
UDK 34(058)



ISSN 0350-8501

УНИВЕРЗИТЕТ У НИШУ
ПРАВНИ ФАКУЛТЕТ

**ЗБОРНИК РАДОВА
ПРАВНОГ ФАКУЛТЕТА У НИШУ**

БРОЈ 96 | ГОДИНА LXI | 2022

**COLLECTION OF PAPERS
FACULTY OF LAW, NIŠ**

Nº 96 | YEAR LXI | 2022

НИШ, 2022.

ЗБОРНИК РАДОВА ПРАВНОГ ФАКУЛТЕТА У НИШУ

Ниш, 2022.

Издавач

Правни факултет у Нишу

За издавача

Проф. др Небојша Раичевић, декан

Главни и одговорни уредник

Др Ирена Пејић,

редовни професор Правног факултета Универзитета у Нишу

Коуредници броја

Проф. др Марко Димитријевић

ванредни професор Правног факултета Универзитета у Нишу

Проф. др Анђелија Тасић

ванредни професор Правног факултета Универзитета у Нишу

Уредништво

Др Невена Петрушић, редовни професор
Правног факултета Универзитета у Нишу

Др Мирослав Лазић, редовни професор
Правног факултета Универзитета у Нишу

Др Срђан Голубовић, редовни професор
Правног факултета Универзитета у Нишу

Др Марија Игњатовић, редовни професор
Правног факултета Универзитета у Нишу

Др Александар Мојашевић, редовни
професор Правног факултета
Универзитета у Нишу

Др Душица Миладиновић Стефановић,
ванредни професор Правног факултета
Универзитета у Нишу

Научни савет

Др Владимир Ђурић, научни сарадник
Института за упоредно право у Београду

Др Гордана Илић-Попов, редовни
професор Правног факултета
Универзитета у Београду

Др Весна Кнежевић Предић, редовни
професор Факултета политичких наука,
Универзитета у Београду

Др Хајрија Мујовић, научник саветник
Института друштвених наука у Београду

Др Душан Николић, редовни професор
Правног факултета Универзитета у
Новом Саду

Др Владан Петров, редовни професор
Правног факултета Универзитета у
Београду

Др Дарко Симовић, редовни професор
Криминалистичко-полицијског
Универзитета у Београду

Др Драгољуб Тодић, редовни професор
Института за међународну политику и
привреду у Београду

Др Сања Ђојић, виши научни сарадник
Института за криминолошка и
социолошка истраживања у Београду

Међународни редакциони одбор

Др Жељко Бартуловић, редовни професор Правног факултета Свеучилишта у Ријеци, Хрватска

Др Мартин Белов, редовни професор Правног факултета, Универзитет "Климент Охридски" у Софији, Бугарска

Др Серјогин Андреј Викторовић, доцент Правног факултета Јужног федералног универзитета, Ростов на Дону, Руска Федерација

Dr Spyridon Vrelis, Professor emeritus, Faculty of Law, University of Athens, Prof. and Dr. h.c. (ELTE Budapest)

Dr Michael Geistlinger, професор Универзитета, Салцбург, Аустрија

Др Сашо Георгијевски, редовни професор Правног факултета "Јустинијан Први" у Скопљу, Република Северна Македонија

Dr Mustafa Yasan, ванредни професор Правног факултета у Измиру, Демократски Универзитет, Турска

Др Тодор Каламатијев, редовни професор Правног факултета "Јустинијан Први" у Скопљу, Република Северна Македонија

Др Златан Мешкић, редовни професор Правног факултета Принц Султан Универзитета у Ријадџу, УАЕ

Др Дарко Радић, редовни професор Правног факултета у Бањој Луци, Република Српска, Босна и Херцеговина

Др Жељко Радић, редовни професор Правног факултета Свеучилишта у Сплиту, Хрватска

Др Димитрије Ђеранић, ванредни професор Правног факултета у Источном Сарајеву, Република Српска, Босна и Херцеговина

Уредник рубрике: др Михајло Цветковић, ванредни професор Правног факултета Универзитета у Нишу

Секретар Редакционог одбора: др Марија Драгићевић, доцент Правног факултета Универзитета у Нишу

Лектура радова и превод резимеа: Гордана Игњатовић (енглески)

Лектура: Александра Гојковић (српски)

Технички уредник: Ненад Милошевић

Технички уредник онлајн издања: Владимир Благојевић

Штампа: Графика Галеб Ниш

Тираж: 100

Зборник радова Правног факултета у Нишу под називом Collection of Papers, Faculty of Law, Nis је у пуном тексту доступан у HeinOnline бази података, EBSCO бази Legal Source, као и у бази Central and Eastern European Online Library – CEEOL.

ЦЕНТАР ЗА ПУБЛИКАЦИЈЕ Правног факултета Универзитета у Нишу
18 000 Ниш, Трг краља Александра 11, тел. +381 18 200 501,
zbornik@prafak.ni.ac.rs
www.prafak.ni.ac.rs

COLLECTION OF PAPERS, FACULTY OF LAW, NIS

Niš, 2022

Publisher:

Faculty of Law, University of Niš

For the Publisher:

Prof. dr Nebojša Raičević Dean

Editor-in-Chief:

Dr Irena Pejić, Full Professor
Faculty of Law, University of Niš

Issue Co-editors:

Dr Marko Dimitrijević, Associate Professor
Faculty of Law, University of Niš
Dr Anđelija Tasić, Associate Professor
Faculty of Law, University of Niš

Editorial Board of the Law Faculty Journal

Dr Nevena Petrušić, Full Professor, Faculty
of Law, University of Niš

Dr Miroslav Lazić, Full Professor, Faculty of
Law, University of Niš

Dr Srđan Golubović, Full Professor, Faculty
of Law, University of Niš

Dr Marija Ignjatović, Full Professor, Faculty
of Law, University of Niš

Dr Aleksandar Mojašević, Full Professor,
Faculty of Law, University of Niš

Dr Dušica Miladinović Stefanović, Associate
Professor, Faculty of Law, University of Niš

Scientific Council

Dr Vladimir Đurić, Research Associate,
Institute of Comparative Law, Belgrade,
Serbia

Dr Gordana Ilić-Popov, Full Professor,
Faculty of Law, University of Belgrade,
Serbia

Dr Vesna Knežević Predić, Full Professor,
Faculty of Political Science, University of
Belgrade, Serbia

Dr Hajrija Mujović, Research Fellow,
Institute of Social Sciences, Belgrade, Serbia

Dr Dušan Nikolić, Full Professor, Faculty of
Law, University of Novi Sad, Serbia

Dr Vladan Petrov, Full Professor, Faculty of
Law, University of Belgrade, Serbia

Dr Darko Simović, Full Professor, University
of Criminal Investigation and Police Studies
Zemun, Belgrade, Serbia

Dr Dragoljub Todić, Full Professor, Institute
of International Politics and Economics,
Belgrade, Serbia

Dr Sanja Ćopić, Senior Research Associate,
Institute of Criminological and Sociological
Research, Belgrade, Serbia

International Editorial Board

Dr Željko Bartulović, Full Professor, Faculty of Law, University of Rijeka, Croatia

Dr Martin Belov, Full Professor, Faculty of Law, Sofia University "St. Kliment Ohridski", Sofia, Bulgaria

Dr Seryogin Andrey Viktorovich, Assistant Professor, Faculty of Law, Southern Federal University, Rostov-on-Don, Russian Federation

Dr Spyridon Vrelis, Professor emeritus, Faculty of Law, University of Athens, Prof. and Dr. h.c. (ELTE Budapest)

Dr Michael Geistlinger, University of Salzburg, Department of Public International Law, Salzburg, Austria

Dr Sašo Georgijevski, Full Professor, Faculty of Law "Iustinianus Primus", Ss. Cyril and Methodius University, Skopje, Macedonia

Dr Mustafa Yasan, Associate Professor, Faculty of Law Izmir, Democracy University, Turkey

Dr Todor Kalamatijev, Full Professor, Faculty of Law "Iustinianus Primus", Ss. Cyril and Methodius University, Skopje, Macedonia

Dr Zlatan Meškić, Full Professor, College of Law at Prince Sultan University, Riyadh, UAE

Dr Darko Radić, Full Professor, Faculty of Law, University of Banja Luka, Republic of Srpska, Bosnia and Herzegovina

Dr Željko Radić, Full Professor, Faculty of Law, University of Split, Croatia

Dr Dimitrije Čeranić, Associate Professor, Faculty of Law in East Sarajevo, Republic of Srpska, Bosnia and Herzegovina

Column Editor: Dr Mihajlo Cvetković

Secretary of the Editorial Board: Dr Marija Dragičević

Proofreading and Translation (summaries): Gordana Ignjatović (English)

Proofreading: Aleksandra Gojković (Serbian)

Layout editor: Nenad Milošević

Online Journal editor: Vladimir Blagojević

Print: Grafika Galeb Niš

Circulation: 100

PUBLICATION CENTRE, Faculty of Law, University of Niš
Trg kralja Aleksandra 11, Niš 18000, Serbia
Telephone: +381 18 500 201,
E-mail: zbornik@prafak.ni.ac.rs
Website: <http://www.prafak.ni.ac.rs>

<http://www.ebscohost.com/public/legal-source>
<http://home.heinonline.org/titles/Law-Journal-Library/Collection-of-Papers-Faculty-ofLaw-Nis/?letter=C>
Central and Eastern European Online Library – CEEOL

САДРЖАЈ / CONTENTS

Уводна реч / Co-Editor's Introductory Note XI

У ФОКУСУ / IN FOCUS

ДЕЛОВАЊЕ ИНСТИТУЦИЈА СИСТЕМА У ВАНРЕДНИМ СИТУАЦИЈАМА: ИСКУСТВА И ИЗАЗОВИ / SYSTEMIC AGENCY IN EXTRAORDINARY SITUATIONS: EXPERIENCES AND CHALLENGES

Срђан Голубовић,

Примена фискалних правила Европске уније у
условима кризе изазване пандемијом 15

*The Application of the European Union Fiscal
Rules in the COVID-19 Pandemic Crisis*

Драгољуб Тодић,

Климатске промене, ванредне ситуације и одговор
Србије, Црне Горе и Хрватске 29

*Climate Change, Emergency Situations and the
Response of Serbia, Montenegro, and Croatia*

Boris Bakota,

Jelena Dujmović Bocka,

Danijela Romić,

Challenges of Higher Education as a Public Service during
the COVID-19 Pandemic: Students' Perspective 45

*Изазови високог образовања као јавне службе у вријеме
трајања пандемије Ковид-19 из перспективе студената*

Марио Рељановић, Јована Мисиловић, Права на раду медицинских радника за време ванредног стања.....	79
<i>Medical Professionals' Rights at Work during the State of Emergency</i>	
Jovana Anđelković, Public Administration during the COVID-19 Pandemic and Reform Directions.....	99
<i>Јавна управа током пандемије и правци реформе</i>	

I ЧЛАНЦИ / ARTICLES

Igor Milinković, Freedom of Association of Judges in Bosnia and Herzegovina.....	123
<i>Слобода судијског удруживања у Босни и Херцеговини</i>	
Rodna Živkowska, Tina Pržeska, Future Things as an Object of Real Rights.....	145
<i>Будућа ствар као предмет стварних права</i>	
Miloš Prica LL.D., The Legal Regime of Electronic Media in the Legal Order of the Republic of Serbia	161
<i>Правни режим електронских медија у правном поретку Републике Србије</i>	
Урош Здравковић, Правна средства продавца за случај купчеве повреде уговора о међународној продаји робе.....	179
<i>Remedies available to the Seller in case of the Buyer's Breach of Contract on International Sale of Goods</i>	

Страхиња Миљковић,

Дамјан Даниловић,

Да ли либерални модел личног стечаја може
представљати путоказ ка правној регулативи
истог у Републици Србији и Републици Српској?..... 201

*Can the Liberal Concept of Personal Bankruptcy
serve as a guide in regulating this Institute in the
Republic of Serbia and Republika Srpska?*

Драгана Васиљевић,

Почетак извршења кривичног дјела у
евроконтиненталном и англосаксонском
кривичном праву..... 215

*Commencing the Commision of a Criminal Act in the
European-Continental and the Anglo-Saxon Criminal Law*

Упутство за ауторе / Guidelines for Authors.....233

Уводна реч

Поштовани читаоци,

Узимајући у обзир значај, актуелност и проблематику научних радова саопштених на Међународној научној конференцији „Деловање институција система у ванредним ситуацијама: искуства и изазови“ број 96/2022 научног часописа „Зборник радова Правног факултета у Нишу“ је превасходно посвећен изложеним рефератима учесника Конференције, који су предметној материји приступили и анализирали је са аспекта различитих грана права.

У фокусу су радови који се баве проблематиком примене фискалних правила у Европској унији у пандемијским околностима и корелацијом климатских промена, ванредних околности и одговора српског, хрватског и црногорског законодавства. У наставку, предмет пажње аутора јесте анализа утицаја пандемије на високо образовање, реформа јавне управе, као и потреба за успостављањем оптималне заштите права медицинских радника у околностима проузрокованим ванредним стањем у Републици Србији.

Други сегмент у Зборнику радова представљају они прилози који су се бавили изазовима слободе удруживања судија у упоредном законодавству, правним режимом електронских медија у домаћем правном амбијенту и стварноправним третманом будућих ствари. У наставку су представљени прилози из уже трговинскоправне научне области које се тичу расположивих правних средстава у случају повреде права купца из уговора о међународној продаји робе и правних изазова потенцијалне регулативе либералног личног стечаја у домаћој и регионалној академији и пракси.

Коуредници Међународне научне конференције,

Проф. др Марко Димитријевић

Проф. др Анђелија Тасић

У Нишу, децембар 2022.

