и њиховог поређења с другим искуствима диктатуре, у оквиру неке од релевантних теоријских синтеза.(Самарџић, 2023: 41) Један од таквих теоријских оквира понудио је својевремено Карл Шмит. Његов централни извор представља капитално дело под називом „Диктатура: од почетака модерне теорије о суверенитету до пролетерске класне борбе" (*„Die Diktatur: Von den Anfängen des modernen Souveränitätsgedankens bis zum proletarischen Klassenkampf"*), које је у периоду од 1921. до 2023. године доживело девет издања. Према М. Петровићу, врсном познаваоцу лика и дела Карла Шмита, реч је најбољој правнотеоријској и правноисторијској монографији посвећеној феномену диктатуре.(Петровић, 2021: 85)

То је први разлог зашто смо одлучили да Шестојануарску диктатуру сагледамо баш у светлу Шмитовог учења. Други разлог је кратка временска дистанца између првог (1921.) а нарочито другог (1928.) издања „Диктатуре” и Александровог државног удара, која чини реалном могућност да су одређене Шмитове поставке послужиле као идеолошка потпора Шестојануарске диктатуре.

Међутим, разумевање Шмитовог концепта диктатуре тешко да је могуће без истовременог укључивања осталих централних мотива његове доктрине, попут појма политичког, пријатеља/непријатеља, суверености и суверена, одлуке, ванредног стања и сл. Због тога ће предмет наше пажње, поред „Диктатуре”, у мери у којој је то неопходно бити консултована и остала релевантна Шмитова дела, у првом реду „Политичка теологија” (*„Politische Theologie: Vier Kapitel zur Lehre von der Souveränität”*) из 1922, „О појму политичког” (*„Der Begriff des Politischen”*) из 1927. и „Наука о уставном праву” (*„Verfassungslehre”*) из 1928. године.

Рад има два циља. Први, да утврди у којој мери режим уведен у Краљевини СХС 6. јануара 1929. године одговара теоријском моделу суверене диктатуре, како га је дефинисао Карл Шмит. Други, да покуша да одгонетне да ли су иделози Шестојануарске диктатуре били инспирисани Шмитовим учењем, формулисаним у његовим делима објављеним пре њеног завођења. Стога ће наш фокус бити на анализи текста прогласа диктатуре, односно Шестојануарске Прокламације краља Александра (у даљем тексту: Прокламација)

2. Изузетни случај, суверен и одлука

Изузетни случај (*Ausnahmezustand*) и њиме изнуђена одлука (*Entscheidung*) представљају потпорне стубове Шмитове доктрине. Истим мотивима прожети су како друштвено-политичка позадина увођења Шестојануарског режима, тако и његова теоријска подлога.

Изузетним случајем, који важећим правним поретком није прописан, и чије се чињенично стање нормативним путем не може унапред прецизно одредити, Шмит у првом реду сматра случај крајње нужде, угроженост самог опстанка државе и слична стања. (Schmitt, 2015: 13-14) Управо се у тако сложеној ситуацији егзистенцијалне угрожености, каква није могла бити детаљно разрађена Видовданским уставом, нити било којим другим правним актом, нашла Краљевина СХС након 20. јуна 1928. године. Крвави испад Пунише Рачића у дому Народне скупштине довео је иначе перманентни

српско-хрватски сукоб до тачке усијања, у којој су грађански рат и распад државе деловали као реална могућност. У Хрватској, по речима Првислава Гризогона, „ситуација је била доведена до абсурдума", тако „да се у Загребу и у Хрватској провинцији уопште постојање државе није признавало а расположење се, добрим делом вештачки, систематски и даномице заоштравало толико, да је било јасно да ће се убрзо прећи – уосталом то се и наговештавало – и на директну пропаганду дела ради саботирања и лагумања државе.. .".(Казимировић, 1995: 451)

Према Шмиту, тек у таквом, *граничном* случају, стању крајње нужде, може се препознати ко је истински носилац суверенитета. Суверен тада прибегава доношењу одговарајућих *одлука.* Он одлучује најпре о томе да постоји крајњи случај нужде, а затим и шта треба учинити да би се исти отклонио, и успоставило *нормално* стање. Суверен тако стоји изван, у редовним околностима, важећег правног поретка, а ипак му припада, јер је надлежан да одлучи да ли се устав *in toto* може суспендовати.(Schmitt, 2015: 14)

Децизионизам је јако изражен у званичним саопштењима краља Александра поводом увођења диктатуре. Он не пропушта прилику да нагласи како се ради о судбоносним одлукама, чији је он једини доносилац. У Прокламацији краљ је одсечан: „*Решио сам и решавам* да Устав Краљевине Срба, Хрвата и Словенаца од 28. јуна 1921. године престане важити."[1] У обраћању новоименованим министрима, он подцртава: „*Ја сам се одлучио,* што сам већ објавио и својим манифестом Народу, да променом система управе отклоним тешкоће и потражим лека недаћама у државном и народном животу".[2] Краљ одлучује чврсто и непоколебљиво, баш како Шмит то захтева (Cvetićanin, 2004: 153), и то у Прокламацији јасно ставља до знања („*Ја сам решен да ову дужност без колебања испуним до краја*...").

Према Шмитовом схватању, одлука не следи из норме, већ обрнуто, норма из одлуке, при чему одлука има утемељујући карактер. (Самарџић, 2025) Слично томе, краљ Александар најпре политичком одлуком – проглашењем диктатуре успоставља ново стање, основу на којој непосредно потом развија живу нормативну делатност. Штавише, приступа темељној унификацији законодавства и хомогени-

[1] За потребе овог рада коришћен је текст Прокламације објављен у Самарџић, С. (2023). *Шестојануарска диктатура-узроци и последице*, Београд: Академска књига, 150-151.

[2] „Политика", 6. јануар 1929.

зацији правног система који је укључивао шест различитих правних подручја, да би напослетку октроисао нови устав („Септембарски”) 1931. године.

По Шмиту, поредак као хомогеност претходи формалном правном систему. (Cvetićanin, 2023: 132) Чини се да је и ту краљ Александар на истом трагу. Он најпре уводи хомогеност народа „одозго”, проглашавајући јединствен југословенски народ на темељу идеје интегралног југословенства, а затим приступа изградњи правног система. Тиме као да следи Шмитову поруку да је суверенова одлука и оно што од поданика прави политички јединствен народ.(Cvetićanin, 2004: 243)

За Шмита се сам поредак не исцрпљује у појму позитивног правног система. Оно до чега је њему стало јесте поредак који се одржава чак и када позитивно правне норме престану да важе (тј. када је правни систем уздрман), и који се базира на нормирању одлуком. (Cvetićanin, 2004: 201). Он истиче: „Будући да је ванредно стање ипак нешто друго од анархије и хаоса, у правном смислу и даље постоји поредак, мада не и правни поредак. Постојање државе овде показује несумњиву надмоћ над важењем правне норме. Одлука се ослобађа сваке нормативне везаности и у правом смислу постаје апсолутна. У случају изузетка држава суспендује право, на основу права на самоодржање, како се то обично каже.“(Schmitt, 2015: 18-19)

Премда овакво теоријскоправно нијансирање није видљиво у Прокламацији, иста није сасвим лишена његове суштине. Са једне стране, краљ укида Видовдански устав као највиши општи правни акт у позитивном правном систему Краљевине СХС. Са друге, он се свим силама упиње да сачува њен *поредак, оно егзистенцијално*, које се по њему огледа у државном и народном јединству. Иако је државно и народно јединство било и основна мисао самог Видовданског устава (Јовановић, 1995: 94), оно је посматрано као надуставна категорија, садржана још у Крфској декларацији и Прводецембарским актима, *telos,* одн. *Norm des Rechts,* како се изражавао Шмит.(Тасић, 1929: 230) Зато у Прокламацији краљ наглашава да је очување државног и народног јединства његова света дужност, највиши циљ и *највећи закон*. По речима С. Самарџића, „За краља Александра, ако је видовдански пројекат државе пропао, није пропала сама држава – њу је било вредно бранити”. (Самарџић, 2023: 119)

3. Тип диктатуре

Према Шмиту, код појмовног одређења диктатуре мора се имати у виду акциони карактер диктаторовог деловања. Наиме, код оба појавна облика диктатуре у његовој типологизацији – комесарске и суверене, саставни део појма диктатуре јесте представа о стању које се деловањем диктатора има успоставити. Међутим, она психолошки никада не може бити тако јасна као представа о актуелном стању. Због тога је тек његовом негацијом могуће прецизно одређење жељеног стања.(Schmitt, 2023: 131-132) У свом највећем делу Прокламација представља управо осуду политичке ситуације у којој се обрела Краљевина СХС. У њој се, као и код Шмита, ставови изражавају полемички, услед чега јој је потребан *непријатељ* како би осветлила сопствену позицију.(Cvetićanin, 2004: 119)

Као што је радња нужне одбране по дефиницији одбијање истовременог противправног напада, и своје ближе одређење добија управо кроз обележје актуелности (истовремености) напада, тако се и код појма диктатуре акценат мора ставити на непосредној актуелности стања које треба отклонити. Наиме, његово отклањање јавља се као задатак који правно заснива *овлашћење* диктатора, одређено искључиво према околностима случаја и сврси отклањања.(Schmitt, 2023: 131-132) У описаном правцу иде и Прокламација када се позива на „догађаје у Народној скупштини", алудирајући на разрачунавање Пунише Рачића са хрватским посланицима као на непосредни повод за увођење диктатуре.

Сама природа диктатуре подразумева да, ради постизања одређеног циља, отпадну правна ограничења и сметње, који према датим околностима представљају нецелисходну препреку остварењу тог циља.(Schmitt, 2023: 131-132) Према слову Прокламације, зацртани циљ огледа се у очувању државног и народног јединства, који се има постићи *свим средствима*. Као правна препрека остварењу предметног циља означен је, истина посредно, Видовдански устав, из ког разлога се и приступило његовом укидању.

Оно што акцији диктатора даје прецизан садржај, јесте представа о конкретном противнику чије уклањање мора бити непосредно одређени циљ акције.(Schmitt, 2023: 131-132) Прокламација недвосмислено чини такво одређење, означавајући политичке партије и парламент као главног кривца за (не)прилике у држави.

Суверена диктатура, сходно Шмитовој дефиницији, у целокупном постојећем поретку види стање које својом акцијом жели да

уклони. Она не суспендује постојећи устав на основу права утемељеног тим уставом, дакле важећег уставног права, већ настоји да створи стање које би омогућило доношење устава који она сматра *истинским уставом*. Суверена диктатура се не позива на постојећи, већ на устав који тек треба да буде донет. (Schmitt, 2023: 134) Видовдански устав није прописивао овлашћење монарха да суспендује устав. Даље, краљ Александар није ставио ван снаге Видовдански устав како би се створиле могућности за његову поновну примену. Напротив, Прокламација наглашава да се морају „тражити нове методе рада и крчити нови путеви”. Сем тога, када као циљ завођења диктатуре истиче „остварење оних установа, оне државне управе и оног државног уређења, које ће најбоље одговарати општим народним потребама и државним интересима”, она наговештава и доношење новог, „истинског” устава.

Сама чињеница да суверена диктатура није ограничена већ постојећим уставом, исту не чини тиранијом. Напротив, она остаје само диктатура, то јест мандат - *Auftrag* (поверење, задатак). Дакле, она сама није суверен, већ делује у име и по налогу народа, који путем политичке акције у сваком тренутку може опозвати свог опуномоћеника.(Schmitt, 2017: 59-60) Суверена диктатура увек се позива на мандат који јој је поверио народ као носилац уставотворне власти (*pouvoir constituant*).

Наведени конститутивни елемент суверене диктатуре не препознаје се у Александровој Прокламацији. Он се, истина, позива на своју одговорност пред народом, призива народ, али се не позива на исти у смислу суверена, носиоца уставотворне власти, нити на његову вољу, као легитимационе супстрате.

Уместо тога, краљ ламентира над тешком судбином народа у стању које сматра неодрживим: „Моју је душу раздирао вапај наших народних маса радних и родољубивих, али и намучених, које су руковођене својим природним и здравим расуђивањем, већ одавно назирале да се више не може ићи путем којим се досад ишло. Моја очекивања, као и очекивања Народа, да ће еволуција нашег унутарњег политичког живота донети сређење и консолидовање прилика у земљи, нису се остварила”.

На овом месту он не инвоцира толико вољу народа, колико његов разум и инстинкт, за које присваја слободу тумачења, и легитимна очекивања, које изједначава са сопственим. Иако се тиме у одређеној мери удаљава од суштине суверене диктатуре, Прокламација у неку руку остаје на „шмитовском” терену. Наиме, „инстинктивно осећање правде које се рађа у морално уједињеном народу” и

„вођ који саосећа са народом", такође су познати Шмитови концепти, додуше из његове стваралачке фазе након приклањања националсоцијалистима.(Јовановић, 2005: 435)[3]

Дакле, народ у Шмитовој сувереној диктатури је, макар латентно, активан политички субјект. Она се позива на увек присутан народ, који у сваком тренутку може ступити у акцију и тиме стећи и непосредан правни значај.(Schmitt, 2023: 141) Насупрот томе, народ коме се Александар обраћа Прокламацијом пасивнији је, и „избављење" очекује искључиво од владаоца.

Иако се не позива на народ као конститутивну власт, краљ јасно пледира да задобије масовну подршку јавности за своје будуће деловање. Он износи уверење да ће управо народ бити „његов највернији помагач у току његових будућих напора". У том сегменту се његово виђење поклапа са Шмитовим, по коме народ, као политичко јединство, служи као потпора за одлуку чији је носилац одређена личност. (Cvetićanin, 2004: 241)

Међутим, испољавање потребе за јавном подршком није карактеристика искључиво Шмитовог концепта суверене диктатуре. Већина неслободних режима, чак и тоталитарних, у одређеном тренутку настоји да придобије подршку јавности, пре свега у фази учвршћивања власти. Од режима Наполеона III у Француској све диктатуре претендују да задобију масовну подршку као легитимациону основу владавине.(Самарџић, 2023: 41)

Правдајући увођење диктатуре вишим циљевима – очувањем државног и народног јединства, краљ ставља у изглед да ће тај потез на концу довести до срећивања прилика у земљи. Ипак, он не објашњава којим ће тачно средствима неутралисати постојећу кризу. Дакле, поред тога што се позива на интуицију народа, краљ од истог захтева веру у његову личну интуицију као доносиоца одлуке („Ја сам уверен, да ће у овом озбиљном тренутку сви Срби, Хрвати и Словенци разумети ову *искрену* реч свога Краља...").

Краљ захтева беспоговорну послушност, заповедајући „свима и свакоме" да поштују његову одлуку, и да јој се покоравају. Његов тон не оставља простор за било какво преиспитивање, чиме себе приказује као еманацију шмитовског суверена, Хобсовог смртног

[3] У овој фази, када Шмит описује одлучивање политички јединственог народа као да се ради о одлучивању појединачне личности, он заиста сматра да је унутар поменутог политичког јединства, тј. народа, одређена личност носилац суверенитета и последњи гарант политичког поретка. (Cvetićanin, 2004: 242)

бога, „о чијој одлуци се не пита”.(С. Самарџић, 2025)[4] Прокламација у том смислу подсећа на нешто блажу верзију шмитовског обрасца, по коме је држава власна да од поданика захтева спремност да за њу дају живот, као и да га узму, док јој је заузврат дужност да спречи грађански рат и обезбеди нормално функционисање свакодневног живота. Шмит наглашава: „Задатак једне „нормалне државе” састоји се пре свега у томе да унутар своје територије успостави потпуну пацификацију (*Befriedung*), да обезбеди „мир, сигурност и поредак” и тиме створи нормалну ситуацију, која представља претпоставку да правне норме уопште могу важити, јер свака норма претпоставља нормалну ситуацију и ниједна норма не може важити у односу на њој потпуно ненормалну ситуацију.”(Schmitt, 2009: 43) Реч је о старој поставци Хобса о међузависности заштите и покоре (*Schutz und Gehorsam*), коју је Шмит разрадио у духу своје *Freund und Feind* теорије политичког.

Бавећи се легитимационом подлогом Александрове диктатуре, С. Самарџић је изнео мишљење да је он „део легитимитета изводио из чињенице што је наследник једне краљевске династије”, те да је посреди реч о веберовском традицијском извору легитимности. (Самарџић, 2023: 42) Међутим, у тексту Прокламације не може се видети да краљ непосредни ослонац за своју одлуку налази у династичкој традицији и ауторитету који на њој почива. Напротив, он се на претходнике на престолу позива само једном, и то у потпуно другом контексту, када помиње привржености краља Петра идеји парламентаризма.

Да је желео, краљ се у Прокламацији могао изричито и аргументовано позвати на континуитет своје краљевске власти, јер му је на располагању стајала цела једна теорија развијена након стварања заједничке државе. По њој, већ је пре доношења Видовданског устава постојала краљевска власт, чија су права била неприкосновена и за саму Уставотворну скупштину. Краљ је као орган власти новоформиране државе Јужних Словена био предвиђен још Крфском декларацијом из 1917, а дефинитивно установљен Прводецембарским актима о уједињењу из 1918. године. Уставотворној скупштини из 1920. године мањкала је пуна суверености. Најпре, она није била власна да

[4] Мислећи на победоносни принцип политике, Шмит каже: „Не рационализам који се из екстремног претеривања преокреће у своју супротност и који фантазира у утопијама, него ново вредновање рационалног мишљења уопште, *ново поверење у инстинкт и интуицију, које уклања свако поверење у дискусију*...” (Cvetićanin, 2004: 152)

одлучује о облику владавине. Њени чланови су пре ступања на дужност морали да се закуну на верност краљу. Први члан нарочитог изборног закона предвиђао је могућност краљевог распуштања Конституанте, а привремени пословник о њеном раду био је прописан краљевом уредбом. (Јовановић, 1995: 52-55)

Дакле, Александар је могао тврдити да је његова краљевска власт постојала и пре Видовданског устава, штавише, да представља надуставну категорију коју ниједан устав не може укинути или мењати, али за таквом аргументацијом он у Прокламацији није посегао. По свему судећи, краљ диктатуру није желео да утемељи на веберовском династичком легитимитету, већ на стању политичке нужде, што је много ближе шмитовском моделу изузетка него класичном монархизму. Такође, краљ се не позива на божанско порекло своје власти, чиме се такође приближава појму Шмитовог сувереног диктатора, као владара који своју власт не дугује Богу, већ сопственој снази. (Cvetićanin, 2004: 243)

4. Одбацивање парламентаризма

Скоро половина текста Прокламације посвећена је оштрој критици видовданског парламентаризма. Са пуним правом је М. Грол изнео опаску како је „диктатура од 6. Јануара 1929. године у Југославији бацила анатему на народно представништво".(Грол, 1991: 89) Парламентаризам је означен као главни генератор недаћа са којима се суочавала млада држава Јужних Словена, како на унутрашњем, тако и на спољнополитичком плану. Посматрана са овог аспекта, Прокламација се пројављује као својеврсни манифест антипарламентаризма, раскид са полувековном политичком традицијом старе српске краљевине и почетак стрмоглавог пада српске идеје у неповрат.