Editor's Introductory Note

Dear Readers,

Bearing in mind the significance of issues covered in the scientific papers presented at the International Scientific Conference "Systemic Action in Emergency Situations: Experiences and Challenges", held at the Law Faculty in Niš in April 2022, this issue of the scientific journal Collection of Papers of the Law Faculty, University of Niš (96/2022) primarily includes the papers submitted by the Conference participants, who analyzed the subject matter from the perspective of different branches of law.

The rubric In Focus comprises two scientific papers dealing with the application of fiscal rules in the European Union in the circumstances of the COVID-19 pandemic, and the correlation between climate change, emergency situations and normative responses in Serbia, Croatia and Montenegro. In the subsequent papers, the authors focus on the analysis of the impact of the COVID-19 pandemic on higher education in Croatia, the public administration reform in Serbia, and the need for optimal protection of the rights of medical professionals in the state of emergency circumstances in Serbia.

The second part of this issue of the LF scientific journal comprises scientific articles addressing the challenges underlying the freedom of association of judges in comparative legislation, the legal regime of electronic media in the Serbian legal system, and the legal treatment of future things as objects of real rights in Macedonian property law. Covering the field of commercial law, the two subsequent articles focus on the legal remedies in case of violation of the buyer's rights arising from the contract on international sale of goods, and the challenges that may be encountered in domestic and regional theory and practice in the regulation of the liberal concept of personal bankruptcy.

Co-editors of the Conference Collection of Papers,

Prof. dr Marko Dimitrijević

Prof. dr Anđelija Tasić

Niš, December 2022

У ФОКУСУ

Др Срђан Голубовић,*
редовни професор,
Правни факултет, Универзитет у Нишу

ОРИГИНАЛНИ НАУЧНИ РАД
10.5937/zrpfm1-40633

UDK: 336.02:338.124.4(4-672EU):616.98:578.834

Рад примљен: 13.10.2022.

Рад прихваћен: 14.11.2022.

ПРИМЕНА ФИСКАЛНИХ ПРАВИЛА ЕВРОПСКЕ УНИЈЕ У УСЛОВИМА КРИЗЕ ИЗАЗВАНЕ ПАНДЕМИЈОМ**

Апстракт: Фискална правила у Европској унији (ЕУ) уведена су примарним и секундарним законодавством и имају за циљ да очувају фискалну дисциплину држава чланица. Пандемијска криза, изазвана вирусом КОВИД 19, снажно је погодила здравствени сектор и привреду држава чланица ЕУ. Превладавање последица кризе подразумевало је примену мера које су нужно водиле нарушавању фискалне равнотеже (појава дефицита и повећање задужености) и прекорачењу граница постављених фискалним правилима. Рад је посвећен примени фискалних правила Европске уније у условима поремећаја изазваних КОВИД 19 пандемијом, када, први пут од њиховог увођења, долази до активирања опште клаузуле о одступању. У последњем делу рада разматрају се специфичности процеса деактивирања клаузуле о одступању од примене фискалних правила и указује на потребу прилагођавања фискалних оквира ЕУ постковид условима.

Кључне речи: пандемија, економска криза, фискална правила, Пакт о стабилности и расту.

* golub@prafak.ni.ac.rs

** Рад је резултат истраживања на пројекту „Одговорност у правном и друштвеном контексту“, који финансира Правни факултет Универзитета у Нишу, у периоду 2021–2025. године.

1. Увод

Формирање Европске економске и монетарне уније (ЕМУ) од самог почетка пратило је настојање држава чланица да развију одговарајуће инструменте којима би се осигурала координација фискалне политике држава чланица. Решење је пронађено у инкорпорирању фискалних правила у институционални механизам ЕМУ, односно дефинисању нумеричких ограничења у кретању буџетског дефицита и јавног дуга, као главних фискалних индикатора. Улога фискалних правила у ЕМУ током времена је еволуирала од инструмента који је у функцији испуњавања критеријума конвергенције до инструмента који примарно има за циљ очување фискалне дисциплине држава чланица. Суочене са озбиљном економском кризом, изазваном пандемијом, институције Европске уније марта 2020. године први пут су активирале општу клаузулу о одступању од примене фискалних ограничења утврђених Пактом о стабилности и расту (тзв. излазна клаузула). Клаузула је уведена као део реформе фискалних правила 2011. године (пакет шест мера) и омогућава државама чланицама да, због озбиљних економских поремећаја, привремено одступе од постављених фискалних ограничења. Активирањем клаузуле, државама чланицама остављен је маневарски простор за предузимање експанзивних мера фискалне политике, којима се ублажавају последица кризе, али и негативно утиче на буџетску равнотежу. Мада конципирана као привремено одступање фискалних индикатора од задатих вредности, у пракси је дошло до екстензивне примене опште клаузуле, што је *de facto* довело до суспензије фискалних правила ЕУ. На то је утицало и опредељење Европске комисије и Савета ЕУ да, због озбиљности кризе и неизвесности у погледу опоравка, одустану од покретања поступка против држава чланица са прекомерним буџетским дефицитом. Искуство са применом фискалних правила током пандемијске кризе намеће потребу редефинисања институционалних оквира фискалног управљања у ЕУ, које ће осигурати чвршћу везу између нумеричких ограничења и циљева фискалне политике, али и довољно простора и ресурса за интервенцију у условима неповољних економских кретања.

2. Еволуција улоге фискалних правила у Европској унији

Стварање Европске монетарне уније представља, свакако, један од највећих изазова у европском интеграционом процесу. Област монетарног регулисања, која се традиционално доживљава као један од прерогатива суверених националних држава, преноси се на наднационални ниво, а државе чланице се практично лишавају једног од главних ослонаца

економске политике. Оно што стварање ЕМУ чини специфичним то је да монетарну интеграцију није истовремено пратила и фискална интеграција, због неспремности држава чланица да, са монетарном надлежношћу, пренесу и надлежност за вођење фискалне политике.¹ Додатну тешкоћу представљало је и то што су у процес монетарног уједињења биле укључене државе које нису чиниле оптималну валутну зону – државе укључене у процес монетарне интеграције карактерисала је неусклађеност привредних структура, разлике у погледу степена развијености, као и значајне разлике у правном систему и политичкој култури). У тако конципираном моделу монетарног уједињења, од фискалних правила се очекивало да подстакну процес номиналне и реалне конвергенције држава чланица. Њихова примарна улога сводила се на искључивања из процеса монетарне интеграције земаља које нису у стању да испуне критеријуме конвергенције.² У Европској унији фискална правила су дефинисана примарним законодавством (споразумом из Мастрихта 1992)³, и она подразумевају перманентна ограничења фискалне политике постављањем граница у погледу кретања фискалних индикатора. Одредбе о критеријумима конвергенције дефинисане су некадашњим члановима 121, т. 1, 122, т. 2 и 123, т. 5 тада важећег Уговора о Европској заједници (сада члан 126 и чл. 140 Уговора о функционисању Европске уније), као и Протоколом бр. 12 и 13. Поред захтева у погледу висине каматне стопе и стабилности девизног курса државе, чланице ЕУ за пријем у ЕМУ су морале да испуне фискалне критеријуме, и то ограничење висине буџетског

1 Фискална политика остала је у надлежности држава чланица. У складу са принципом супсидијарности – чл. 5 Уговора о Европској унији „у областима које не спадају у њену искључиву надлежност, Унија интервенише само, и у мери, у којој циљеви разматране акције не би могли бити остварени на задовољавајући начин од стране држава чланица, како на централном, тако и на регионалном и локалном нивоу, већ се, имајући у виду величину или учинак разматране акције, они могу боље остварити на нивоу Уније“

2 Коначан корак ка стварању монетарне уније на тлу Европе предузет је маја 1998. године, када је Савет ЕУ одлучио да је једанаест земаља Европске уније (Немачка, Француска, Италија, Шпанија, Холандија, Белгија, Луксембург, Португал, Финска, Аустрија и Ирска) испунило неопходне услове за усвајање јединствене валуте почев од 1. јануара 1999. године. Једина земља која није на почетку испунила критеријуме утврђене Уговором била је Грчка. Она их је накнадно испунила, тако да се од 1. јануара 2001. године прикључује евро зони, чиме се број чланица ЕМУ увећава на 12, а централна банка Грчке постаје део ЕМУ.

3 Фискална ограничења дефинисана Споразумом из Мастрихта 1992. године преузета су Лисабонским уговором 2007. године, који поред Уговора о ЕУ обухвата и Уговор о функционисању ЕУ. Важећа фискална правила дефинисана су чланом 126 Уговора о функционисању Европске уније и Протоколом бр. 12 о поступку у случају прекомерног дефицита.

дефицита са референтном вредношћу од 3% бруто домаћег производа – БДП, односно висине јавног дуга (не више од 60% БДП).

Након стварања Европске монетарне уније улога фискалних правила се мења. Нагласак се ставља на очување фискалне дисциплине држава чланица, а у циљу спречавања евентуалног преливања фискалне кризе. Примена фискалних правила у ЕУ конкретизирана је секундарним законодавством и то Пактом о стабилности и расту из 1997. године.⁴ Основу овог система представља мултилатерални надзор који спроводи Савет ЕУ на основу извештаја Европске комисије, као и примена превентивних и корективних мера према државама чланицама против којих је покренут поступак због постојања прекомерних дефицита. С обзиром на то да институционална структура ЕМУ укључује наднационалну монетарну политику и децентрализовану фискалну политику, читав концепт фискалних правила заснован је на идеји интернализовања асиметричних поремећаја и њиховог елиминисања мерама националних фискалних политика. Међутим, усвојена институционална решења нису искључила могућност преливања негативних ефеката, већ се показало током глобалне финансијске кризе 2007. године да је њихово преливање могуће, и то кроз два канала. Прво, фискална недисциплина једне државе чланице, због интегрисаности финансијског тржишта, могла је лако да се прелије на финансијски сектор других држава чланица, с обзиром на то да је финансирање дефицита презадужене државе чланице на финансијском тржишту утицало и на раст каматних стопа за читаву еврозону. Друга потенцијална опасност била је да ниво задужења држава чланица пређе границу након чега држава више није у могућности да уредно сервисира своје обавезе. Проглашење банкрота презадужене чланице ЕМУ довело би до домино ефекта, будући да купци обвезница из других земаља чланица постају такође угрожени. Опасност од ефекта преливања фискалне кризе државе или држава чланица повећала би притисак да се проблем прекомерне задужености решава тако што ће остале државе преузети на себе терет отплате дугова или тако што ће централна банка одобрити монетизацију дугова. Постојање негативних екстерних ефеката разлог је што Уговор о функционисању ЕУ (УФЕУ),⁵ поред фискалних ограничења, предвиђа и заштитне клаузуле које треба да елиминису могућност њиховог преливања. У том смислу, за очување фискалне дисциплине

4 Пакт о стабилности и расту обухвата: Уредбу Савета (ЕЗ) бр. 1466/97 од 7. 7. 1997. о јачању надзора стања буџета и надзора и координације економских политика и Уредбе Савета (ЕЗ) бр. 1467/97 од 7. 7. 1997. о убрзању и појашњењу спровођења поступка у случају прекомерног дефицита.

5 Consolidated versions of the Treaty on European Union and the Treaty on the Functioning of the European Union, OJ of the European union, C 202/01, Volume 59, 2016.

предвиђени су следећи механизми: најпре, чланом 120 УФЕУ за државе чланице предвиђена је обавеза координације економске политике, затим се чл. 123 уводи забрана финансирања дефицита кредитима Европске централне банке, односно забрана преузимања инструмената дуга држава чланица, односно институција ЕУ, укључујући и забрану повлашћеног приступа финансијским институцијама предвиђену чл. 124 Уговора. И, најзад, чланом 125 УФЕУ искључена је могућност да Унија одговара или преузима обавезе државних органа и других организација или јавних предузећа неке државе чланице, као и могућност да држава чланица одговара за обавезе централних администрација, других органа, или јавних предузећа неке друге државе чланице. Принцип да је свака држава чланица одговорна за своје јавне финансије представља главну упоришну тачку постављеног система фискалне одговорности (Louis, 2010: 978). Нити Унија нити државе чланице не могу бити одговорне за обавезе друге државе чланице. На тај начин, уношењем ове клаузуле у оснивачке акте Уније, упозоравају се финансијска тржишта да је свака држава чланица препуштена сама себи када су у питању њене јавне финансије и да нема имплицитних гаранција од стране Заједнице или држава чланица (Smits, 1997: 77–78). Према томе, држава може да финансира дефицит емитовањем обвезница на финансијском тржишту, али према условима који одговарају њеној кредитној способности. Уколико се на тржишту појави држава са ниском кредитном способношћу, тј. која се понаша финансијски неодговорно, то ће резултирати већом премијом за ризик.

Кључни изазов за овако постављени систем фискалне одговорности је његова доследна примена. Уколико она изостане, фискална правила, али и предвиђене заштитне клаузуле показују се неефикасним, чиме се урушава њихов кредибилитет. Управо то је и разлог честих промена Пакта о стабилности и расту. Свакако најзначајнија промена реализована је као одговор на глобалну финансијску кризу 2007–2008. године усвајањем тзв. пакета „шест мера“.⁶ Усвојен 2011. године, пакет „шест

6 Пакет шест мера обухвата једну Директиву и пет уредби и то: Council Directive 2011/85 of 8 November 2011 on requirements for budgetary frameworks of the Member State; Regulation (EU) No 1173/2011 of the European Parliament and of the Council of 16 November 2011 on the effective enforcement of budgetary surveillance in the euro area; Regulation (EU) No. 1174/2011 of the European Parliament and of the Council of 16 November 2011 on establishing enforcement measures to correct excessive macroeconomic imbalances in the euro area; Regulation (EU) No 1175/2011 of the European Parliament and of the Council of 16 November 2011 amending Council Regulation (EC) No 1466/97 on the strengthening of the surveillance of budgetary positions and the surveillance and coordination of economic policies; Regulation (EU) No 1176/2011 of European Parliament and of the Council of 16 November 2011 on the prevention and correction of macroeconomic imbalances; Council

мера“ имао је за циљ јачање процедуре за смањење дефицита и решавања макроекономских неравнотежа. Реформа Пакта о стабилности и расту била је подржана међудржавним фискалним споразумом под називом „Уговор о стабилности, координацији и управљању у Економској и монетарној унији“ и мерама усвојеним 2013. (пакет „две мере“⁷) који обавезује државе чланице еврозоне да предлог буџета усагласе са заједничким стандардима утврђеним од стране Комисије и Савета (Димитријевић, 2014: 801). Идеја је била да се отклоне недостаци манифестовани током финансијске и дужничке кризе, пре свега избегне крутост правила и осигура њихова флексибилност, појача буџетски надзор, посебно да се осигура простор за спровођење структурних реформи увођењем средњорочних буџетских циљева и увођењем обавезе држава чланица да фискална правила уведу у националне фискалне оквире.