Већ на први поглед уочавају се сличности између формулација употребљених у Прокламацији и израза којима се Шмит често служио. На пример, у Прокламацији се истиче да актуелно стање парламентаризма „почиње да доводи до *духовног* расула". Свој најпознатији рад о овом облику владе, објављен 1923. године, Шмит је назвао *„Духовно-историјско* стање савременог парламентаризма" (*„Die geistesgeschichtliche Lage des heutigen Parlamentarismus"*). У њему аутор на више места износи закључак о томе како је парламентаризам у данашње време остао без своје *духовне* основе.(Schmitt, 2010: 6, 63)

Друга паралела тиче се навода Прокламације по коме је код народа поколебана *вера* у парламентаризам. Шмит такође више пута помиње *веру у парламентаризам.*(Schmitt, 2010: 13, 63) Очито је да се у оба случаја не мисли само на поверење у установу парламента већ на дубљи, духовни однос народа према парламентаризму, кога Шмит иначе сматра засебним обликом владавине. Отуда он употребљава јачи и судбоноснији израз – вера (*Glaube*) а не поверење (*Vertrauen*). Ништа чудно, ако се у обзир узме његова позната мисао како су „сви суштински појмови савремене науке о држави заправо секуларизовани теолошки појмови”.(Schmitt, 2015: 44)

Позивајући се на Р. Сменда, Шмит истиче како „*ratio* установе парламента лежи у „динамичко-дијалектичком”, тј. у процесу сучељавања и претресања супротности и мишљења, који као резултат даје истиниту државну вољу”.(Schmitt, 2010: 43) Парламентаризам, дакле, претпоставља објективну могућност да се на бази дискусије, расправе у парламенту трезвено сагледају сукобљена мишљења како би се пронашло најбоље решење.

По Шмиту, први принцип парламентаризма јесте управо таква дискусија. Међутим, он истовремено држи да она у савременом парламенту више није могућа. „Данас”, каже, „звучи готово сатирично када се наведе Бентамова мисао: „У парламенту се идеје састају; њихов међусобни додир рађа варнице и води ка јасном увиду.“(Schmitt, 2010: 12) Шмит је мишљења да се судбоносне политичке и економске одлуке савременог доба не доносе (ако је то уопште икада и био случај) кроз рационалну размену аргумената у јавној расправи, нити представљају плод парламентарних дебата, већ настају изван класичног дискурзивног механизма либералног парламентаризма.(Schmitt, 2010: 62)

Прокламација на сумаран начин износи идентично гледиште. Очито мислећи на комуникацију између парламентарних странака, и самих чланова парламента као појединаца, у истој се истиче како су „Споразуми, па и најобичнији односи између странака и људи постали апсолутно немогући”.

Док се у Прокламацији као главни узрок немогућности парламентарне дискусије истиче злоупотреба установе парламента од стране „заслепљених политичких страсти”, Шмит као виновника за такво стање такође означава парламентарне политичке партије, с тим што акценат не ставља на њихову острашћеност, већ на калкулантство. По њему, политички ставови и одлуке формирају се у уском кругу партијске врхушке, по правилу под утицајем и по жељама круп-

ног капитала, док чланови парламента имају задатак да тако утврђену политику заступају, њих стога не може „преумити" никакав аргумент друге стране, ма колико убедљив и сувисао био.(Schmitt, 2010: 62)

5. Стварни утицај

Да ли је Карл Шмит послужио као непосредни узор идеолозима Шестојануарског режима?

Ако се изузме његова хабилитациона теза о вредности државе и значају појединачног, Шмиту је већ прво монографско дело донело широку препознатљивост. Реч је о „Политичком романтизму" (*„Politische Romantik"*), који је угледао светлост још 1919. године, за време Шмитових боемских минхенских дана. Књигу читају утицајни филолози и филозофи, по речима А. Филипова, ондашњи *владари умова*. У католичким круговима Шмита називају једним од најдаровитијих и најперспективнијих аутора; Ернст Курциус и Ђерђ Лукач са симпатијама говоре о „Политичком романтизму", а Хуго Бал, чувени дадаиста, постаје један од најватренијих поштовалаца Шмита и, не без његовог снажног утицаја, прелази у католицизам.(Филиппов, 2000)

Већ 1922. године Шмит долази на Правни факултет у Бону, где добија намештење редовног професора на једној од најугледнијих катедри у Немачкој. Исте године објављује помињано капитално дело „Политичка теологија", које привлачи пажњу научне јавности и Шмита етаблира као једног од водећих професора државног права у Немачкој, чинећи га препознатљивим и изван њених граница. (Cvetićanin, 2004: 110)

Лик и опус Карла Шмита били су добро познати његовим савременицима у међуратној Југославији, нарочито ужем стручном кругу колега, теоретичара државе и права. Од наших правних писаца који су у својим радовима међу првима реаговали на поједина његова дела, ваља истаћи великане Правног факултета у Београду, професоре Слободана Јовановића и Ђорђа Тасића.

У другој књизи свог значајног дела „Држава" (1936.), Слободан Јовановић је једну главу посветио међуратној држави у Немачкој, а у оквиру ње цели један одељак тамошњој државноправној теорији. У истом он систематично излаже учење Карла Шмита, кога назива главним теоретичарем националсоцијализма. (Јовановић, 2005: 449) Ипак, из наведеног излагања очигледно је да је Јовановић одавно био упознат и са ранијим Шмитовим радовима, насталим пре доласка нацио-

налсоцијалиста на власт, а који су, хронолошки посматрано, могли да послуже као теоријски оквир Шестојануарског режима.[5]

Какав је био лични став Слободана Јовановића у погледу увођења диктатуре, није сасвим јасно. Иако су многи упирали прстом у њега као могућег писца Прокламације, он је порицао сваку умешаност у државни удар. Међутим, како напомиње М. Ст. Протић, и из његових записа о том догађају и из сећања савременика провејава могућност да је Јовановић благонаклоно гледао на Краљев потез. (Протић, 1994: 258) Наговештај тога видимо у једној његовој критици плурализма, објављеној (случајно или не) у пуном јеку Шестојануарског режима. Тако на једном месту, Јовановић каже: „Плуралисти су, као и утилитаристи, грешили у томе што су у држави видели само принудно-правну организацију. Много су тачније ове новије теорије немачког државног права, по којима држава није само систем апстрактних правила, него жива снага друштвеног везивања и уједињавања”.(Јовановић, 1931: 271) Тешко је отети се утиску да Јовановић овим посредно указује баш на Шмита, односно његов концепт државе као политичког јединства у „Појму политичког”, чије је основне поставке доцније тако бриљантно расветлио у помињаном другом тому своје „Државе”.[6]

Проф. Ђорђе Тасић је неколико месеци по увођењу Шестојануарског режима у Архиву за правне и друштвене науке објавио кратки приказ Шмитове „Диктатуре”. Њеног аутора похвалио је „као једног од најистакнутијих млађих немачких писаца, писца више интересантих и оштроумних дела”, али је само дело изложио аргументованој критици.(Тасић, 1929: 230) У неколико реченица покушао је да актуелни режим у Југославији дефинише помоћу Шмитових критеријума, дошавши до закључка да је у питању - суверена диктатура.(Тасић, 1929: 233)

Према делу стручне јавности, највероватнији састављач текста Прокламације био је париски доктор права, истакнути члан Демократске странке и политичар од великог личног поверења краља Александра, Војислав Маринковић.(Протић, 1994: 258-259) Наводно, Маринковић је још у јесен 1928. године, за време боравка у краљевој резиденцији у Хан-Пијеску, радио на основама нових закона прокла-

[5] Реч је, у првом реду, о „Појму политичког”.

[6] Шмит сматра да држава треба да обезбеди хомогеност, која ће бити аналогна нормалности услова, због чега државу посматра као „политичко јединство уједначеног квалитета”.(Cvetićanin, 2004: 239)

мованих непосредно по увођењу диктатуре.(Stojkov, 1969: 56) Иако је у политици био више прагматик него теоретичар, из појединих његових изјава можемо наслутити да је макар донекле делио идеолошку раван са Шмитом. Скептичан према парламентаризму (ако и не у начелу, а оно свакако према парламентарној стварности младе југословенске државе), изрећи ће познату опаску да, „парламентарна воденица добро клепеће, али брашна мало одбацује".(Павловић, 2022: 291-292) Током 1928. године, док је његов партијски колега (и шеф) Љуба Давидовић држао да је неопходно бранити парламентаризам без обзира на унутрашњу кризу, Маринковић је истицао да се страначки принципи морају подредити потреби одбране државног јединства.(Милојевић, 1994: 226)

По свему судећи, Шмита у Југославији нису пажљиво читали само професори права, већ и професионални политичари, и то високог профила. Навешћемо примере Антона Корошеца, лидера словеначких клерикалаца, и Уроша Круља, једног од лидера Радикалне странке у Босни и Херцеговини, који је вероватно био упознат са припремама за увођење Шестојануарске диктатуре, а можда и узео активног учешћа у њима.(Мастиловић, 2013: 566,571) У њиховим прилозима о кризи парламентаризма, објављеним 1926. у „Српском књижевном гласнику, јасно су уочљиви Шмитови закључци, изнети у „Духовно-историјском стању данашњег парламентаризма" из 1923. године.(Корошец, 1926: 363-368; Круљ, 1926: 368-375) То је нарочито изражено код Корошеца, за кога можемо рећи да је из цитираног Шмитовог дела преузео читаве пасусе.