3. Пандемија и примена фискалних правила

Саставни део фискалних правила су и опште клаузуле о одступању, одосно излазне клаузуле које дозвољавају носиоцима економске политике суоченим са озбиљним економским изазовима да привремено прекораче нумерички одређене границе у погледу висине буџетског дефицита, односно висине јавног дуга (Bandaogo, 2020: 3). Њихова основна улога је да крутост фискалних правила ублаже и створе простор за флексибилнији приступ. У противном, инсистирање на поштовању фискалних правила у условима неповољних економских кретања би могло, уместо стабилизационо, деловати проциклично. То значи да би мере усмерене на смањење јавне потрошње и степена задужености, а у циљу поштовања ограничења наметнутих фискалним правилима, у периодима кризе имале негативан ефекат на економске перформансе, пре свега стопу запослености и привредни раст. Суочене са таквим последицама државе би, пре или касније, одустале од примене фискалних ограничења и определиле се за експанзивну фискалну политику, а кредибилитет фискалних правила би био урушен. Да би се то спречило и уједно отворио простор за антициклично

Regulation (EU) No 1177/2011 of 8 November 2011 amending Regulation (EC) No 1467/97 on speeding up and clarifying the implementation of excessive deficit procedure.

7 Овај пакет дефинисан је двама уредбама: Regulation (EU) No 473/2013 on the European Parliament and of the Council of 21 May 2013 on common provisions for monitoring and assessing draft budgetary plans and ensuring the correction of excessive deficit of the Member States in the Euro Area и Regulation (EU) 472/2013 of European Parliament and of the Council of 21 May 2013 on the strengthening of economic and budgetary surveillance of Member States in the Euro Area experiencing or threatened with serious difficulties with respect to their financial stability.

деловање фискалне политике, фискална правила, поред нумеричких ограничења, садрже и излазну клаузулу. Оне омогућавају субјектима економске политике да у изузетним и непредвиђеним условима одступе од фискалних ограничења, при чему се унапред зна да та одступања нису трајна већ привременог карактера, што обавезује владу да након кризе припреми одговарајући план повратка на пут фискалне стабилности.

Пакт о стабилности и расту допуњен је општом клаузулом о одступању реформом из 2011. године, према којој примена фискалних критеријума може бити суспендована у случајевима озбиљног економског пада у еврозони или ЕУ у целини, под условом да се тиме не угрожава фискална одрживост на средњи рок. Општа клаузула омогућава одступање како од примене превентивних мера, тако и од корективних мера предвиђених одговарајућим уредбама. У складу са чланом 5, ст. 1 и чланом 9, ст. 1 Уредбе 1466/97 (примена превентивних мера), предвиђена је могућност да се „у случају неуобичајеног догађаја изван контроле дотичне државе чланице које имају већи утицај на финансијско стање државе или у периодима озбиљног привредног пада на европодручју или у Унији у целини“, државама чланицама може допустити привремено одступање од прилагођавања средњорочном буџетском циљу, под условом да се таквим поступањем не угрожава фискална одрживост.⁸ Овом клаузулом, такође, уводи се могућност одступања и од донетих корективних мера. Наиме, у погледу корективних поступака чланом 3, ст. 5 и чланом 5, ст. 2 Уредбе 1467/97 предвиђено је да у случају озбиљне економске кризе на европодручју или у Унији у целини, Савет ЕУ може донети одлуку, на основу препоруке Комисије, о одступању од утврђене фискалне путање, односно договореног фискалног прилагођавања, а које је усвојено на основу чл. 126, ст. 7 УФЕУ. На препоруку Комисије, Савет може донети одлуку којом се мења утврђена препорука. Узимајући у обзир релевантне чиниоце наведене у чл. 2, ст. 3 ове Уредбе, ревидираном препоруком може се продужити рок за отклањање прекомерног дефицита, и то, по правилу, за једну годину. Савет процењује постојање неочекиваних економских кретања (рецесија) са значајним неповољним последицама по јавне финансије, у складу са прогнозама о економским кретањима датим у препоруци. Као и у случају корективних мера, активирање излазне клаузуле могуће је уз услов да се применом измењене препоруке не угрожава средњорочна фискална одрживост. Општом клаузулом о одступању не суспендују се поступци у

⁸ Чл. 5, ст. 1 Regulation (EU) No 1175/2011 of the European Parliament and of the Council of 16 November 2011 amending Council Regulation (EC) No 1466/97 on the strengthening of the surveillance of budgetary positions and the surveillance and coordination of economic policies,

оквиру Пакта о стабилности и расту. Напротив, идеја је да се Комисији и Савету омогући да предузимају потребне мере за усклађивање политика у оквиру Пакта (фискални надзор), уз истовремено одступање од фискалних захтева који би се иначе примењивали с тим што би, након изласка из кризе, државе биле у обавези да поново успоставе фискалну равнотежу.⁹

Пандемија изазвана коронавирусом изазвала је глобалну јавноздравствену кризу, што се негативно одразило на функционисање светске привреде. Носиоци економске политике у свим земљама суочили су се са огромним изазовом да својом акцијом ублаже економску кризу. Одговор се, углавном, заснивао на примени фискалних мера, тј. повећању расхода намењених подмиривању нарасталих трошкова здравственог система, субвенционисању предузећа ради очувања нивоа запослености, одобравању бесповратних средстава становништву и примени мера за очување ликвидности предузећа. Сама природа предузете акције нужно је водила нарушавању фискалне равнотеже (појави дефицита и повећању задужености), што је значило и прелазак граница постављених фискалним правилима. Ковид пандемија, између осталог, разоткрила је све недостатке институционалних оквира ЕУ, пре свега колизију наднационалне монетарне и децентрализоване фискалне политике. У условима када су државе чланице одговорне за фискалну политику, подршка институција ЕУ државама чланицама сводила се на уклањање препрека за примену експанзивних мера. С обзиром на то да је пандемија догађај који је настао изван контроле држава, као и да је примена фискалних мера увелико утицала на јавне финансије, институције ЕУ су се определиле за активирање опште излазне клаузуле предвиђене Пактом о стабилности и расту, што значи да се ефекат предузетих мера на фискалне индикаторе неће узимати у обзир приликом процене националних фискалних политика од стране институција ЕУ (Bilbiie, Monacelli, Roberto Perotti, 2021: 84). Први пут од када је Пакт о стабилности и расту на снази, ЕУ се определила за примену мера којима се подстиче потрошња (јавна и инвестициона), без стриктног поштовања строгих правила о дугу и дефициту која обично ограничавају буџетску политику држава чланица. Упоредо са овом одлуком, и на нивоу држава чланица активирани су клаузуле о одступању од примене националних фискалних правила.¹⁰ На тај начин, омогућена је правовремена реакција

9 COMMUNICATION FROM THE COMMISSION TO THE COUNCIL on the activation of the general escape clause of the Stability and Growth Pact, Brussels, 20. 3. 2020 COM(2020)

10 За поједине државе чланице активирање клаузуле од стране Савета ЕУ аутоматски је подразумевало и активирање националне излазне клаузуле (Португал), док је, на пример, у Немачкој за активирање излазне клаузуле била неопходна одлука парламента, којом је одобрено прекорачење границе постављене у немачком Уставу о емитовању државних обвезница у износу који је виши од 0,35% номиналног БДП.

којом је, с једне стране, спречен економски суноврат европских економија, а с друге створена основа за економски опоравак. Овакав приступ помогао је државама да експанзивном фискалном политиком ублаже последице пандемије.

4. Деактивирање опште клаузуле о одступању

Активирање опште клаузуле о одступању од примене фискалних правила оправдано је потребом за ангажовањем додатних фискалних ресурса, а ради покривања нараслих здравствених трошкова, односно ублажавања последица економске кризе изазване пандемијом. Примена експанзивних мера фискалне политике нужно је водила нарушавању фискалне равнотеже с обзиром на евидентан пад прихода од пореза и пораст јавних расхода. С друге стране, и поред високог степена неизвесности у погледу трајања и дубине кризе, активирање излазне клаузуле има привремени карактер, што значи да са престанком разлога за њено увођење треба започети процес прилагођавања фискалних индикатора вредностима дефинисаним фискалним правилима. Међутим, прави изазов за институције ЕУ је процена тренутка враћања фискалних правила. Ово утолико пре што се економски утицај кризе узроковане пандемијом разликује од земље до земље; неке државе чланице су релативно брзо ставиле пандемију под контролу и кренуле у економски опоравак, док су код других последице кризе још увек видљиве. То отежава одлуку Комисије и Савета о доношењу одлуке о деактивирању излазне клаузуле. Чињеница је да земље које су пре избијања кризе имале крхко стање јавних финансија током кризе су још више продубиле фискалну неравнотежу, што је институције Уније присилило да, због озбиљности кризе и неизвесности у погледу опоравка, продуже важење ове клаузуле до марта 2023. године.¹¹ Приликом доношења одлуке о продужењу важења примене клаузуле о одступању, Комисија је првенствено имала у виду процену стања привреде држава чланица, односно ниво производње у ЕУ или еврозони у поређењу са стањем пре кризе. Посебан изазов за повратак начелу фискалне дисциплине је чињеница да су поједине државе чланице прихватиле активирање ове клаузуле као *de facto* одустајање од примене фискалних правила ЕУ, опредељујући се за фискалну експанзију као да више неће постојати обавеза враћања фискалних индикатора (буџетског дефицита и јавног дуга) у задате оквире.

Марта 2020. године парламент је одобрио емитовање обвезница у износу од 156 милијарди евра (4,5% БДП). European Fiscal Monitor Special Update, March 2020.

11 Пројекције Комисије су биле да ће клаузула о одступању, пре рата у Украјини, важити до краја 2023. године.

Искуство ЕУ током пандемије показало је да је релативно лако доношење мера о одступању од примене фискалних правила, али да је много сложенији процес повратка фискалним ограничењима. Политичка дилема је очигледна. С једне стране, ЕУ не жели да угрози економски опоравак прераним активирањем фискалних ограничења, али с друге стране постоји опасност да државе чланице ову клаузулу и пандемију искористе као простор за неконтролисано задуживање и повећану јавну потрошњу, што би, у сваком случају, довело до акумулирања дугова, експлозије дефицита и покретања кризе сличне оној из 2007. године. Са губљењем замаха пандемије постаје све актуелније питање поступка деактивирања опште клаузуле о одступању. У Европској унији, за разлику од других земаља, није прецизно уређен овај поступак, нити је дефинисан прелазни период у коме би државе чланице нарасли буџетски дефицит и јавни дуг вратиле у оквиру дефинисане правилима. Уместо тога, Комисија је одлуком о активирању опште клаузуле време важења везала за епидемиолошке и економске услове. Сузбијање пандемије и економски опоравак би био прави моменат за постепено укидање мера фискалне подршке и почетак процеса фискалног прилагођавања. Оно што овај поступак чини сложеним је то што је већина држава чланица током пандемије прекомерно повећала ниво задужености и буџетског дефицита. Због тога је прави изазов за институције ЕУ да приликом активирања фискалних правила осигурају равнотежу између обезбеђивања правовременог повратка фискалних правила и избегавања наглих корекција које би угрозиле економски опоравак држава чланица. За релативно безболан повратак фискалних ограничења неопходно је дефинисање одређеног прелазног периода у коме би државе имале времена да своје фискалне индикаторе доведу на ниво задатих вредности.

Поред питања времена реафирмације фискалних правила, пандемијска криза покренула је и друга питања битна за функционисање фискалних оквира ЕУ. Једно од таквих тиче се дилеме да ли се са престанком кризе одредити за пут повратка старих правила или овај период фактичке суспензије фискалних правила искористити за њихову темељну промену, будући да је КОВИД 19 створио нову форму макроекономске реалности (инфлација, нарасли дефицити, скок каматних стопа), у којој повратак на непромењени Пакт о стабилности и расту не би дао очекиване резултате. У литератури се као главна слабост важећих фискалних правила ЕУ истиче њихова комплексност, што у кризним периодима отежава њихову примену (Blanchard, Leandro, Zettelmeyer, 2021: 4). Фискални оквири ЕУ, дефинисани примарним и секундарним законодавством ЕУ, али и међународним уговорима (Фискални споразум), обухватају бројна и разноврсна правила,

врло често некохерентна, што отвара простор контрадикцијама и недоследностима у примени. На пример, правило о висини буџетског дефицита 3% примењује се упоредо са правилом о циљном структурном дефициту од 0,5%. Без обзира на настојања институција ЕУ да очувају кохерентност, овакав приступ дефинисању циљева често води нежељеним резултатима и фактички доводи до избегавања примене правила. Осим тога, инсистирање на примени важећих правила у постковид фази, на пример правила о смањењу јавног дуга, представљало би велики изазов за групу земаља која је током пандемије знатно увећала јавни дуг. Због тога, чине се оправданим захтеви да садашњи период треба искористити као прилику за корекцију фискалних правила ЕУ. То се, пре свега, односи на поједностављење фискалних правила и стављање нагласка на остваривање средњорочних циљева, који би фискалној политици држава чланица оставили довољно простора за поступно прилагођавање утврђеној фискалној путањи. Реформисана фискална правила свакако треба да обухвате и детаљније регулисање поступка активирања излазне клаузуле, временски оквир и пут прилагођавања фискалних индикатора вредностима садржаним у правилима (у ком периоду фискална политика може одступати од циљева предвиђених правилима уз обавезу дефинисања начина прилагођавања задатим вредностима након престанка кризе), ефикасан контролни механизам и добру комуникациону стратегију. Досадашње искуство са функционисањем фискалних оквира ЕУ показало је да постављање граница у погледу висине буџетског дефицита, односно степена задужења државе чини само један од сегмената много ширег система фискалне одговорности, који, поред фискалних правила, чине процедурална правила, као и независне фискалне институције (фискални савет), који треба да обезбеде дисциплину и одговорност фискалних власти (Голубовић, Димитријевић, 2021: 82). Конципирањем заокруженог система фискалне одговорности створили би се услови за фискално управљање које ће осигурати чвршћу везу између нумеричких ограничења и циљева фискалне политике, али и довољно простора и ресурса за интервенцију у условима неповољних економских кретања.

5. Закључак

Пандемија изазвана корона вирусом, са озбиљним импликацијама по здравствени сектор и економску активност, захтевала је брз и ефикасан одговор субјеката економске политике. У Европској економској и монетарној унији централизована монетарна политика није праћена и фискалним уједињењем, што је и разлог да је у сузбијању пандемијске кризе доминантан децентрализован приступ, где државе чланице преузимају на себе терет

предузетих фискалних мера. Будући да примена мера за сузбијање пандемијске кризе (јачање здравственог сектора, повећање ликвидности предузећа, очување нивоа запослености и дохотка становништва) нужно води погоршању стања јавних финансија, институције ЕУ су биле принуђене да активирају општу клаузулу о одступању, која због изузетних околности и озбиљних економских поремећаја омогућава државама чланицама да прекораче ограничења у погледу висине буџетског дефицита и јавног дуга. На тај начин, излазна клаузула омогућила је субјектима економске политике да одступе од фискалних ограничења, при чему та одступања нису трајна већ привременог карактера, с обзиром на то да важе док постоји пандемијска криза, што обавезује владу да, након кризе, припреми одговарајући план повратка на пут фискалне стабилности. Међутим, прави изазов за институције ЕУ и економску политику држава чланица настаје након савладавања пандемијске кризе. У постковид периоду све државе чланице суочавају се са озбиљном фискалном неравнотежом, пре свега са теретом нараслих јавних дугова који увелико прекорачују границе постављене Пактом о стабилности и расту. За разлику од активирања опште клаузуле, процес деактивирања је много сложенији и захтева увођење прелазног периода, у коме ће се омогућити државама чланицама да националну фискалну политику усагласе са утврђеном фискалном путањом. Због евидентних недостатака важећих фискалних оквира, овај период, такође, треба искористити за даљу реформу фискалних правила и изградњу заокруженог система фискалне одговорности.

Литература / References

- Bandaogo, S, M. (2020). Fiscal Rules in Times of Crisis. *World Bank Group Research & Policy Briefs* 36. 1–4.
- Bilbiie, F., Monacelli, T., Perotti, R. (2021). Fiscal Policy in Europe. *The Journal of Economic Perspectives*. 3(35). 77–10.
- Голубовић, С., Димитријевић, М. (2021). Место фискалних правила у систему фискалне одговорности У Г. Обрадовић (Прир.), тематски зборник радова Правног факултета у Нишу (стр. 81–96). Ниш: Правни факултет.
- Димитријевић, М. (2014). Институционални оквири новог економског управљања у Европској унији (европски семестар). *Зборник радова Правног факултета у Нишу*. 68. 791–804.
- Estella, A. (2021). The ‘Muting’ of the Stability and Growth Pact. *Cambridge Yearbook of European Legal Studies*. 23. 73–90.

Eu Independent Fiscal Institutions. *European Fiscal Monitor Special Update*, March (2020).

Louis Victor, J. (2010). Guest Editorial: The No-Bailout Clause And Rescue Packages. *Common Market Law Review*. 47: 971–986.

Regulation (EU) No 1173 of the European Parliament and of the Council of 16 November 2011 on the effective enforcement of budgetary surveillance in the euro area. *Official Journal of the European Union*. No. L 306/1 (2011).

Regulation (EU) No. 1174 of the European Prliament and of the Council of 16 November 2011 on establishing enformcement measures to correct excessive macroeconomic imbalances in the euro area; *Official Journal of the European Union*. No. L 306/8 (2011).

Regulation (EU) No 1175/2011 of the European Parliament and of the Council of 16 November 2011 amending Council Regulation (EC) No 1466/97 on the strengthening of the surveillance of budgetary positions and the surveillance and coordination of economic policies. *Official Journal of the European Union*. No. L 306/12 (2011).

Regulation (EU) No 1176 of European Parliament and of the Council of 16 November 2011 on the prevention and correction of macroeconomic imbalances; *Official Journal of the European Union*. No. L 306/25 (2011).

Regulation (EU) No 473 on the European Parliament and of the Council of 21 May 2013 on common provisions for monitoring and assessing draft budgetary plans and ensuring the correction of excessive deficit of the Member States in the Euro Area. *Official Journal of the European Union*. No. L 140/11 (2013).

Regulation (EU) 472/2013 of European Parliament and of the Council of 21 May 2013 on the strengthening of economic and budgetary surveillance of Member States in the Euro Area experiencing or threatened with serious difficulties with respect to their financial stability. *Official Journal of the European Union*. No. L 140/1 (2013).

Smits, P. (1997). *The European Central Bank, Institutional Aspects*, The Hague/ London/Boston: Kluwer Law International.

Consolidated versions of the Treaty on European Union and the Treaty on the Functioning of the European Union, *Official Journal of the European Union*. C 202/01 (2016).

COMMUNICATION FROM THE COMMISSION TO THE COUNCIL on the activation of the general escape clause of the Stability and Growth Pact, Brussels, 20. 3. 2020 COM (2020).

Council Regulation (EU) No 1177/2011 of 8 November 2011 amending Regulation (EC) No 1467/97 on speeding up and clarifying the implementation of excessive deficit procedure. *Official Journal of the European Union*. No. L 306/33 (2011).

Council Directive 2011/85 of 8 november 2011 on requirements for budgetary frameworks of the Member State. *Official Journal of the European Union*. No. L 306/41 (2011).

*Srdjan Golubović, LL.D.,
Full Professor,
Faculty of Law, University of Niš,
Republic of Serbia*

THE APPLICATION OF THE EUROPEAN UNION FISCAL RULES IN THE COVID-19 PANDEMIC CRISIS

Summary

The paper examines the application of the European Union fiscal rules in the conditions of disturbances caused by the COVID-19 pandemic. Faced with a severe economic crisis, the European Union (EU) institutions for the first time activated a “general escape clause”, which allows for temporary deviation from the budgetary requirements set by the Stability and Growth Pact in March 2020. The clause was introduced as part of the 2011 fiscal rules reform (six-pack) and it allows member states to temporarily derogate from fiscal constraints due to severe economic disruptions. By activating the clause, the member states have been left with sufficient room for maneuver to take expansive fiscal policy measures, which mitigate the consequences of the crisis but also negatively affect the budget balance. Although conceived as a temporary deviation of fiscal indicators from the set values, in practice there was an extensive application of the general clause, which de facto led to the suspension of EU fiscal rules. This was also influenced by the decision of the European Commission and the Council of the EU to withdraw from initiating proceedings against member states with excessive budget deficits, due to the seriousness of the crisis and uncertainty regarding the recovery. The experience with the application of fiscal rules during the Coronavirus pandemic crisis imposes the need to redefine the institutional framework of fiscal governance in the EU, which will ensure a stronger link between numerical constraints and fiscal policy objectives but also provide enough space and resources for intervention during severe economic downturn.

Keywords: *pandemic, economic crisis, fiscal rules, Stability and Growth Pact*

Драгољуб Тодић,*

Научни саветник,

Институт за међународну политику и привреду, Београд

ОРИГИНАЛНИ НАУЧНИ РАД

10.5937/zrpfm1-40978

UDK: 551.583:[614.8:351.862.21(497.11:497.16:497.5)]

Рад примљен: 03.11.2022.

Рад прихваћен: 18.11.2022.

КЛИМАТСКЕ ПРОМЕНЕ, ВАНРЕДНЕ СИТУАЦИЈЕ И ОДГОВОР СРБИЈЕ, ЦРНЕ ГОРЕ И ХРВАТСКЕ**

Апстракт: Циљ рада је испитивање карактера веза између климатских промена и ванредних ситуација у правним системима три државе. Први део рада је посвећен односу Србије, Црне Горе и Хрватске према климатским променама и ванредним ситуацијама. Анализирају се норме закона којима се регулише област климатских промена (са становишта потенцијалне релевантности за ванредне ситуације), као и закона којима се регулише област ванредних ситуација (са становишта потенцијалне релевантности за климатске промене). У другом делу рада се указује на питање чланства Србије, Црне Горе и Хрватске у релевантним међународним уговорима. Разматра се став да питање односа између климатских промена и ванредних ситуација није регулисано на целовит начин, а везе између климатских промена и ванредних ситуација унутрашњи прописи препознају недоследно. У закључку се констатује да су везе између климатских промена и ванредних ситуација у праву препознате делимично и да постоји простор за значајно јасније одређење. Карактер веза између климатских промена и ванредних ситуација требало би посматрати у светлу развоја међународног права и специфичности правних система три државе, укључујући и њихов статус у оквиру ЕУ интеграција.

Кључне речи: климатске промене, животна средина, ванредне ситуације, катастрофе, међународни уговори, закони о климатским променама, Србија, Црна Гора, Хрватска, ЕУ.

* dtodic@yemail.com; d.todic@diplomacy.bg.ac.rs

** Рад је настао у оквиру научноистраживачког пројекта „Србија и изазови у међународним односима 2022. године“, који финансира Министарство просвете, науке и технолошког развоја Републике Србије, а реализује Институт за међународну политику и привреду током 2022. године.

** Рад је изложен на Међународној научној конференцији „Деловање институција система у ванредним ситуацијама: искуства и изазови“, одржаној 20. 4. 2022, на Правном факултету Универзитета у Нишу.

1. Увод

Мада се питање односа између климатских промена и ванредних ситуација чини „природним“, литература која је посвећена овом питању пружа основе и поводе за различита тумачења појединих конкретних проблема. У зависности од приступа, односе између „климатских промена“ и „ванредних ситуација“ могуће је сагледавати на различите начине.¹ Негативне последице климатских промена које се карактеришу као „катастрофе“, појава нових миграционих токова и последице таквих токова изучавају се са посебном пажњом (UNHCR, 2021, Scott, 2014, Storey, 2021). Без обзира на чињеницу да међународно право не познаје категорију „климатских избеглица“, не може се негирати чињеница да је данас све већи број људи који су расељени преко граница због катастрофа и климатских промена (Scott, 2016, 26). Барбер наглашава везу са избегличким правом кроз разматрање права на становање (Barber, 2006). Различити су предлози за решавање проблема који настају услед нерегулисаног односа између климатских промена, катастрофа и избегличког положаја. Промена дефиниције појма „избеглица“ и редефинисање концепта избеглиштва само је једна од могућности која има своје утемељење у проценама стања и последица постојећег стања у овој области (Store, 2021).

Питање веза између људских права, климатских промена и катастрофа разматрасена различитим начине (Scott, Salamanca 2020). Међународноправни оквир изгледа релативно одређен у делу који се односи на климатске промене, нешто мање у делу који се односи на људска права и врло скромно

1 У овом раду се, због ограниченог простора, не расправља посебно о дефиницијама појмова „климатске промене“ и „ванредне ситуације“, иако би детаљнија расправа о овим и сродним појмовима допринела прецизнијем извођењу закључака. Оквирном конвенцијом УН о промени климе (1992) је установљен општи оквир разумевања појма „климатске промене“, а значење појма „неповољни утицаји промене климе“, који се овде чини ближи основном предмету анализе, одређује се према значају штетних последица промена у физичкој животној средини или „биоти“. У овом случају су предмет заштите природни и контролисани екосистеми (њихов састав, способност обнављања или продуктивности), као и људско здравље и „благостање“. Најопштији предмет заштите је „функционисање друштвено-економских система“. Чл. 1 Оквирне конвенције УН о промени климе (1992), *Службени лист СРЈ – Међународни уговори*, 2/1997. С друге стране, Нацрт правила о заштити особа у случају катастрофа (UN ILC, 2016) се, при дефинисању појма „катастрофе“, равна према формулацији „догађај или низ догађаја који резултирају распрострањеним губитком живота, великом људском патњом и невољом, масовним расељавањем, материјалном штетом, или штетом у животној средини.“ Штета мора бити „великих размера“ и њоме се „озбиљно нарушава функционисање друштва“. Видети: Чл. 3. Истовремено, Комисија у својим коментарима указује на значај „савременог“ разумевања значења овог појма из Конвенције из Тампереа и конференција УН из 2005. и 2007. године.