Занимљиво, Шмитове идеје допирале су и до окорелих противника Шестојануарског поретка. Тако у свом најпознатијем делу - „Диктатура краља Александра", С. Прибићевић цитира Шмита, и то његову „Науку о уставу".(Прибићевић, 2018: 131)

Није нам познато да ли је краљ Александар лично био упознат са Шмитовим учењем. Уколико јесте, држимо да му је исто било прихватљиво. Како сликовито истиче М. Ст. Протић, „Краљ Александар је, изнад свега, био официр. И по држању и по менталитету. Његово образовање и животно искуство били су потпуно у духу војничком. И његово резоновање и поступци потицали су из тога његовога својства. Као војник, он није имао много слуха за сложен и спор политички живот једног неуспешног парламентаризма. Навикао да се ослања на војнички ауторитет и дисциплину, Александру су били много ближи одлучни методи у решавању спорова... Неповерење у

политичаре и политичке странке помогло му је у сазнању да је он тај који треба да пресуђује и одлучује”.(Протић, 1994: 248-249)

Као војник (и ратник), краљ Александар уклапао се у Шмитову концепцију света у коме је извесна само нужност вечне и неугасиве борбе, где се од појединца очекује спремност да у тој борби на коцку стави сопствену егзистенцију, а бављење политиком схвата не као занат, већ као судбина.(Cvetićanin, 2004: 143) Баш како Шмит то захтева, он је сопствену егзистенцију у потпуности завештао једној политичкој идеји – идеји југословенства.

Везе Карла Шмита са Југославијом и Србијом нису биле једносмерне, напротив. Оба пута се женио Српкињама, најпре Павлом Доротић, а потом Душком Тодоровић, које су оставиле неизбрисив траг у његовом животу.[7]

Шмит је пратио и необично ценио научну делатност професора Ђорђа Тасића, до те мере да је једном свом докторанду за дисертацију наменио тему „Научни рад професора Ђорђа Тасића у Београду”. Када је 1942. године Тасић први пут заточен у логору на Бањици, Шмит је преко својих веза у београдском Гестапоу успео да издејствује његово пуштање на слободу.[8] Ваља нагласити да је, залажући се за српског професора, Шмит себе изложио озбиљном безбедносном ризику, будући да је у то време и сам био маргинализован и под присмотром, са Дамокловим мачем нацистичке немилости над главом.

6. Закључак

Упоредна анализа коју смо предузели открила је више заједничких тачака учења Карла Шмита, пре свега његовог концепта суверене диктатуре, и Шестојануарске диктатуре краља Александра Карађорђевића, у првом реду краљеве Прокламације од 6. јануара 1929. године, као њеног манифеста:

- Увођење диктатуре представљало је непосредну реакцију на стање крајње нужде (*Notstand*) – егзистенцијалну угроженост државе;

[7] Баш у првом издању „Диктатуре”, аутор се, изражавајући тако дубоку наклоност и поштовање према тадашњој супрузи, потписао као „Карл Шмит Доротић”. Ступање у други брак коштало га је екскомуникације из Католичке цркве, чији је привржени верник био још од детињства.

[8] „Политика”, 4. новембар 2025.

• Краљ није имао уставно овлашћење за увођење диктатуре, већ се у условима ванредног стања појавио као фактички носилац суверенитета, доносећи одговарајуће одлуке (*Entscheidung*);

• Диктатура је имала јасно одређени циљ и мандат (*Auftrag*), који се огледао у очувању народног и државног јединства;

• Диктатор није привремено суспендовао важећи устав како би омогућио његову каснију несметану примену, већ га је трајно укинуо најављујући доношење новог, бољег („истинског") устава, што је на концу и учињено;

• *Поредак* је вредност виша од конкретног уставног механизма, чије се постојање не сме довести у питање ни онда када позитивни уставни оквир престане да функционише;

• Диктатура је извршила јасно одређење унутрашњег непријатеља, означивши политичке партије и парламент као виновнике ванредног стања;

• Парламентаризам је био изложен жестокој критици, при чему се као његов главни недостатак потенцирала духовна истрошеност и губитак народне вере у овај облик владе;

• Пре успостављања новог формалног правног поретка покушана је хомогенизација народа „одозго" *ad hoc* наметањем идеологије интегралног југословенства.

Међутим, постоји битна дистинкција Шестојануарског режима у односу на Шмитову теорију. У његовом концепту суверене диктатуре народ, као носилац конститутивне власти, остаје крајњи извор легитимитета. Са друге стране, краљ Александар народом оправдава ванредну одлуку, али га не позива да непосредно преузме функцију уставотворца. Народ се појављује пре као пасивни субјект чије се јединство и опстанак морају сачувати, него као активни носилац власти који непосредно одлучује о новом поретку.

Имајући у виду све наведено, Шестојануарска диктатура би се могла дефинисати као специфична монархистичка варијанта суверене диктатуре, у којој Круна, позивајући се на изузетну опасност по јединство државе и народа, привремено преузима функцију политичког одлучивања која је у Шмитовој теорији у крајњој линији везана за конститутивну власт народа.

На крају, истраживање стварног интелектуалног утицаја Шмитових идеја у југословенској средини показује да би се са његовим директним утицајем на идеологе Александрове диктатуре морало озбиљно рачунати. Чињеница да су Шмитова дела била позната ути-

цајним посленицима домаће правне и политичке мисли, као и да је већ 1929. године професор Тасић окарактерисао Шестојануарски режим као суверену диктатуру, указује на постојање реалног интелектуалног простора у коме је рецепција његових идеја била могућа. Управо зато питање односа између учења Карла Шмита и идеологије Шестог јануара заслужује даља и дубља истраживања.

Литература

Грол, М. (1991). *Искушења демократије,* Београд: Научна књига;

Јовановић, С. (2005). *Држава II,* Београд: Просвета;

Јовановић, С. (1995). *Уставно право Краљевине Срба, Хрвата и Словенаца,* Београд: Службени лист СРЈ;

Јовановић, С. (1931). Плурализам, *Архив за правне и друштвене науке*, XXII (XXXIX), 265-271;

Казимировић, В. (1995). *Србија и Југославија,* Крагујевац: Призма;

Корошец, А. (1926). Криза парламентаризма, *Српски књижевни гласник, књ. XIX, бр. 1* 363-368;

Круљ, А. (1926). Криза парламентарног система, *Српски књижевни гласник, књ. XIX, бр. 1* 368-375;

Мастиловић, Д. (2013). *Српска елита из Босне и Херцеговине у политичком животу Краљевине СХС/Југославије* (1918-1941) (докторска дисертација), Београд;

Милојевић, М. Ђ. (1994). *Балканска равнотежа - Сећања краљевског дипломате*, Београд: Signature;

Павловић, М. (2022). *Видовдански устав,* Београд: Алетеа;

Петровић, М. (2021). *Од правне државе до титоистичке диктатуре,* Београд: Catena Mundi;

Прибићевић, С. (2018). *Диктатура краља Александра,* Београд: Мост Арт Југославија;

Протић, М. Ст. (1994). *Успон и пад српске идеје,* Београд: САНУ, Балканолошки институт;

Самарџић, С. (2025), *Карл Шмит – савремени мислилац апсолутне државе*. Преузето 14.07.2026. https://standard.rs/2025/04/14/karl-smit-savremeni-mislilac-apsolutne-drzave/

Самарџић, С. (2023). *Шестојануарска диктатура-узроци и последице*, Београд: Академска књига;

Stojkov, T. (1969). *Opozicija u vreme Šestojanuarske diktature 1929-1935,* Beograd: Prosveta;

Тасић, Ђ. (1929). Carl Schmitt, Die Diktatur, *Архив за правне и друштвене науке*, XVIII (XXXV), 230-233;

Филиппов, А. (2000). *Карл Шмитт Расцвет и катастрофа.* Преузето 22.08.2026. https://textarchive.ru/c-1124955.html

Cvetićanin, N. (2023). Filozofija prava Karla Šmita, *Theoria: Časopis Filozofskog društva Srbije,* 1(66), 127-140;

Cvetićanin, N. (2004). *Evropska desnica-između mača i zakona,* Beograd: Filip Višnjić;

Schmitt, C. (2023). *Die Diktatur: Von den Anfängen des modernen Souveränitätsgedankens bis zum proletarischen Klassenkampf,* Berlin: Duncker&Humblot;

Schmitt, C. (2017), *Verfassungslehre*, Berlin: Duncker&Humblot;

Schmitt, C. (2015). *Politische Theologie: Vier Kapitel zur Lehre von der Souveränität,* Berlin: Duncker&Humblot;

Schmitt, C. (2010). *Die geistesgeschichtliche Lage des heutigen Parlamentarismus,* Berlin: Duncker&Humblot;

Schmitt, C. (2009). *Der Begriff des Politischen,* Berlin: Duncker&Humblot.

Milan Momčilović, LL.D.,
Attorney-at-law,
M & Z Law Office, Niš,
Republic of Serbia

The "Sovereign" Dictatorship of King Alexander: The January 6th Regime through the Lens of Carl Schmitt's Theory

Summary

January 6th Dictatorship was an authoritarian regime established by King Alexander I Karađorđević in the Kingdom of the Serbs, Croats, and Slovenes on 6 January 1929. The paper examines the nature of January 6th Dictatorship from the perspective of the political and legal theory of Carl Schmitt. Starting from Schmitt's distinction between commissarial and sovereign dictatorship, as well as his concepts of sovereignty, the state of exception, political unity, and the critique of parliamentarianism, the author investigates the extent to which the January 6th regime can be subsumed under Schmitt's theoretical premises. Particular attention is given to an analysis of the Proclamation of January 6, 1929, and its relationship to the ideas formulated in Schmitt's works published prior to the introduction of January 6th dictatorship regime.

The analysis demonstrates that the King's decision to abolish the Vidovdan Constitution follows the logic of Schmittian decisionism in several respects. First, the political decision on the exception precedes the establishment of a new normative order. The preservation of the state and national unity is presented as a value transcending the existing constitutional form, while integral Yugoslavism may be understood as an attempt at the political homogenization of the people and the reshaping of political unity "top-down." A significant part of the paper is also devoted to comparing King Alexander's and Schmitt's critiques of parliamentarianism.

At the same time, the paper points to an important difference between Schmitt's concept of sovereign dictatorship and January 6th regime. In Schmitt's theory, the people, as the holder of constituent power, remain at least a latently active political subject. Under King Alexander's regime, the role of the people was considerably more passive, while decision-making con-

cerning the future order was concentrated in the person of the King. Therefore, it is concluded that January 6th Dictatorship constituted a specific monarchical variant of sovereign dictatorship, in which the Crown, invoking an exceptional threat to the state and national unity, assumed the function of political decision-making that, in Schmitt's theory, is ultimately connected with the constituent power of the people.

Keywords: *Carl Schmitt, King Alexander, dictatorship, regime, legal history.*

Јован Цонић,[*]
Истраживач приправник,
Иновациони центар Универзитета у Нишу
Наталија Тодоровић,[**]
Истраживач-сарадник,
Иновациони центар Универзитета у Нишу,
Република Србија

UDK: 342.4(497.11)(091)
DOI: 10.5281/zenodo.23100632

УСТАВНА ТРАДИЦИЈА СРБИЈЕ: ИСТОРИЈСКО НАСЛЕЂЕ У СВЕТЛУ НОРМАТИВНИХ ИЗАЗОВА 21. ВЕКА

Апстракт: Рад анализира развој уставности у Србији од њених зачетака до савременог уставног система. Посебна пажња посвећена је Сретењском уставу као првом модерном уставном акту који је поставио темеље владавине права и поделе власти у српском правном поретку. Истражује се еволуција уставности кроз 19. и 20. век, укључујући кључне уставе који су обликовали државност, институционалну структуру и заштиту људских права. Посебан сегмент рада посвећен је анализи Устава Републике Србије, као и примени историјских искустава у савременим уставним решењима. Рад се бави и нормативним изазовима 21. века, укључујући европске интеграције, усклађивање са међународним стандардима и модернизацију институција, са циљем процене континуитета и прилагодљивости уставне традиције Србије. Закључак рада указује на значај историјског наслеђа у обликовању правног идентитета и у решавању савремених изазова, истовремено истичући потребу за балансом између традиције и модерних нормативних захтева.

Кључне речи: уставност, историјско наслеђе, савремено доба.

[*] jovanconic96@gmail.com
[**]natalija.n.bogdanovic@gmail.com

1. Увод

Уставна традиција Србије представља сложен процес постепеног обликовања државности, институција и механизама ограничења политичке власти. Од зачетака модерне уставности у 19. веку, преко различитих облика југословенске државе, до савременог уставног поретка, уставни развој Србије обележиле су честе промене државног уређења, политичких режима и међународног положаја. Због тога се он не може посматрати као линеаран развој једног уставног модела, већ као процес у којем су се смењивали периоди уставног напретка, прекида и институционалног преобликовања.[1]

Посебно место у том развоју припада Сретењском уставу из 1835. године, којим су у српском правном и политичком простору нормативно изражене идеје ограничења владарске власти, поделе државних функција и заштите појединих права. Каснији уставни развој Кнежевине и Краљевине Србије донео је постепено јачање представничких институција и парламентаризма, док је стварање југословенске државе отворило нова питања државног уређења, расподеле власти и положаја Србије у сложеној државној заједници.[2]

Савремени уставни поредак, заснован на Уставу Републике Србије из 2006. године, суочава се са нормативним изазовима који превазилазе оквире традиционалног националног конституционализма. Европске интеграције, развој међународних стандарда заштите људских права, институционалне реформе и технолошке промене намећу потребу за сталним прилагођавањем уставног система. Ипак, основно питање конституционализма остаје непромењено: на који начин правом ограничити јавну власт, обезбедити њено ефикасно функционисање и заштитити права појединца.

Предмет овог рада је развој уставности у Србији од њених модерних почетака до савременог уставног система, са циљем да се утврде основни континуитети и прекиди у њеној уставној традицији. Посебна пажња биће посвећена односу историјског наслеђа и нормативних изазова 21. века, полазећи од претпоставке да значај уставне традиције не почива на непроменљивости конкретних институција, већ на трајном настојању да се успостави одговарајући однос између власти, права и слободе појединца.

[1] Р. Марковић, *Уставно право и политичке институције*, стр. 27.

[2] С. Јовановић, *Друга влада Милоша и Михаила*, *стр.33.*

2. Уставни развој Кнежевине и Краљевине Србије

Развој модерне српске уставности започео је у првој половини 19. века, упоредо са процесом стицања и учвршћивања државне аутономије. У том периоду уставно питање било је непосредно повезано са настојањем да се лична власт кнеза правно ограничи и да се успоставе трајније институције државне управе. Због тога рана уставна историја Србије није представљала само процес нормативног уређења власти, већ и део ширег процеса изградње модерне државе.[3] Борба српског народа у Првом и Другом српском устанку изнедрила је почетак модерне државне самосталности која се огледала кроз Хатишерифе из 1830 и 1833. године који су Србији обезбедили права која су кроз време била само проширавана.[4]

Први целовити модерни уставни акт Србије био је Сретењски устав, донет 15. фебруара 1835. године у Крагујевцу. Његовом доношењу претходило је незадовољство начином владавине кнеза Милоша Обреновића и захтеви за правним ограничењем владарске власти. Устав је израдио Димитрије Давидовић, а његова решења била су под утицајем савремених европских уставних идеја.[5]

Устав је Србију одредио као недељиву и независну у унутрашњој управи и настојао да организацију власти постави на правне основе. Државна власт била је организована кроз кнеза, Државни савет и Народну скупштину, при чему је посебан значај имало настојање да се владарска власт институционално ограничи. Иако подела власти није била спроведена у облику који одговара савременом схватању тог начела, Сретењски устав представљао је важан искорак од патријархалног и персонализованог начина управљања ка нормативно уређеној државној власти.[6]

Посебан значај имале су одредбе о правима грађана. Устав је прокламовао једнакост пред законом, неповредивост личности и имовине, законитост опорезивања и друга права која су одражавала утицај модерног европског конституционализма. Управо у томе лежи његов трајни значај: иако је важио веома кратко, у српску правну традицију увео је идеју да власт није неограничена и да положај појединца мора бити заштићен највишим правним актом.[7]

---

[3] Р. Марковић, *Наведено дело*, стр.34.

[4] Н. Тодоровић, Ј.Цонић, *Утицај Вука Караџића на развој Устаничке Србије*, стр. 95.

[5] Д. Јанковић, *Српска држава Првог устанка*, стр.10.

[6] Исто.

[7] *Устав Књажества Сербије* из 1835. године

Краткотрајност Сретењског устава била је последица како унутрашњих политичких односа тако и неповољног међународног положаја Србије. Његова решења изазвала су противљење великих сила, пре свега Османског царства, Русије и Аустрије, па је Устав убрзо суспендован. Ипак, његов историјски значај не треба мерити дужином примене. Он је поставио основне теме које ће обележити читав каснији уставни развој Србије, т. ограничење владарске власти, однос између монарха и представничких институција, законитост вршења власти и заштиту права грађана.

После укидања Сретењског устава, уставно питање решено је султанским хатишерифом из 1838. године, познатим у српској уставноправној историји као Турски устав. За разлику од Сретењског устава, овај акт није био резултат самосталне уставотворне власти Србије, што је одражавало њен тадашњи међународноправни положај. Ипак, њиме је успостављен институционални оквир који је значајно ограничио власт кнеза.[8] „Наиме, овај устав није донет од стране Србије али није октроисан ни од стране Турске, већ је нађено средње решење да се кроз заједнички рад турских, руских и српских представника устав креира. Устав је окрњио апсолутизам кнеза Милоша, и успоставио Савет.“[9]

Дакле, средишње место у новом систему добио је Савет, чији је положај представљао противтежу владару. Кнез више није могао самостално да управља државним пословима, док је стабилност положаја саветника додатно ограничавала могућност непосредне владарске контроле над овим органом. Такво уређење створило је нормативну основу за успон уставобранитеља и постепено развијање државне управе засноване на институцијама и законима. Иако Турски устав није успоставио парламентарни систем, његов значај био је у даљем потискивању личне власти и јачању институционалног поретка. Уставобранитељски период био је обележен развојем законодавства, државне администрације и судства, чиме су створене претпоставке за даљу модернизацију српске државе. Истовремено, доминација Савета показала је да само ограничење владара не значи нужно и успостављање демократске власти. Тежиште политичке моћи било је пренето са кнеза на релативно узак круг политичке елите.

Устав из 1869. године означио је нову фазу у развоју српске уставности. Донет у време Намесништва, за време малолетства кнеза

[8] С. Јовановић, *Уставобранитељи и њихова влада (1838–1858)*.стр. 43.

[9] Ј. Цонић, Н. Тодоровић, *Кнежевина Србија-пут ка потпуној самосталности*, стр. 4.

Милана Обреновића, представљао је први устав који је Србија донела самосталније, без непосредног формалног учешћа Османског царства у његовом доношењу. Та чињеница имала је посебан државноправни значај и сведочила о јачању фактичке самосталности Србије.[10]

Најзначајнија новина односила се на положај Народне скупштине, која је постала уставни чинилац законодавне власти. Ипак, систем није био заснован на пуној парламентарној владавини. Кнез је задржао значајна овлашћења, министри нису политички зависили од скупштинске већине у савременом парламентарном смислу, а представнички систем остао је ограничен. Због тога је Устав из 1869. године представљао компромис између монархијског начела и постепеног јачања народног представништва.[7]

Његов значај огледа се управо у постепености уставног развоја. Српска уставност више није била усмерена само на питање како ограничити личну власт владара, већ и на сложенији проблем учешћа грађана у вршењу државне власти. Тиме је отворен простор за развој политичких странака и каснију борбу за парламентарну владавину.