у делу који се односи на заштиту жртава катастрофалних догађаја.² Ферис ова питања разматра у оквиру смањења ризика од катастрофа (полазећи од Хјого декларације, 2005), заштите посебних (рањивих) категорија, а нарочито жена, и правила која се односе на унутрашња пресељавања становништва (Ferris, 2014). Комисија УН за међународно право је израдила Нацрт правила о заштити особа у случају катастрофа, чиме су укључена и питања заштите људских права особа које су погођене катастрофама (UN ILC, 2016),³ а у оквиру надзорних тела УН спроведене и анализе о примени права људских права пре и након катастрофалних догађаја (McDermott, et. al, 2017). Посебним би се могло сматрати питање како је регулисана област пружања помоћи у случају катастрофа будући да ова област није регулисана свеобухватним уговором, већ уговорима који су специфични с обзиром на предмет регулисања (нуклеарне катастрофе, катастрофе на мору, итд.). Овоме би требало додати и регионалне и субрегионалне споразуме, као и значајан број билатералних споразума и инструмената меког права (Sivakumaran, 2017, 1199). Отуда се пружање помоћи у случају катастрофа у неким околностима повезује и са правилима међународног хуманитарног права (Gavshon, 2009; Weerasinghe, 2019).

Значај расправе о односима између климатских промена и ванредних ситуација проистиче из процењене динамике и последица климатских промена, као и ванредних догађаја који се могу довести у везу са климатским променама. Актуелност теме је подстакнута и чињеницом да се климатске промене понекад неоправдано доживљавају као нешто што се везује искључиво за будућност, уз огромне ризике због игнорисања чињенице да се последице климатских промена већ сада могу релативно јасно сагледати (Farber, 2013, 38).

У овом раду се расправља превасходно о унутрашњеправним оквирима регулисања климатских промена у контексту појаве ванредних ситуација и реаговања на ванредне ситуације у три државе: Хрватској, Србији и Црној Гори. Разматрају се везе између климатских промена и ванредних ситуација у унутрашњим прописима три државе. Одабране су ове три државе полазећи од чињенице да оне припадају истом региону и да се може очекивати да су процене утицаја климатских промена сличне (Bednar-Friedl, et. al, 2022), као и због чињенице да све три државе имају донете посебне законе којима се регулише област климатских промена и посебне законе којима се регулише поступање у ванредним ситуацијама. Сличности

2 Касније ће бити указано на статус три државе у односу на међународноправну регулативу у области климатских промена. За осврт на међународноправни оквир сарадње у области природних катастрофа видети: Todić, Grbić, 2018.

3 За осврт на рад Комисије видети код: Bartolini, 2017; Tladi, 2017.

и разлике се сагледавају имајући у виду и чињеницу да је прва од ове три државе чланица ЕУ, а да су друге две чланство у овој организацији прогласиле својим циљем.

2. Унутрашњи прописи Србије, Црне Горе и Хрватске

2.1. *Србија*. Основни пропис који регулише област климатских промена у Србији, Закон о климатским променама (у наставку: ЗКП),⁴ не садржи посебне одредбе којима се упућује на „ванредне ситуације“. Међутим, у делу ЗКП који се односи на „документа планирања“ (II. Део „Стратегије и планови“) предвиђено је да се у области климатских промена доносе три врсте докумената. Међу њима је и „програм прилагођавања на измењене климатске услове“, поред стратегије нискоугљеничног развоја и акционог плана за спровођење стратегије.⁵ Програм прилагођавања са акционим планом припрема надлежно министарство, а доноси Влада,⁶ при чему је учешће јавности обавезно и спроводи се у складу са законом којим се прописује израда и усвајање докумената јавних политика.⁷ Истовремено, ЗКП јасно прописује обавезан садржај програма прилагођавања, уз назнаку да то мора бити у складу са законом којим се уређује плански систем.⁸ Обавезан садржај Програма обухвата тринаест елемената којима су обухваћене мере прилагођавања и циљеви јавне политике, као и чиниоци који условљавају садржај предлога мера прилагођавања међу којима су, нпр. осматрене промене климе, очекиване промене климе, утицај промена климе, идентификација „сектора и система“ који су најпогођенији променама климе, пројекција промена које би требало остварити, итд.⁹ Закон је најближи одређењу према питању „ванредних ситуација“ онда када у члану 15 прописује обавезу органа и организација надлежних за спровођење мера прилагођавања, као и за израду и спровођење докумената

4 Посматрано са становишта предмета уређивања овај закон јасно разликује две групе мера. Поред мера које се односе на прилагођавање на промене климе, Закон уређује и „систем за ограничавање емисија ...“. У складу са тим, Законом су регулисане и обавезе у вези са доношењем стратешких и програмских докумената. Видети: Чл. 1 ЗКП, *Сл. гласник РС*, 26/21.

5 Видети: Чл. 6 ЗКП.

6 Прописан је и разлог због којег се ови документи доносе и он се састоји у „идентификацији утицаја климатских промена на секторе и системе и утврђивање мера прилагођавања на измењене климатске услове ... за оне секторе и системе у којима је потребно смањити неповољне утицаје.“ Видети: Чл. 13 ЗКП.

7 Видети: Чл. 16 ЗКП.

8 Видети: Закон о планском систему Републике Србије. *Сл. гласник РС*, 30/18.

9 Видети: Чл. 13 ЗКП.

јавне политике, да о појавама као што су поплаве, екстремне температуре, суше и њиховим последицама достављају Министарству извештај о спроведеним мерама прилагођавања до 15. марта сваке године.¹⁰

С друге стране, Закон о смањењу ризика од катастрофа и управљању ванредним ситуацијама (у наставку ЗСРКУВС)¹¹ на „климу“ упућује на индиректан начин. Кроз дефиницију појма „ванредне ситуације“ ЗСРКУВС јасно упућује на „животну средину“,¹² становништво и материјална и културна добра као предмете заштите у поступку проглашавања ванредних ситуација (од стране надлежних органа). Дефиницијом су обухваћене и процене обима и интензитета ризика и претњи који морају бити такви да се њихов настанак или последице не могу спречити или отклонити „редовним деловањем надлежних органа и служби“, већ је неопходно употребити посебне мере, снаге и средства уз појачан режим рада.¹³ Истовремено, ЗСРКУВС дефинише још најмање три појма који су од непосредног значаја за разумевање појма „ванредне ситуације“. То су појмови „катастрофа“,¹⁴ који у себе укључују појмове „елементарна непогода“ и „техничко-технолошка несрећа“. Везе између ванредних ситуација и климатских промена најближе су успостављене кроз препознавање последица климатских промена у оквиру појма „елементарна непогода.“¹⁵

10 Видети: Чл. 15, ст. 2 ЗКП. Иначе, документи јавних политика у секторима најпогођенијим климатским променама, као и плански документи аутономне покрајине и јединице локалне самоуправе израђују се узимајући у обзир циљеве Програма прилагођавања.

11 Закон о смањењу ризика од катастрофа и управљању ванредним ситуацијама, *Сл. гласник РС*, 87/2018.

12 У детаљнијој анализи овде би требало размотрити и садржај појма „животна средина“ из Закона о заштити животне средине, *Сл. гласник РС*, 135/2004, 36/2009, 72/2009 – др. закон, 43/2011 – УС, 14/2016, 76/2018, 95/2018 – др. закон.

13 Видети: Чл. 2, т. 7 ЗСРКУВС.

14 Угрожавање безбедности, живота и здравља већег броја људи, материјалних и културних добара или животне средине у већем обиму обухваћено је појмом „катастрофа“ (елементарна непогода или техничко-технолошка несрећа).

15 Овај појам обухвата појаве различитог порекла када су оне настале деловањем природних сила, међу којима су и екстремне температуре ваздуха, поплаве, бујице, олује, суше, клизишта. Појам, такође, обухвата и друге природне појаве када су оне „већих размера“ и могу да угрозе безбедност, животе и здравље „већег броја људи“, као и материјална и културна добра. Да би „животна средина“ била обухваћена овим појмом она мора бити угрожена „у већем обиму“.

„Праћење климатских промена и прилагођавање заједнице на очекиване последице“ обухваћено је формулацијом „смањење ризика од катастрофа“.¹⁶ На овом месту ЗСРКУВС смањење ризика од катастрофа везује за систем мера и активности које су утврђене Националном стратегијом из области смањења ризика од катастрофа и управљања ванредним ситуацијама, Националним програмом управљања ризиком од катастрофа, законом којим се прописује обнова након елементарне и друге непогоде, и другим актима. Циљ је формулисан као спречавање нових и смањење постојећих ризика кроз имплементацију економских, социјалних, едукативних, нормативних, здравствених, културних, технолошких, политичких и институционалних мера којима се јача отпорност и припремљеност заједнице за одговор и ублажавање последица од насталих катастрофа, односно чиме се постиже јачање отпорности заједнице. На „стање климе и вода“ ЗСРКУВС упућује и у делу који се односи на „рано упозоравање, обавештавање и узбуњивање“¹⁷ и прекршаје одговорног лица у државном органу, органу територијалне аутономије и органу јединице локалне самоуправе.¹⁸

2.2. *Црна Гора*. И основни закон који регулише област климатских промена у Црној Гори, Закон о заштити од негативних утицаја климатских промена (у наставку: ЗЗНУКП),¹⁹ прописује обавезу доношења Плана прилагођавања на климатске промене, поред Стратегије о нискоугљеничном развоју.²⁰ Прописан је обавезан садржај Плана прилагођавања на климатске промене који се доноси „ради идентификације утицаја климатских промена на

16 Видети: Чл. 11, ст. 2, т. 9 ЗСРКУВС.

17 Видети: Чл. 94 ЗСРКУВС. Прописана је обавеза субјеката система смањења ризика од катастрофа и управљања ванредним ситуацијама који оперативно прикупљају податке, укључујући и податке из међународне размене, да обавештавају Службу 112 о стању климе и вода, да достављају анализе, прогнозе и упозорења о хидролошким, метеоролошким и геолошким појавама, елементарним непогодама и другим опасностима, садржају опасних материја у ваздуху, земљишту и водама изнад дозвољених вредности, као и све друге прикупљене податке о појавама које могу угрозити људе, материјална и културна добра и животну средину. Видети: Чл. 94, ст. 2 ЗСРКУВС.

18 Видети: Чл. 116 ЗСРКУВС.

19 Закон о заштити од негативних утицаја климатских промена, *Сл. лист Црне Горе*, 73/2019. За разлику од ЗКП у Србији, предмет регулисања закона у Црној Гори је већ у свом наслову фокусиран на заштиту од негативних утицаја климатских промена, поред смањивања емисија гасова са ефектом стаклене баште, заштите озонског омотача и других питања која се односе на заштиту од негативних утицаја климатских промена. Видети: Чл. 1 ЗЗНУКП.

20 Видети Чл. 5 ЗЗНУКП. Закон говори о „документима заштите од негативних утицаја климатских промена.“

осетљиве секторе и смањивања негативних последица на те секторе“.²¹ Обавезан садржај овог документа укључује, између осталог, и опис постојећег стања насталог услед климатских промена, идентификацију осетљивих сектора, анализу уочених промена климе и екстремних климатских услова, приказ очекиваних климатских промена са проценом кључних ризика, итд.²²

Закон о заштити и спасавању (у наставку: ЗЗС)²³ „ванредне догађаје“ везује за несреће изазване елементарном непогодом и другом несрећом када постоји могућност да се угрози здравље и живот људи, материјална добра и животна средина и ако се последице не могу спречити или отклонити редовним деловањем надлежних органа.²⁴ Ако последице није могуће отклонити или спречити редовним деловањем надлежних органа (због величине, интензитета и изненадне појаве), онда се ради о катастрофи, при чему ЗЗС препознаје „елементарну непогоду“ или „другу несрећу“, као и „већу несрећу“, „техничко-технолошку несрећу“, „акцидент“ и „инцидент“. Дакле, ЗЗС не спомиње климатске промене, али се односи на „животну средину“ будући да под „катастрофом“ обухвата и елементарну непогоду или другу несрећу која „величином, интензитетом и изненадном појавом угрожава ... животну средину“.²⁵ Такође, угрожавање „животне средине“ је елемент и појмова „друга несрећа“, „техничко-технолошка несрећа“, „ванредни догађај“, „ризик“ и „опасна материја“.²⁶ Последице климатских

21 План доноси Влада на период од десет година, а извештај о спровођењу Плана прилагођавања сачињава (на период од две године) Министарство и доставља Влади. Органи државне управе надлежни за енергетику, индустрију, пољопривреду, шумарство и саобраћај, дужни су да двогодишње достављају Министарству извештај о спроведеним мерама према стратешким документима, ради спречавања негативних утицаја климатских промена, као и податке о поплавама, сушама, екстремним температурама и друго. Видети: Чл. 10 ЗЗНУКП.

22 План, такође, обухвата и анализу утицаја климатских промена, главне циљеве прилагођавања климатским променама, опис институционалног оквира за прилагођавање климатским променама, приказ постојећих планова и стратешких докумената у области прилагођавања на климатске промене са оценом напретка у примени и примерима добре праксе, итд.

23 Закон о заштити и спасавању, *Сл. лист ЦГ*, 13/07, 5/08, 86/09-др. закон, 32/11, 54/16, 146/21)

24 Видети: Чл. 4, т. 6 ЗЗС.

25 Поред здравља, живота људи и материјалних добара. Видети: Чл. 4 ЗЗС. Овде би, као и у случају Србије и Црне Горе, у детаљнију анализу требало укључити и питање садржаја појма „животна средина“ („околиш“) и нормативних веза између животне средине, климатских промена и ванредних ситуација. Видети: Закон о заштити околиша, *Народне новине*, 80/13, 153/13, 78/15, 12/18, 118/18.

26 Видети: Чл. 4, т. 1 ЗЗС.