Најзначајнији корак ка модерном парламентарном систему у Србији учињен је Уставом из 1888. године. Донет у условима развијеног страначког живота и снажних захтева за демократизацијом политичког система, овај устав се у српској правној историји сматра једним од најлибералнијих уставних аката 19. века.[11]

Уставом је значајно ојачан положај Народне скупштине, проширена политичка права и створене повољније нормативне претпоставке за развој парламентаризма. Уређење министарске одговорности и однос законодавне и извршне власти омогућили су постепено развијање система у којем влада није могла дугорочно функционисати без политичке подршке народног представништва. Истовремено, уставне гаранције грађанских права и слобода представљале су значајан напредак у односу на претходне уставне акте.[12]

Значај Устава из 1888. године превазилази период његове непосредне примене. Он је показао да је српска уставност током 19. века прешла пут од захтева за елементарним ограничењем личне власти до нормативног прихватања основних института парламентарне државе. Међутим, касније уставне промене показале су и слабост институционалног континуитета, јер је функционисање уставног

[10] *Устав за Књажевство Србију* из 1869. године.

[11] Р. Марковић,*Наведено дело*, стр 38.

[12] *Устав Краљевине Србије* из 1888. године.

система и даље у великој мери зависило од односа политичких снага и воље владара.

Октроисани устав из 1901. године представљао је покушај краља Александра Обреновића да преуређењем институционалног система стабилизује политичке прилике и истовремено очува снажан утицај круне. Једна од његових најзначајнијих особености било је увођење дводомног народног представништва, састављеног од Народне скупштине и Сената. Иако је садржао поједина модерна решења, начин његовог доношења и политички контекст показивали су трајну напетост између монархијске власти и захтева за парламентаризмом.[13]

После Мајског преврата 1903. године и династичке промене обновљена су, уз извесне измене, решења Устава из 1888. године. Устав из 1903. године створио је нормативни оквир за период развијеније парламентарне владавине у Краљевини Србији. Политичке странке и Народна скупштина добиле су значајнију улогу, а парламентарна пракса постала је важан део политичког система.[11]

Посматран у целини, уставни развој Кнежевине и Краљевине Србије показује постепено, али не и праволинијско кретање од личне владавине ка институционалном ограничењу власти и парламентаризму. Од Сретењског устава до Устава из 1903. године мењали су се конкретни облици државне организације, али је централно питање остајало исто, успостављање равнотеже између снажне извршне власти и захтева за законитошћу, политичким представљањем и заштитом права грађана. Управо та напетост представља један од најтрајнијих елемената српске уставне традиције.

3. Уставност у Краљевини СХС и Краљевини Југославији

Стварањем Краљевства Срба, Хрвата и Словенаца 1. децембра 1918. године започела је нова етапа у уставном развоју Србије. Дотадашња Краљевина Србија, са сопственом уставном традицијом и релативно развијеним парламентарним институцијама, постала је део нове и знатно сложеније државне заједнице. Због тога се уставно питање више није сводило првенствено на однос монарха, владе и народног представништва, већ је било непосредно повезано са питањем унутрашњег уређења заједничке државе и односом између њених историјски, национално и правно различитих делова.[14]

[13] *Устав Краљевине Србије* из 1901. године.

[14] С. Јовановић, *Уставно право Краљевине Срба, Хрвата и Словенаца*, стр 24.

Основна неслагања испољила су се већ приликом одређивања карактера нове државе. Док су политичке снаге из Србије претежно заступале концепцију унитарног државног уређења, значајан део хрватских и словеначких представника захтевао је већи степен територијалне и политичке аутономије. Уставни развој нове државе стога је од самог почетка био оптерећен сукобом различитих концепција државности, који никада није у потпуности разрешен.[15]

Први устав Краљевине Срба, Хрвата и Словенаца донет је 28. јуна 1921. године и, према датуму усвајања, остао је познат као Видовдански устав. Њиме је нова држава конституисана као уставна, парламентарна и наследна монархија, са династијом Карађорђевић на челу.[16]

Устав је прихватио концепцију јединствене државе и одбацио федерално уређење. Законодавну власт вршили су краљ и Народна скупштина, чиме је монарх задржао значајан утицај у законодавном процесу. Краљ је имао право да сазива, одлаже и распушта Народну скупштину, потврђивао је и проглашавао законе и располагао значајним овлашћењима у области извршне власти. Министри су били одговорни и краљу и Народној скупштини, што је у нормативном смислу остављало простор за парламентарну владавину, али и за снажан утицај монарха на политички живот.[17]

Видовдански устав садржао је и каталог грађанских права и слобода, укључујући једнакост пред законом, личну слободу, неповредивост стана, слободу савести и вероисповести, слободу штампе, удруживања и збора. Ипак, као и у другим уставним системима тог времена, стварни домет ових гаранција зависио је од законске разраде и политичке праксе. Основна слабост Видовданског устава није била искључиво у његовим нормативним решењима, већ у недостатку ширег политичког консензуса о карактеру заједничке државе. Устав је формално успоставио институционални оквир, али није решио суштински спор о односу централне власти и историјских и националних посебности њених делова. Због тога је уставни систем функционисао у условима трајних политичких криза, нестабилних влада и све израженијег неповерења између водећих политичких актера.[18] Политичка криза достигла је врхунац после атентата у Народној

[15] Исто.

[16] *Устав Краљевине Срба, Хрвата и Словенаца* од 28. јуна 1921. године, нарочито чл. 1.

[17] Исто.

[18] Бранко Петрановић, *Историја Југославије 1918–1988*, књ. I, стр. 25–30.

скупштини 1928. године. Краљ Александар Карађорђевић је 6. јануара 1929. године укинуо Видовдански устав, распустио Народну скупштину и завео режим личне власти. Тиме је прекинут дотадашњи уставни и парламентарни поредак.[19]

У прогласу којим је оправдано увођење новог режима истицана је потреба да се превазиђу страначки и национални сукоби који су, према становишту владара, угрозили опстанак државе. Међутим, у уставноправном смислу, шестојануарски режим означио је концентрацију власти у рукама монарха и напуштање начела парламентарне одговорности. Политичке странке биле су забрањене, представничке институције суспендоване, а државни систем организован на основама наглашеног централизма.[20]

Назив државе промењен је 1929. године у Краљевина Југославија, док је територијална организација заснована на бановинама, чије границе нису пратиле историјске и националне поделе. Овај модел био је израз концепције интегралног југословенства и настојања да се јединство државе обезбеди административном централизацијом. Ипак, таква политика није отклонила узроке уставне кризе, већ их је у значајној мери потиснула из институционалне сфере. Краљ Александар је 3. септембра 1931. године октроисао нови устав. Његовим доношењем формално је окончано раздобље непосредне диктатуре, али није успостављен парламентарни систем у обиму који је постојао према Видовданском уставу.[21]

Уставом из 1931. године Краљевина Југославија одређена је као наследна и уставна монархија. Уведено је дводомно народно представништво, састављено од Народне скупштине и Сената. Међутим, положај краља остао је изузетно снажан. Монарх је учествовао у законодавној власти, постављао и разрешавао министре и располагао широким овлашћењима у функционисању државних органа. Посебно је значајно што влада није била заснована на доследно спроведеном начелу парламентарне одговорности. Иако су постојале представничке институције, тежиште политичког система остало је на круни и извршној власти. Због тога се уставни поредак из 1931. године може оценити као ограничени конституционализам, у којем су постојале

[19] Љубодраг Димић, *Историја српске државности*, књ. III: *Србија у Југославији*, стр. 100–111.

[20] Исто.

[21] *Устав Краљевине Југославије* од 3. септембра 1931. године.

формалне уставне институције, али без пуне политичке равнотеже између носилаца власти.[22]

После убиства краља Александра у Марсељу 1934. године, због малолетства краља Петра II, власт је вршило Намесништво на челу са кнезом Павлом Карађорђевићем. У наредном периоду питање унутрашњег преуређења државе поново је дошло у средиште политичког живота. Споразумом Цветковић–Мачек из 1939. године и стварањем Бановине Хрватске учињен је значајан отклон од строго централизованог концепта државе, али је Други светски рат спречио целовиту уставну реконструкцију Краљевине Југославије.[23]

Уставно искуство југословенске монархије показало је да формално постојање устава и представничких институција није довољно за стабилност политичке заједнице уколико не постоји основни консензус о природи и организацији државе. Видовдански устав настојао је да различите историјске и политичке традиције обједини у централизованом систему, док је шестојануарски режим покушао да политичке и националне противречности превазиђе концентрацијом власти. Ниједан од ова два приступа није обезбедио трајну стабилност.

Посматрано из перспективе уставне традиције Србије, период од 1918. до 1941. године представља истовремено и континуитет и прекид. Настављено је постојање монархијског облика владавине и појединих института парламентаризма развијених у Краљевини Србији, али је њихово функционисање било постављено у потпуно нови државни и политички оквир. Уставно питање више није било само питање ограничења власти, већ и питање начина на који једна сложена политичка заједница може нормативно уредити унутрашње различитости. Управо ће однос између јединства државе и њене унутрашње сложености остати једно од централних питања и у касније југословенској уставности.

4. Уставни развој социјалистичке Југославије и положај Србије у федерацији

Завршетак Другог светског рата означио је радикалан прекид са дотадашњим уставним и политичким поретком Југославије. Нова државна организација изграђена је на тековинама народноослобо-

[22] Љубодраг Димић, *Наведено дело* стр. 120

[23] Бранко Петрановић, *Наведено дел,* стр. 55.

дилачке борбе и револуционарне промене власти, док је монархијски систем замењен републиканским уређењем. За разлику од Краљевине Југославије, која је већи део свог постојања била заснована на централизованом моделу државе, нова Југославија конституисана је као федерација. Србија је у том систему добила положај једне од шест федералних јединица, али је њен уставноправни положај био специфичан због постојања аутономних јединица у њеном саставу.[24]

Устав Федеративне Народне Републике Југославије од 31. јануара 1946. године представљао је темељ новог социјалистичког уставног поретка. Према члану 1. Устава, ФНРЈ је одређена као „савезна народна држава републиканског облика" и као заједница равноправних народа који су, на основу права на самоопредељење, укључујући право на отцепљење, изразили вољу да живе у федеративној држави.[25]

Федерацију је чинило шест народних република: Србија, Хрватска, Словенија, Босна и Херцеговина, Македонија и Црна Гора. У оквиру Народне Републике Србије постојале су Аутономна Покрајина Војводина и Аутономна Косовско-метохијска област.[26] Такво решење представљало је почетак специфичне уставне асиметрије Србије у југословенској федерацији, која ће током наредних деценија постајати све израженија.

Устав из 1946. године био је снажно обележен совјетским уставним моделом. Иако је формално утврђивао федерализам и широка права грађана, стварни политички систем почивао је на доминантном положају Комунистичке партије Југославије и начелу јединства власти. Народна скупштина била је дефинисана као највиши орган државне власти, док класична подела власти није прихваћена као основ организације државе.[27]

Уставноправни значај Устава из 1946. године огледа се, пре свега, у успостављању новог облика државности. Уместо монархијске и претежно централизоване Југославије, створена је федерална република заснована на признавању република као федералних јединица. Ипак, у првим послератним годинама стварно функционисање федерације било је изразито централизовано. Савезни органи и једин-

[24] Бранко Петрановић, *Наведено дело*, стр. 67.

[25] *Устав Федеративне Народне Републике Југославије*, „Службени лист ФНРЈ", бр. 10/1946, чл. 1.

[26] Исто, чл. 2.

[27] Исто.

ствена партијска структура имали су одлучујући утицај на политички и правни живот република.[28]

Уставом из 1963. године држава је добила назив Социјалистичка Федеративна Република Југославија. Нови устав представљао је покушај да се нормативно изразе промене настале развојем радничког самоуправљања и постепеним напуштањем непосредно централизованог модела управљања из првих послератних година. Устав је Југославију одредио као савезну државу добровољно уједињених и равноправних народа и као социјалистичку демократску заједницу засновану на власти радног народа и самоуправљању. У средиште уставног система постављени су радни човек, самоуправљање и друштвена својина. Тиме је југословенски уставни модел настојао да се нормативно разликује и од класичног либералног конституционализма и од совјетског модела државног социјализма.[29]

За положај Србије посебно је значајно да су аутономне покрајине и даље биле у њеном саставу. Међутим, уставне промене које су уследиле крајем шездесетих и почетком седамдесетих година постепено су јачале њихов положај. Истовремено је јачао и положај република у односу на федерацију. На тај начин започет је процес децентрализације који ће свој најпотпунији нормативни израз добити у Уставу из 1974. године. Ове промене показују једну од основних особености југословенске уставности, тј. устав није био само правни акт којим се уређују институције власти, већ и средство континуиране трансформације политичког и друштвеног система. Честе уставне промене одражавале су настојање да се нормативним путем успостави равнотежа између јединства федерације, самосталности република и све развијенијих облика територијалне аутономије.

Устав Социјалистичке Федеративне Републике Југославије из 1974. године представљао је врхунац процеса децентрализације југословенске федерације. Републике су добиле изузетно широка уставна овлашћења, док је савезна држава у великој мери функционисала на основу њиховог учешћа, усаглашавања и сагласности. Федерација је задржала надлежности у областима од заједничког интереса, али је тежиште државне власти значајно померено према републикама и покрајинама. Положај Социјалистичке Републике Србије био је посебно сложен. Социјалистичка Аутономна Покрајина Војводина и

[28] Б. Петрановић, *Наведено дело*, стр. 68.

[29] *Устав Социјалистичке Федеративне Републике Југославије*, „Службени лист СФРЈ“, бр. 14/1963, Основна начела и чл. 1

Социјалистичка Аутономна Покрајина Косово биле су формално у саставу Србије, али су истовремено непосредно учествовале у функционисању федерације. Имале су сопствене уставе, скупштине, председништва и друге органе, као и представнике у савезним институцијама.[30]

Такво решење створило је специфичну уставну структуру у којој Србија, за разлику од других република, није могла у потпуности јединствено да врши републичку власт на целој својој територији. Управо ће питање односа Републике Србије и њених аутономних покрајина постати једно од најспорнијих уставноправних и политичких питања током осамдесетих година. Устав из 1974. године имао је и шири историјски значај. Њиме је покушано да се сложена вишенационална заједница очува широком децентрализацијом и институционализацијом механизама равноправности федералних јединица. Међутим, систем заснован на сложеним процедурама усаглашавања истовремено је отежавао доношење одлука на савезном нивоу. После смрти Јосипа Броза Тита 1980. године, у условима економске и политичке кризе, све јасније су се испољавале слабости таквог уставног модела.[31]

Посматрано у целини, уставни развој социјалистичке Југославије кретао се од релативно централизоване федерације успостављене 1946. године ка изразито децентрализованом систему из 1974. године. За уставну традицију Србије овај период има посебан значај, јер је њена државност била остваривана у оквиру сложене федералне заједнице, док је истовремено њена унутрашња организација била обележена постојањем две аутономне покрајине. Управо ће питање односа републичке државности, федерализма и територијалне аутономије остати једно од кључних питања српског уставног развоја и након распада СФРЈ.

5. Савремени уставни развој Србије

Распад социјалистичке Југославије означио је почетак нове фазе у уставном развоју Србије. Уставом Републике Србије из 1990. године напуштен је социјалистички модел организације власти и успостављени су основни институти представничке демократије, политичког

[30] *Устав Социјалистичке Федеративне Републике Југославије*, „Службени лист СФРЈ", бр. 9/1974.

[31] М. Јовичић, *Путеви и странпутице југословенске уставности*, стр. 22.

плурализма, поделе власти и тржишне привреде. Ипак, стварни политички и државноправни развој током последње деценије 20. века био је обележен распадом југословенске федерације, ратовима и међународном изолацијом, због чега нормативно прокламована начела нису увек имала одговарајући израз у уставној и политичкој пракси. Устав из 1990. године истовремено је установио модел извршне власти у којем је, поред Владе, непосредно изабрани председник Републике располагао значајним уставним и политичким легитимитетом, што је представљало једно од трајнијих обележја савременог уставног система Србије.[32]

Након престанка постојања СФРЈ, Србија је свој државноправни положај остваривала најпре у Савезној Републици Југославији, образованој Уставом из 1992. године, а потом, од 2003. године, у Државној заједници Србија и Црна Гора. Престанком државне заједнице 2006. године Србија је обновила пуну државну самосталност, чиме је настала потреба да се нови државноправни положај изрази и на уставном плану. Народна скупштина је 30. септембра 2006. године усвојила предлог новог устава, који је потврђен на референдуму 28. и 29. октобра, након чега је Устав проглашен 8. новембра 2006. године.[33]

Устав Републике Србије из 2006. године потврдио је Србију као државу засновану на владавини права, социјалној правди, начелима грађанске демократије, људским и мањинским правима и припадности европским принципима и вредностима. Њиме је задржан парламентарни систем власти, уз непосредно изабраног председника Републике, а значајан простор посвећен је уставном гарантовању људских и мањинских права. У односу на Устав из 1990. године, нови устав је донео бројне нормативне промене, али није представљао потпуни раскид са претходним уставним моделом. Ратко Марковић је стога оценио да је Уставом из 2006. године у великој мери „поправљен стари“ уставни систем, а не изграђен сасвим нов модел уставног уређења.[34]

Посматран у ширем историјском контексту, Устав из 2006. године представља наставак дуготрајног настојања да се у једном уставном акту помире различити захтеви, начело народне суверености и ефикасност државне власти, национални и грађански елементи државности, политичка стабилност и ограничење власти, као и

[32] Р. Марковић, *Уставно право*, 15. изд., , стр. 337–345, 389–399.

[33] Исто.

[34] Р. Марковић, *Устав Републике Србије из 2006 – критички поглед*, стр.. 42–45.

државни суверенитет и укључивање у шире европске правне токове. Управо у тим односима савремена српска уставност показује везу са сопственим историјским наслеђем, али се истовремено суочава са нормативним изазовима који превазилазе традиционалне оквире националне државе.

6. Уставна традиција Србије пред нормативним изазовима 21. века

Историјски развој српске уставности показује да доношење устава само по себи није било довољно за успостављање стабилног конституционализма. Од Сретењског устава, преко устава Краљевине Србије и југословенског периода, до савременог уставног поретка, једно од трајних питања остао је однос између нормативно проклamованог ограничења власти и стварног функционисања политичких институција. Због тога се и савремени изазови српске уставности не исцрпљују у питању квалитета уставног текста, већ пре свега обухватају његову доследну примену, изградњу институционалне културе и обезбеђивање стварне равнотеже између носилаца државне власти. У том смислу, владавина права подразумева више од формалне сагласности правних аката са Уставом, тј. она захтева делотворно ограничење власти, правну сигурност и независност институција које обезбеђују заштиту уставности и права грађана.[35]

Посебно место у савременом развоју заузима питање независности судске власти. Промене Устава у области правосуђа, потврђене на референдуму 2022. године, представљају најзначајнију интервенцију у текст Устава из 2006. године. Амандаманима I–XXIX измењен је уставни положај судства и јавног тужилаштва, при чему је тежиште реформе стављено на јачање њихове самосталности и смањивање непосредног политичког утицаја на избор носилаца правосудних функција. Ипак, нормативна гаранција независности представља само неопходан почетни услов. Њена стварна вредност зависи од начина функционисања правосудних институција и од развоја правне и политичке културе у којој се независност судства прихвата као суштинска претпоставка владавине права, а не само као формално уставно начело.[36]

[35] Р. Марковић, *Наведено дело*, стр. 152–160.