промена се јасно препознају и у појму „елементарна непогода“ чији садржај ЗЗС, слично као и у релевантном закону Републике Србије, везује за различите догађаје (хидрометеоролошког, геолошког или биолошког порекла) кад су проузроковани деловањем природних сила. Те природне силе се у ЗЗС набрајају обухватајући екстремне температуре ваздуха, суше, поплаве, бујице, олује, јаке кише, клизање земљишта, итд.²⁷

2.3. *Хрватска*. Закон о климатским промјенама и заштити озонског слоја (у наставку: ЗКПЗОС)²⁸ прописује да се мере за прилагођавање климатским променама и заштиту озонског омотача, заједно са мерама за ублажавање климатских промена, одређују, између осталог, и ради избегавања, спречавања или смањења штетних последица на људско здравље, квалитет живљења и животну средину „у целини“.²⁹ ЗКПЗОС предвиђа доношење „Стратегије прилагодбе климатским промјенама у Републици Хрватској“ и акционог плана за спровођење ове стратегије,³⁰ поред других „темељних докумената“. Разлике у односу на решења која садрже закони у Србији и Црној Гори виде се и у броју докумената које овај закон сматра „темељним документима“, осим докумената који се односе на прилагођавање климатским променама.³¹ Слично као и у случају Србије и Црне Горе, ЗКПЗОС прописује обавезан садржај Стратегије, с тим што

27 Видети: Чл. 4, т. 2 ЗЗС.

28 Закон о климатским промјенама и заштити озонског слоја, *Народне новине*, 127/2019. Обим материје коју регулише овај закон прописан је на нешто другачији начин у односу на законе у Србији и Црној Гори. Осим питања прилагођавања климатским променама, прописано је да се Законом одређују надлежност и одговорност за ублажавање климатских промена, докуменати о климатским променама и заштити озонског слоја, праћење и извештавање о ГХГ емисијама, систем трговине ГХГ емисијама, ваздухопловне делатности, сектори изван система трговине ГХГ емисијама, Регистар Уније, финансирање ублажавања климатских промена, информациони систем за климатске промене и заштиту озонског слоја, управни и инспекцијски надзор. Разлике у односу на српски и црногорски закон огледају се, између осталог, и у чињеници да се доношењем хрватског закона преноси у правни систем те државе 9 директива ЕУ и 37 других аката ЕУ у области климатских промента.

29 Видети: Чл. 6 ЗКПЗОС.

30 Видети: Чл. 10, т. 2 и 4 ЗКПЗОС.

31 Закон „темељним документима“ сматра и Стратегију нискоугљеничног развоја и Акциони план за спровођење Стратегије, затим „Интегрирани енергетски и климатски план Републике Хрватске“ и Програм ублажавања климатских промјена, прилагодбе климатским промјенама и заштите озонског слоја. Међутим, у случају Србије, обавеза доношења Интегрисаног националног енергетског и климатског плана прописана је каснијим изменама Закона енергетици (2021), где се у члану 8а прави референца ка преузетим обавезама из међународних уговора. Видети: Закон о енергетици, *Сл. гласник РС*, 145/14, 95/18 – др. закон, 40/21.

се у случају хрватског закона говори о Стратегији чији временски период важења је одређен на период до 2040. године с погледом на 2070. године. Такав документ обавезно садржи, између осталог, климатске моделе и пројекције будуће климе, процену утицаја климатских промена на друштво и животну средину, процену рањивости и ризика, итд.³² За разлику од ситуације у Србији, где документ који се односи на прилагођавање климатским променама доноси Влада, у Хрватској овај документ доноси Хрватски сабор.³³ Такође, хрватским законом је прецизно прописано и који органи треба да учествују у припреми документа.³⁴

Закон о саставу цивилне заштите (у наставку: ЗСЦЗ)³⁵ препознаје „изванредни догађај“, „катастрофе“ и „велике несреће“. Нема посебног упућивања на климатске промене као елемент неког од ових појмова, али се „природни“ догађаји појављују и у дефиницији „катастрофа“ и у дефиницији „велике несреће“.³⁶ Слично као у случају Србије и Црне Горе, под „катастрофом“ се подразумева стање изазвано природним и/или техничко-технолошким догађајем који (обимом, интензитетом и неочекиваномшћу) угрожава животну средину, поред здравља и живота већег броја људи и имовине веће вредности, а чији настанак није могуће спречити или последице отклонити деловањем снага система цивилне заштите подручне (регионалне) самоуправе. Хрватски закон у значење појма „катастрофе“ укључује и описане догађаје, ако они представљају последице настале тероризмом и ратним деловањем, док се у случају српског закона последице ратног разарања или тероризма везују за дефиницију „техничко-технолошке несреће“,³⁷ а у случају црногорског закона за дефиницију појма „друга несрећа“.³⁸

32 То укључује и: приоритетне мере и активности, међународне обавезе и међународну сарадњу Републике Хрватске, смернице за научна истраживања из подручја процене утицаја и прилагођавања климатским променама, процену средстава за спровођење, анализу трошкова и користи спровођења мера прилагођавања климатским променама, оквир за праћење и вредновање с показатељима.

33 Видети: Чл. 14, ст. 3 ЗКПЗОС.

34 Носилац израде Стратегије прилагођавања климатским променама је тело државне управе надлежно за заштиту животне средине у сарадњи с телима државне управе и другим правним лицима која имају јавна овлашћења, надлежним за послове метеорологије, заштите природе, заштите животне средине, пољопривреде, рибарства, шумарства, водопривреде, енергетике, индустрије, просторног уређења, саобраћаја, мора, туризма и заштите људског здравља.

35 Закон о саставу цивилне заштите, *Народне новине*, 82/15, 118/18, 31/20, 20/21.

36 Видети: Чл. 7, т. 8 и т. 33 ЗСЦЗ.

37 Видети Чл. 2, т. 3 ЗСРКУВС.

38 Видети Чл. 4, т. 4 ЗЗС.

3. Чланство Србије, Црне Горе и Хрватске у међународним уговорима

Детаљније разматрање карактера нормативних односа између климатских промена и ванредних ситуација подразумевало би уважавање већег броја чинилаца међу којима би се питање односа унутрашњег права према обавезама из међународних уговора могло сматрати једним од општих чинилаца.³⁹ Ако се за критеријум узме чланство у међународним уговорима у области климатских промена, онда би се могло констатовати да постоји усаглашеност у погледу чланства у три кључна међународна уговора. Све три државе (Хрватска, Србија и Црна Гора) су чланице Оквирне конвенције УН о промени климе, Кјото протокола уз Оквирну конвенцију о промени климе и Париског споразума о клими.⁴⁰ Када се ради о амандману на Анекс Б Кјото протокола (2006, који још није ступио на снагу), за сада су овај документ потписали Хрватска и Србија,⁴¹ док су Доха амандман на Кјото протокол (2012) прихватиле све три државе.⁴² Разлике у погледу чланства у овим међународним уговорима могу се сагледавати кроз брзину потврђивања међународних уговора, кроз статус у режиму који је успостављен Кјото протоколом, као и испуњавање обавеза из Париског споразума. Ове разлике би се могле, највећим делом, везивати за чињеницу да је Хрватска чланица ЕУ и да по том основу испуњава своје обавезе које проистичу из међународних уговора (Тодић, 2019).

39 Због предвиђеног обима рада овде ће бити указано само на питање чланства три државе у релевантним међународним уговорима у области климатских промена, имајући у виду (могуће) корелације између закона које су оне донеле и ових међународних уговора. Ово нарочито у делу обавеза које прописују међународни уговори, а тичу се примене (и обавештавања о примени) мера прилагођавања на климатске промене, што заслужује посебну анализу. Мере прилагођавања на промене климе представљају суштину и најзначајнији део обавеза из релевантних међународних уговора, заједно са мерама смањења емисија гасова за ефектом стаклене баште, односно ограничења раста просечне глобалне температуре (Mayer, 2021a; Mayer, 2021b). Специфичан положај земаља у развоју у савременом међународноправном систему заштите климе један је од кључних чинилаца који детерминише, између осталог, и карактер права и обавеза држава у делу који се односи на прилагођавање на промене климе (Тодић, 2018).

40 Преузето 18. 9. 2022. https://treaties.un.org/pages/ViewDetailsIII.aspx?src=TREATY&mtdsg_no=XXVII-7&chapter=27&Temp=mtdsg3&clang=_en; https://treaties.un.org/pages/ViewDetails.aspx?src=TREATY&mtdsg_no=XXVII-7-a&chapter=27&clang=_en; https://treaties.un.org/pages/ViewDetails.aspx?src=TREATY&mtdsg_no=XXVII-7-d&chapter=27&clang=_en.

41 Преузето 18. 9. 2022. https://treaties.un.org/pages/ViewDetails.aspx?src=TREATY&mtdsg_no=XXVII-7-b&chapter=27&clang=_en.

42 Преузето 18. 9. 2022. https://treaties.un.org/pages/ViewDetails.aspx?src=TREATY&mtdsg_no=XXVII-7-c&chapter=27&clang=_en.

4. Уместо закључка

Унутрашњи прописи три државе (Србије, Црне Горе и Хрватске) садрже значајан ниво сличности у делу који се односи на везе између климатских промена и ванредних ситуација. Преплитање „климатских промена“ и „ванредних ситуација“ може се пратити како са становишта дефиниција кључних појмова, тако и кроз различите обавезе, укључујући и обавезе које се односе на прилагођавање на климатске промене. Обавеза усвајања „докумената планирања“ прописана је у законима у области климатских промена у све три државе и она обухвата, између осталог, и доношење одговарајућег документа који се односи на прилагођавање климатским променама. Анализа обавезног садржаја ових докумената показује да постоје значајне сличности, али и одређене разлике. С друге стране, основни закони којима се регулише област управљања ванредним ситуацијама на различите начине препознају климатске промене као елемент ванредних ситуација (катастрофа, природних непогода, итд.). Могуће је уочити неколико тачака у којима прописи три државе имају заједнички садржај и карактеристике (животна средина, здравље, живот, имовина веће вредности, итд. – као предмет заштите), али и извесне разлике. Постојање одређених разлика условљено је, највећим делом, чињеницом да је Хрватска чланица ЕУ, а друге две државе кандидати за чланство у овој организацији. Ово се односи и на део који се тиче међународних уговора, без обзира на чињеницу да постоји усклађеност у погледу чланства три државе у међународним уговорима у области климатских промена.

Литература/References

Barber, R. J. (2008). Protecting the Right to Housing in the Aftermath of Natural Disaster: Standards in International Human Rights Law. *International Journal of Refugee Law*. 20(3). 432–468, <https://doi.org/10.1093/ijrl/een024>.

Bartolini, G. (2017). A universal treaty for disasters? Remarks on the International Law Commission's Draft Articles on the Protection of Persons in the Event of Disasters. *International Review of the Red Cross*, 99(906), 1103–1137. doi:10.1017/S1816383119000067.

Bednar-Friedl, B., R. Biesbroek, D.N. Schmidt, P. Alexander, K.Y. Børshheim, J. Carnicer, E. Georgopoulou, M. Haasnoot, G. Le Cozannet, P. Lionello, O. Lipka, C. Möllmann, V. Muccione, T. Mustonen, D. Piepenburg, and L. Whitmarsh, 2022: Europe. In: *Climate Change 2022: Impacts, Adaptation and Vulnerability*. Contribution of Working Group II to the Sixth Assessment Report of the Intergovernmental Panel on Climate Change [H.-O. Pörtner, D.C. Roberts, M. Tignor, E.S. Poloczanska,

K. Mintenbeck, A. Alegría, M. Craig, S. Langsdorf, S. Löschke, V. Möller, A. Okem, B. Rama (eds.)). Cambridge University Press, Cambridge, UK and New York, NY, USA, pp. 1817–1927, doi:10.1017/9781009325844.015.

Farber, D.A. (2013). Catastrophic Risk, Climate Change, and Disaster Law. *Asia Pacific Journal of Environmental Law*, 16. 38.

Ferris, E. (2014). How Can International Human Rights Law Protect Us from Disasters? *Proceedings of the ASIL Annual Meeting*, 108, 177–180. doi:10.5305/procannmeetasil.108.0177

Gavshon, D. (2009). The Applicability of IHL in Mixed Situations of Disaster and Conflict. *Journal of Conflict and Security Law*. 14(2). 243–263, <https://doi.org/10.1093/jcsl/krp021>.

Mayer, B. (2021a). Climate Change Adaptation Law: Is There Such a Thing? In B. Mayer & A. Zahar (Eds.), *Debating Climate Law* (pp. 310–328). Cambridge: Cambridge University Press. doi:10.1017/9781108879064.024

Mayer, B. (2021b). Climate Change Mitigation as an Obligation Under Human Rights Treaties? *American Journal of International Law*. 115(3), 409–451. doi:10.1017/ajil.2021.9

McDermott, R., Luelf, C., Hofmann, L., Gibbons, P. (2017). International law applicable to urban conflict and disaster. *Disaster Prevention and Management*. 26(5). 558.

Scott, M., Salamanca, A. (2020). A Human Rights-based Approach to Internal Displacement in the Context of Disasters and Climate Change, *Refugee Survey Quarterly*. 39(4). 564–571, <https://doi.org/10.1093/rsq/hdaa024>.

Scott, M. (2016). Finding Agency in Adversity: Applying the Refugee Convention in the Context of Disasters and Climate Change. *Refugee Survey Quarterly*, 35 (4). 26.

Scott, M. (2014). Natural Disasters, Climate Change and *Non-Refoulement*: What Scope for Resisting Expulsion under Articles 3 and 8 of the European Convention on Human Rights?, *International Journal of Refugee Law*. 26(3). 404–432.

Sivakumaran, S. (2017). Techniques in International Law-Making: Extrapolation, Analogy, Form and the Emergence of an International Law of Disaster Relief. *European Journal of International Law*. 28(4). 1199.

Storey, H. (2021). Climate Change, Disasters, and the Refugee Convention. *International Journal of Refugee Law*. 33(1). 170–179.

Tladi, D. (2017). The International Law Commission's Draft Articles on the Protection of Persons in the Event of Disasters: Codification, Progressive Development or Creation of Law from Thin Air?. *Chinese Journal of International Law*. 16(3). 425–451, <https://doi.org/10.1093/chinesejil/jmx020>.

Todić, D. (2019). Multilateral Environmental Agreements and EU Integration of Western Balkan States (Status of Bosnia and Herzegovina, Montenegro, Serbia and Croatia in Multilateral Environmental Agreements). *European Energy and Environmental Law Review*. 28(1). 17–27.