[36] Акт о промени Устава Републике Србије, *Службени гласник РС*, бр. 16/2022

Други значајан изазов произлази из процеса европских интеграција. Важећи Устав припада традиционалном моделу националног устава заснованом на суверености државе и јединству правног поретка, док европске интеграције подразумевају све сложенији однос националног и наднационалног права. Устав већ утврђује да су потврђени међународни уговори и општеприхваћена правила међународног права део правног поретка Републике Србије, али истовремено поставља Устав као највиши правни акт са којим потврђени међународни уговори морају бити сагласни. Евентуално чланство Србије у Европској унији стога би отворило питања која превазилазе обичну законодавну хармонизацију и задиру у саме основе уставног система тј. од односа домаћег и права Европске уније до начина вршења појединих суверених овлашћења.

Истовремено, 21. век доноси изазове које традиционални уставотворци нису могли у потпуности предвидети. Дигитализација јавне управе, масовна обрада података, развој вештачке интелигенције и нови облици надзора непосредно утичу на остваривање права на приватност, заштиту података о личности, слободу изражавања и једнакост грађана. Савремени конституционализам зато више не може бити усмерен само на класично ограничавање државне власти, већ мора обезбедити делотворну заштиту појединца и у условима технолошке моћи државних и недржавних субјеката. Основна уставна начела тиме не губе значај, већ добијају нове области примене.

Управо се у томе огледа савремена вредност уставне традиције Србије. Њена историја показује стално настојање да се власт подведе под право, али и чест раскорак између нормативних решења и политичке стварности. Зато главни нормативни изазов 21. века није нужно у доношењу новог устава, већ у јачању стварног конституционализма тј. система у којем Устав није само највиши правни акт у формалном смислу, већ стварна граница вршења политичке власти. Историјско наслеђе у том погледу не треба посматрати као непроменљив модел који се механички преноси у садашњост, већ као искуство из којег се могу препознати и вредности и слабости домаће уставне традиције.

7. Закључак

Уставна традиција Србије представља сложен и дисконтинуиран процес изградње модерне државности и правног ограничења власти. Од првих уставних аката 19. века, преко развоја парламентаризма у Кнежевини и Краљевини Србији, различитих облика југословенске

државе и социјалистичког федерализма, до савременог уставног поретка, уставни развој био је условљен не само унутрашњим политичким и друштвеним приликама већ и ширим међународним околностима. Честе промене државног облика и уставног оквира нису, међутим, спречиле формирање препознатљиве уставне традиције, у чијем се средишту налазило трагање за равнотежом између ефикасне државне власти и њеног правног ограничења.

Историјско искуство показује да највећи проблем српске уставности често није био недостатак нормативних решења, већ раскорак између уставног текста и уставне стварности. Формално прихватање начела поделе власти, парламентаризма, независности судства и заштите права није увек било праћено њиховим доследним остваривањем у политичкој пракси. Управо због тога савремени развој уставности не треба посматрати искључиво кроз питање измене постојећег или доношења новог устава. Трајност уставног поретка у већој мери зависи од институционалне културе, поштовања уставних ограничења и способности државних органа да делују у оквирима својих надлежности.

У 21. веку традиционалним питањима организације и ограничења власти придружују се нови нормативни изазови. Европске интеграције, развој наднационалних правних поредака, дигитализација, вештачка интелигенција и нови ризици по приватност и друга основна права захтевају прилагођавање правних механизама околностима које класични уставни модели нису могли предвидети. Ипак, основна функција устава остаје непромењена, да установи и ограничи власт, обезбеди правну сигурност и гарантује простор слободе појединца.

Због тога историјско наслеђе српске уставности не треба разумети као скуп решења која треба механички преузимати, већ као искуство од значаја за разумевање савремених проблема. Од Сретењског устава до Устава Републике Србије из 2006. године мењали су се облици државе, политички системи и институционални механизми, али је основно питање конституционализма остало исто, на који начин политичку власт подвести под право и обезбедити да устав буде стварна, а не само формална граница њеног вршења.

У том смислу, будућност уставног развоја Србије не зависи само од способности да се њен правни поредак нормативно прилагоди изазовима 21. века, већ и од спремности да се из сопственог историјског искуства изгради стабилнија култура уставности. Управо повезивање историјског наслеђа са савременим захтевима владавине права

представља услов да уставна традиција Србије не остане само предмет правноисторијског проучавања, већ постане основ за даљи развој делотворног и стабилног демократског уставног поретка.

Извори и литература

Устав Књажества Сербије из 1835. године

Устав за Књажевство Србију из 1869. године

Устав Краљевине Србије из 1888. године.

Устав Краљевине Србије из 1901. године

Устав Краљевине Срба, Хрвата и Словенаца од 28. јуна 1921. године

Устав Краљевине Југославије од 3. септембра 1931. године.

Устав Федеративне Народне Републике Југославије, *Службени лист ФНРЈ*, бр. 10/1946.

Устав Социјалистичке Федеративне Републике Југославије, *Службени лист СФРЈ*, бр. 14/1963.

Устав Социјалистичке Федеративне Републике Југославије, *Службени лист СФРЈ*, бр. 9/1974.

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

Акт о промени Устава Републике Србије, *Службени гласник РС*, бр. 16/2022.

Димић, Љубодраг, *Историја српске државности, књ. III: Србија у Југославији*, Српска академија наука и уметности – Огранак у Новом Саду, „Беседа“ – Издавачка установа Епархије бачке и Друштво историчара Јужнобачког и Сремског округа, Нови Сад, 2001.

Јанковић, Драгослав, *Српска држава Првог устанка*, Нолит, Београд, 1984.

Јовичић, Миодраг, *Путеви и странпутице југословенске уставности*, Научна књига, Београд, 1988.

Јовановић, Слободан, *Друга влада Милоша и Михаила*, Издавачка књижарница Геце Кона, Београд, 1923.

Јовановић, Слободан, *Уставно право Краљевине Срба, Хрвата и Словенаца*, Издавачка књижарница Геце Кона, Београд, 1924.

Јовановић, Слободан, *Уставобранитељи и њихова влада (1838–1858)*, Књижарница „Напредак“, Београд, 1925.

Марковић, Ратко, *Уставно право и политичке институције*, Јустинијан, Београд, 2006.

Марковић, Ратко, „Устав Републике Србије из 2006 – критички поглед“, *Анали Правног факултета у Београду*, бр. 2/2006, стр. 5–45.

Марковић, Ратко, *Уставно право*, 15. издање, Правни факултет Универзитета у Београду, Београд, 2011.

Петрановић, Бранко, *Историја Југославије 1918–1988*, књ. I–III, Нолит, Београд, 1988.

Тодоровић Наталија, Цонић Јован, *Утицај Вука Караџића на развој Устаничке Србије,* Научни скуп Наука и стварност,Филозофски факултет Пале, Источно Сарајево, 2024.

Цонић Јован, Тодоровић Наталија, *Кнежевина Србија-пут ка потпуној самосталности*, Правни хоризонти, Правни факултет Универзитета у Нишу, бр.11, 2025.

Jovan Conić, LL.M.,
Junior Researcher,
Innovation Center, University of Niš
Natalija Todorović, LL.M.,
Research Associate,
Innovation Center, University of Niš,
Republic of Serbia

The Constitutional Tradition of Serbia – Historical Heritage in Light of the Normative Challenges of the 21st Century

Abstract

The paper analyzes the development of constitutionalism in Serbia from its beginnings to the contemporary constitutional system. Special attention is given to the Sretenje Constitution (Candlemas Constitution, 1835) as the first modern constitutional act that laid the foundations for the rule of law and the separation of powers in the Serbian legal order. The paper examines the evolution of constitutionalism throughout the 19th and the 20th century, including the key constitutions that shaped the Serbian statehood, institutional structure, and the protection of human rights. Then, the paper focuses on the analysis of the Constitution of the Republic of Serbia and the application of historical experience in contemporary constitutional solutions. The paper also addresses the normative challenges of the 21st century, including European integration, harmonization with international standards, and modernization of institutions, with the aim of assessing the continuity and adaptability of Serbia's constitutional tradition. The conclusion highlights the importance of historical heritage in shaping legal identity and in addressing contemporary challenges, while emphasizing the need for a balance between tradition and modern normative requirements. The conclusion highlights the importance of historical heritage in shaping legal identity and addressing contemporary challenges, while emphasizing the need for a balance between tradition and modern normative requirements.

Keywords: *constitutionalism, historical heritage, contemporary era.*

CIP - Каталогизација у публикацији
Народна библиотека Србије, Београд

34"20"(082)

МЕЂУНАРОДНА научна конференција Право за ново доба: нормативни изазови у 21. веку (2026 ; Ниш)

Зборник радова / Међународна научна конференција Право за ново доба: нормативни изазови у 21. веку, 2026, [Ниш] = Collection of papers / International scientific conference Law for the new era: normative challenges in the 21st century ; [организатор конференције, conference organizer Центар за правна и друштвена истраживања ; уредници конференције, editors-in chief Предраг Цветковић, Александар Мојашевић]. - Ниш : Правни факултет Универзитета = Faculty of law, 2026 (Београд : Донат Граф). - 783 стр. ; 24 cm

Тираж 50. - Стр. 11-12: Реч уредника = Editor's preface. - Библиографија уз сваки рад. - Sumaries ; Апстракти.

ISBN 978-86-7148-347-6

1. Цветковић, Предраг Н., 1970-, правник [уредник]
а) Право -- 21в -- Зборници б) Право -- Реформе -- Зборници

COBISS.SR-ID 203803145