Тодић, Д. (2018). *Уједињене нације, међународни уговори и животна средина*. Београд: Институт за међународну политику и привреду.

Todić, D., Grbić, V. (2018). Natural disasters: legal framework for cooperation between the Republic of Serbia and Bosnia and Herzegovina, In Zlatić, M., Kostadinov S. (Eds). *Soil and water resources protection in the changing environment*, (Advances in Geocology, Vol. 45) Catena Soil Sciences, Scheizerbat Science Publishers, Stuttgart, Germany. 301–311.

UNHCR. (2021). Legal Considerations Regarding Claims for International Protection Made in the context of the Adverse Effects of Climate Change and Disasters. *International Journal of Refugee Law*. 33(1). Pages 151–165.

UN ILC. Draft articles on the protection of persons in the event of disasters, with commentaries, International Law Commission, 2016, https://legal.un.org/ilc/texts/instruments/english/commentaries/6_3_2016.pdf (21. 9. 2022).

Weerasinghe, S. (2019). Overview of UNHCR Study, 'In Harm's Way: International Protection in the Context of Nexus Dynamics between Conflict or Violence and Disaster or Climate Change'. *International Journal of Refugee Law*. 31(1), 149–160, <https://doi.org/10.1093/ijrl/eez024>.

Прописи

Оквирна конвенција УН о промени климе (1992). Службени лист СРЈ – Међународни уговори. Бр. 2. 1997.

Кјото протокол (1997). *Службени гласник РС – Међународни уговори*. Бр. 88. 2007.

Анекс Б Кјото протокола (2006). *Службени гласник РС – Међународни уговори*. Бр. 38. 2009.

Доха амандман на Кјото протокол (2012). *Службени гласник РС – Међународни уговори*. Бр. 2. 2017.

Париски споразум о клими (2015). *Службени гласник РС – Међународни уговори*. Бр. 88. 2007.

Закон о климатским променама. *Службени гласник РС*. Бр. 26. 2021.

Закон о смањењу ризика од катастрофа и управљању ванредним ситуацијама. *Службени гласник РС*. Бр. 87. 2018.

Закон о енергетици. *Сл. гласник РС*. Бр. 145. 2014, 95. 2018 – др. закон, 40. 2021.

Закон о заштити животне средине. *Сл. гласник РС*. Бр. 135. 2004, 36. 2009, 72. 2009 – др. закон, 43. 2011 – УС, 14. 2016, 76. 2018, 95. 2018 – др. закон.

Закон о планском систему Републике Србије. *Службени гласник РС*. Бр. 30/18.

Закон о заштити од негативних утицаја климатских промена. *Службени лист ЦГ*. Бр. 73. 2019.

Закон о заштити и спасавању. *Службени лист ЦГ*. Бр. 13. 2007, 5. 2008, 86. 2009 – др. закон, 32. 2011, 54. 2016, 146. 2021.

Закон о климатским промјенама и заштити озонског слоја. *Народне новине (Службени лист Републике Хрватске)*. Бр. 127. 2019.

Закон о саставу цивилне заштите. *Народне новине (Службени лист Републике Хрватске)*. Бр. 82/15, 118. 2018, 31. 2020, 20. 2021.

Закон о заштити околиша. *Народне новине (Службени лист Републике Хрватске)*. Бр. 80. 2013, 153. 2013, 78. 2015, 12. 2018, 118. 2018.

Електронски извори

https://treaties.un.org/pages/ViewDetailsIII.aspx?src=TREATY&mtdsg_no=XXVII-7&chapter=27&Temp=mtdsg3&clang=_en. Преузето 18. 9. 2022.

https://treaties.un.org/pages/ViewDetails.aspx?src=TREATY&mtdsg_no=XXVII-7-a&chapter=27&clang=_en. Преузето 18. 9. 2022.

https://treaties.un.org/pages/ViewDetails.aspx?src=TREATY&mtdsg_no=XXVII-7-d&chapter=27&clang=_en. Преузето 18. 9. 2022.

https://treaties.un.org/pages/ViewDetails.aspx?src=TREATY&mtdsg_no=XXVII-7-b&chapter=27&clang=_en. Преузето 18. 9. 2022.

https://treaties.un.org/pages/ViewDetails.aspx?src=TREATY&mtdsg_no=XXVII-7-c&chapter=27&clang=_en. Преузето 18. 9. 2022.

*Dragoljub Todić, LL.D.,
Professorial Research Fellow,
Institute of International Politics and Economics, Belgrade,*

**CLIMATE CHANGE, EMERGENCY SITUATIONS AND THE
RESPONSE OF SERBIA, MONTENEGRO, AND CROATIA**

Summary

The aim of the paper is to examine the relationship between climate change and emergency situations in the legal systems of three states: Serbia, Montenegro, and Croatia. The first part of the paper presents the attitudes of Serbia, Montenegro and Croatia towards climate change and emergency situations. The author analyzes the laws regulating the field of climate change (from the standpoint of potential relevance for emergency situations) and the laws regulating the field of emergency situations (from the standpoint of potential relevance for climate change). The second part of the paper points to the membership of Serbia, Montenegro and Croatia in relevant international agreements in the field of environment. The author discusses the position that the relationship between the climate change and emergency situations is not regulated in a comprehensive manner, and that this issue has been partially and inconsistently recognized in international law regulations. In that regard, there is room for a significant clarification on their correlations. The character of the links between climate change and emergency situations should be viewed in light of the development of international law and the specific features of the legal systems of the three countries, including their status within the EU integration process.

Keywords: *climate change, environment, emergency situations, disasters, international agreements, climate change laws, Serbia, Montenegro, Croatia, EU.*

Boris Bakota*, LL.D.

Full Professor,

Faculty of Law, Josip Juraj Strossmayer University of Osijek

Jelena Dujmović Bocka*, LL.D.

Assistant Professor,

Faculty of Law, Josip Juraj Strossmayer University of Osijek

Danijela Romić*, univ. spec. admin. publ.,

Senior Lecturer,

College of Applied Sciences Lavoslav Ružička in Vukovar

ОРИГИНАЛНИ НАУЧНИ РАД

10.5937/zrpfm1-40454

UDK: 378.018.43:004]:616.98:578.834

Раџ примљен: 30.09.2022.

Раџ прихваћен: 25.10.2022.

CHALLENGES OF HIGHER EDUCATION AS A PUBLIC SERVICE DURING THE COVID-19 PANDEMIC: STUDENTS' PERSPECTIVE**

Abstract: *In this paper, the authors present the key challenges encountered by the higher education as a public service during the COVID-19 pandemic. The paper aims to examine the opinions of full-time and part-time students on the organization of the educational process during the pandemic. The key hypothesis set in this paper is that the observed higher education institution ensured an efficient educational process and maintained appropriate teacher–student relations during the COVID-19 pandemic. The respondents in the survey were full-time and part-time students of the professional undergraduate administrative study programme at the Faculty of Law, Josip Juraj Strossmayer University of Osijek, and the Administrative Department of the College of Applied Sciences Lavoslav Ružička in Vukovar. The survey results were expected to either prove or disprove the basic hypothesis. The research results were analyzed by applying the descriptive statistics method. The scientific contribution to administrative science is evident in*

* bbakota@pravos.hr

* jdujmovi@pravos.hr

* dromic@vevu.hr

** The paper was the result of participation in an internal project "New trends in the development of public services on local and regional level" (no. IP-PRAVOS-16), financially supported by the Faculty of Law, Josip Juraj Strossmayer University of Osijek.

** The paper was presented on the International Science Conference "Systemic Agency in Extraordinary Situations: Experiences and Challenges", held at the Faculty of Law, University of Niš, on 20th April 2022.

the theoretical background for conducting the empirical research at the Faculty of Law in Osijek and the College of Applied Sciences in Vukovar; the analysis of major challenges encountered by teachers and students, the final conclusions and proposals for improving the organization of the educational process in future extraordinary circumstances.

Keywords: *higher education, public service, COVID-19 pandemic, students, organization.*

1. Introduction

In the course of the COVID-19 pandemic all stakeholders in the higher education system faced numerous challenges. At the outset of the pandemic, over a relatively short period of time, all the participants in the higher education system were forced to use Internet platforms in order to ensure timely distribution of teaching materials to students, to teach classes according to the schedule, to organize exams, seminars, exercises etc. The managing stakeholders made decisions, issued recommendations, guidelines and instructions to facilitate the simplest and easiest adjustment of the teaching process in this extraordinary situation. It was neither an easy nor a simple task, especially for those administrations whose organizational capacities have not been oriented towards adaptive organizational structures. For such administrations, the adjustment itself was even more difficult. In retrospective, it may be said that all these challenges have ultimately contributed to the improvement of the teaching processes, not only in “normal” circumstances but also in extraordinary situations.

This paper presents the results of the empirical research which was conducted among full-time and part-time (1st, 2nd, and 3rd year) students at the Faculty of Law, *Josip Juraj Strossmayer* University of Osijek, and the College of Applied Sciences *Lavoslav Ružička* in Vukovar, Croatia. The starting hypothesis of the research was as follows: the observed higher education institution ensured the efficiency of the teaching process and maintained adequate teacher-student relations during the COVID-19 pandemic. The paper aims to examine the opinions of full-time and part-time students on the organization of classes during the pandemics. The contribution to administrative science is evident in the theoretical background, the research methodology and research results, and the conclusions relating to content analysis.

2. Theoretical background of research

Higher education (HE) is a part of public administration which is called public services. As stated by Koprić *et al.* (2021), public services are highly complex

since they refer to a segment of public administration diverse in activities. They represent various activities containing more or less economic-commercial elements performed in the public interest under a special legal regime, for which the public authority ensures at least part of the financial, organizational and other types of burdens (Koprić, Marčetić, Musa, Đulabić, Lalić Novak, 2021: 233-234). In addition to the concept of public service, it is very significant to highlight one of the key tendencies in the development of administration, the tendency towards informatization of administration, which has become even more dominant during the COVID-19 pandemic. According to Pusić (2002), the term informatization implies the use of information technology which encourages forming the horizontally coordinated networks of work teams along with vertical coordination through hierarchy (Pusić, 2002: 106).

The organization of the teaching processes during the COVID-19 pandemic was conditioned by organizational specificities of the observed institutions. The Faculty of Law in Osijek (hereinafter: Faculty of Law) is a legal person incorporated in *Josip Juraj Strossmayer* University (hereinafter: University). Even though the Faculty of Law has a certain degree of autonomy, it should fit the standards prescribed by the General Acts of the University regarding the organizational and working procedures. The internal organization of the Faculty of Law is determined by the Decision of the Faculty Council in accordance with the Decision of the University Senate, whereas all the issues regarding student rights, obligations and status are regulated by the General Acts of the University. In accordance with the Statute¹, the Faculty of Law in Osijek organizes and performs integrated undergraduate, graduate and postgraduate academic study programs, professional graduate study programs, and postgraduate specialist study programs (Article 9, para. 1, items 1, 2 and 3 of the FL Statute). The College of Applied Sciences *Lavoslav Ružička* in Vukovar (hereinafter: College) is an independent legal person founded by the Regulation of the Government of the Republic of Croatia on establishing the College of Applied Sciences *Lavoslav Ružička* in Vukovar.² The internal organization and other important issues regarding the functioning of the College are determined pursuant to the Regulation, the Statute and all general acts of the College based on the CAS Statute.³ The College

1 The Statute of the Faculty of Law in Osijek, *JJ Strossmayer* University of Osijek (2022); <https://www.pravos.unios.hr/download/2022-statut-pravos-16-05-2022.pdf> (accessed on 12.8.2022)

2 The Regulation of the Government of the Republic of Croatia on establishing the College of Applied Sciences *Lavoslav Ružička* in Vukovar, *Official Gazette of the Republic of Croatia*, no. 92/2005, 119/2013.

3 The Statute of the College of Applied Sciences *Lavoslav Ružička* in Vukovar (2021); <https://vevu.hr/wp-content/uploads/2021/08/49StatutVEVUprociscenitekst.pdf>, (accessed on 12.8.2022).

is a public college which performs undergraduate and graduate professional study programs (Article 2 of the CAS Statute).

3. Research methodology

With the aim of verifying the set hypothesis, the research was conducted on a sample of 60 full-time and 60 part-time students in 1st, 2nd and 3rd year of professional administrative studies (120 students from all three years of studies in total). The sample is considered representative and relevant for obtaining insight into organization of the teaching process during the COVID-19 pandemic since it includes part of full-time students and all part-time students in professional administrative study program at the Faculty of Law in Osijek and all the full-time and part of part-time students in the professional administrative study program at the College in Vukovar.

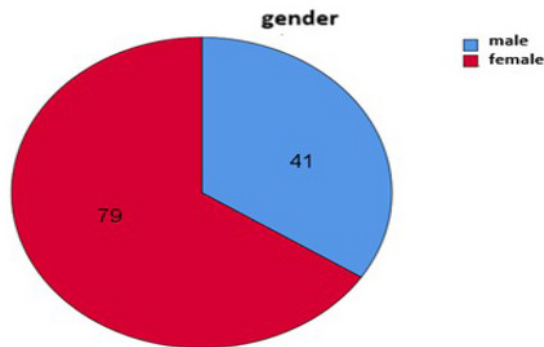
A questionnaire comprising 25 questions was composed for research purposes: the first four questions referred to general information about the participants (gender, institution, student status, and year of study); 14 close-ended questions (5 to 18) referred to the organization of classes and the teaching process during the COVID-19 pandemic; 6 close-ended questions (19 to 24) referred to students' perception on successful performance of obligations during online classes; and the open-ended question (25) referred to additional student observations. The Likert 5-point type scale was used to rank the levels of satisfaction (1 – *I completely disagree*; 2 – *I mainly disagree*; 3 – *I neither agree, nor disagree*; 4 – *I mainly agree*; 5 – *I completely agree*). The research was conducted during the first week of classes in the summer semester in the academic year 2021/2022, from February 28th to March 4th 2022. Questionnaires were distributed personally by the research team members who were present during the questionnaire completion in case additional clarifications and instructions were needed. The respondents completed the questionnaires individually, in several groups, depending on the year of study and student status.

The analysis of the obtained data was performed by using the IBM SPSS Statistics 26 (SPSS Inc., Chicago, Illinois, USA, 2019) statistical software. Descriptive statistics and normality test on the distribution of the dependent variables across all levels of the independent variable was applied on the obtained results by using the Kolmogorov-Smirnov test. In cases where the distribution normality was affected, methods of nonparametric statistics were applied. For determining the differences in answers based on gender, organization, student status and year of study, the General Linear Model Multivariate analysis was used. The significance level was $p \leq 0.05$.

4. Research results

As previously mentioned, the research included the matching number of students attending the Faculty of Law and College (60 participants from each), as well as the matching number of full-time and part-time students from each institution (30 full-time and 30 part-time students). The results show that the student status (as full-time or part-time students) caused no significant differences in the obtained answers ($p=0.54$). Almost 66% of the respondents were female but the results show that gender had no effect on statistically significant differences in answers ($p=0.54$). Although the respondents were offered the possibility not to state their gender, no one used this option. *Chart 1* shows the respondents' gender structure. The results of the General Linear Model Multivariate analysis indicated that gender had no influence on the statistically significant differences in answers ($p=0.54$).

Chart 1. Gender structure of the respondents



Source: Authors' statistical analysis of the collected data (2022)

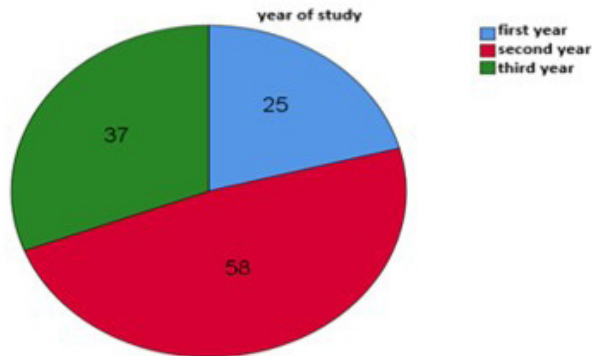
The research was conducted in March 2022 and it included the following respondents:

- a. students who started their first year of study in the academic year 2021/2022. This group of students had only one semester of online classes (the first/winter semester);
- b. students who started their second year of study in the academic year 2021/2022. This group of students had three semesters of online classes (first and second semester in the academic year 2020/2021, and third semester in the academic year 2021/2022);

c. students who started their third year of study in the academic year 2021/2022. This group of students had four semesters of online classes, from the outset of the COVID-19 pandemic in March 2020 (the second/summer semester of the academic year 2019/2020, the third and fourth semester in the academic year 2020/2021, and the fifth semester in the academic year 2021/2022).

Taking into consideration the aforesaid facts, the most relevant answers should be those provided by the third year students who spent almost the entire period of study attending online classes. In order to ascertain the validity of this assumption, additional General Linear Model Multivariate analysis was performed on the four chosen questions. The results show the level of statistical significance of $p \leq 0.05$. These results will be presented later in the paper when analyzing individual answers. *Chart 2* shows the number of students per year of study.

Chart 2. Participants (respondents) per year of study



Source: Authors' statistical analysis of the collected data (2022)

The overall questionnaire results indicate that the both institutions demonstrated a significant level of organizational preparedness to act in unpredictable extraordinary circumstances caused by the COVID-19 pandemic. In a very short period of time, the institutions had to design new ways of organizing the teaching process and instruction.

At the very outset of the COVID-19 pandemic in early March 2020⁴, the classes were not held at all.⁵ In line with the Recommendation of the Ministry of Science and Education,⁶ HE institutions had to opt for a distance learning model, depending on the availability of Information technology (IT) resources to both teachers and students. Thus, teachers initially resorted to using email communication and posting teaching material (chapters to be covered) and assignments on the official institutional websites. After realizing that the situation might be permanent, the institutions began organizing online classes. For the purposes of holding online classes, teachers needed a certain level of IT skills and technical equipment, as well as additional time for preparing online classes. The entire process was fast and spontaneous: teachers used various platforms (Skype, Google Meet, Zoom, Moodle, MS Teams) and other distance learning tools they had already been familiar with, or which were recommended by the institution. As the central infrastructural institution the Republic of Croatia in charge of the entire science and higher education system in Croatia, the University Computing Centre of the University of Zagreb (SRCE)⁷ very promptly prepared the instructions for organizing and holding online classes by using different online platforms and organized webinars for educating the teaching staff. In addition, institutions organized short training sessions for their teaching staff covering the basics of Moodle and Merlin systems. In March 2020, at the outset of the COVID-19 pandemic, the Faculty of Law organized workshops on the available remote learning systems (Merlin-SRCE, Loomen e-classroom, Merlin e-classroom), where interested teachers (using their personal computers) were instructed how to use these remote learning systems. Initially, the College did not organize

4 In the Republic of Croatia, the COVID-19 epidemic was officially declared on 11 March 2020 by the *Decision on declaring the epidemic of the COVID-19 disease caused by the SARS-CoV-2 virus*, issued by the Ministry of Health of the Republic of Croatia (RC); See: Ministry of Health RC (2020) <https://zdravlje.gov.hr/UserDocsImages//2020%20CORONAVIRUS//ODLUKA%20%20PROGLA%C5%A0ENJU%20EPIDEMIJE%20BOLESTI%20COVID-19.pdf>:

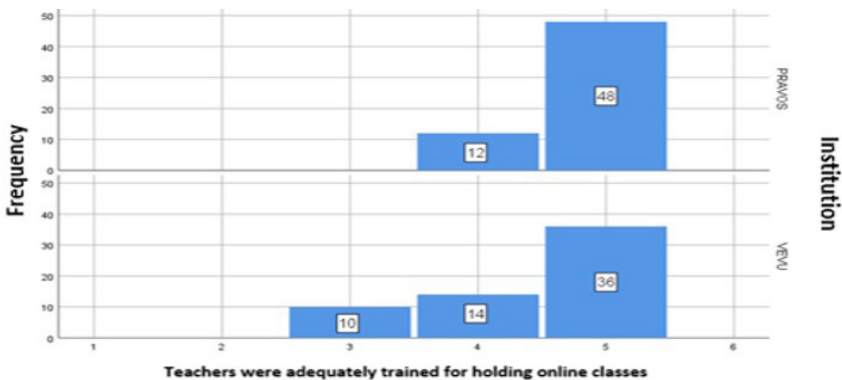
5 On 13 March 2020, the Government of the Republic of Croatia adopted the Decision on the suspension of teaching activities at universities, secondary and primary schools, preschool education institutions, and the establishment of distance learning ("*Narodne novine*", no. 29/20 and 32/20) (Ministry of Science and Education 2020:5) See also : Ministry of Health (2020): <https://mzo.gov.hr/UserDocsImages/dokumenti/Vijesti/2020/Uputa%20-%20visoka%20ucilista%20-%202019.%203.%202020..pdf>

6 Ministry of Science and Education RC (2020). Recommendations to higher education institutions regarding the organization of the distance learning process, 11 March 2020., <https://mzo.gov.hr/UserDocsImages/dokumenti/Vijesti/2020/Preporuke%20visokim%20ucilistima%20vezano%20uz%20organizaciju%20obrazovnog%20procesa%20na%20daljinu%20te%20dostava%20povratnih%20informacija.pdf>

7 See: University of Zagreb University Computing Centre (SRCE - *Sveučilišni računski centar, Sveučilište u Zagrebu*); <https://www.srce.unizg.hr/en/about-srce> (accessed on 20.10.2022)

educational workshops for the teaching staff, who independently explored the instructions on using the Merlin system (which was recommended by the College). The first education for using the MS Teams was held in June 2020. Thus, the instruction during the first (summer) semester at the College was quite versatile and uneven (unstandardized), as it largely depended on the resourcefulness and commitment of every individual teacher. The research results indicate that the teachers responded to the challenge quite well. However, our analysis shows a statistically significant difference ($p=0.001$) between the answers provided by the students attending the Faculty of Law (PRAVOS) and those attending the College (VEVU).⁸ *Chart 3* shows the difference in students' responses to the question whether the teachers in the two institutions were properly prepared to teach online classes. It cannot be said that the difference is merely a result of workshops organized by the Faculty of Law; it was most probably influenced by the teachers' previous professional training, preparedness and commitment to face a new challenge.

Chart 3. Teachers' preparedness for online classes

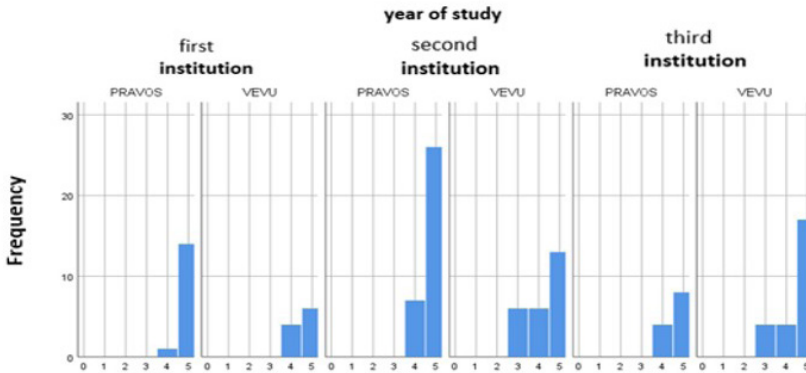


Source: Authors' statistical analysis of the collected data (2022)

Further analysis of students' responses per year of study at the two institutions showed no statistically significant differences regarding this question (Faculty of Law $p=0.23$; the College $p=0.42$), nor did the third year students at the Faculty of Law provide any statistically different responses to those provided by the third year students attending the College, as shown in *Chart 4*.

⁸ For the purposes of presenting information in charts, the Faculty of Law in Osijek is referred to as PRAVOS, while the College of Applied Sciences in Vukovar is referred to as VEVU.

Chart 4. Distribution of respondents' answers on teachers' professional education and preparedness to teach online according to the respondents' years of study and institution



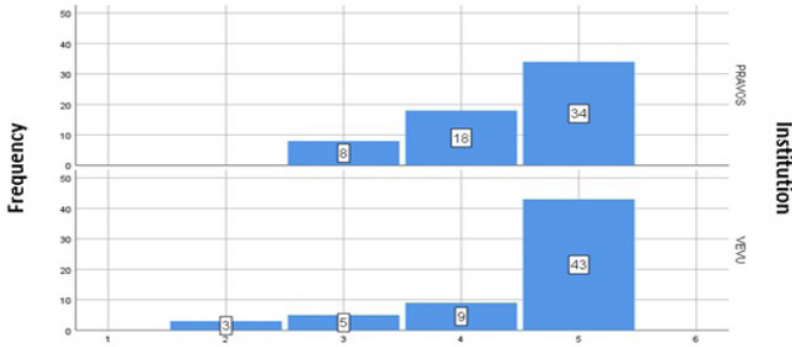
Source: Authors' statistical analysis of the collected data (2022)

To avoid further confusion, the analysis focused on students' attitudes and opinions about online classes without special indication of the academic year. Therefore, the results presented below show the overall impression about online classes at the two institutions.

4.1. Online classes and their quality

When the lock-down was declared in March 2020, the two HE institutions faced a challenge of maintaining a continuous teaching process, regardless of the given circumstances. Therefore, we wanted to investigate whether, in the opinion of the research participants, the continuity of the teaching process was preserved in the given circumstances, and to what extent. Thus, in response to the question whether the online classes enabled a regular (continuous) teaching process during the pandemic, a total of 56,66% of respondents attending the Faculty of Law and 71,66% of respondents attending the College chose the answer 5 - I completely agree. Chart 5 shows the participants' responses to this question.

Chart 5. The frequency of regular classes during the COVID-19 pandemic

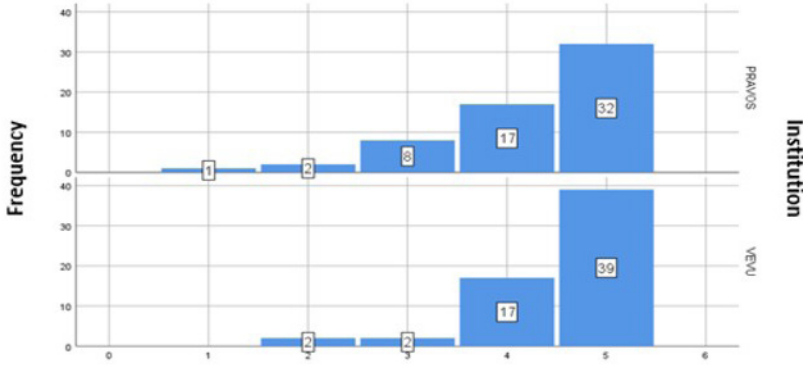


Online classes enabled regular teaching process to continue even during the pandemic

Source: Authors` statistical analysis of the collected data (2022)

Although the classes were not held in-person on the premises of the two HE institutions, there was a fixed schedule for online classes, which was published on the institutional websites and which had to be abided by. At the College, teachers were obligated to send students additional notifications by email about the scheduled lectures, in accordance with the instructions provided by the administration, even though the schedule had already been published on the institution's official website. It is most probably for this reason that the students attending the College provided more positive answers to the question on being timely notified in advance about the scheduled lectures than the students attending the Faculty of Law. *Chart 6* shows that 93,33% of the College students expressed a very high or the highest level of satisfaction, as opposed to 81,67% of students from the Faculty of Law.

Chart 6. Timely notifications regarding the scheduled lectures during online classes

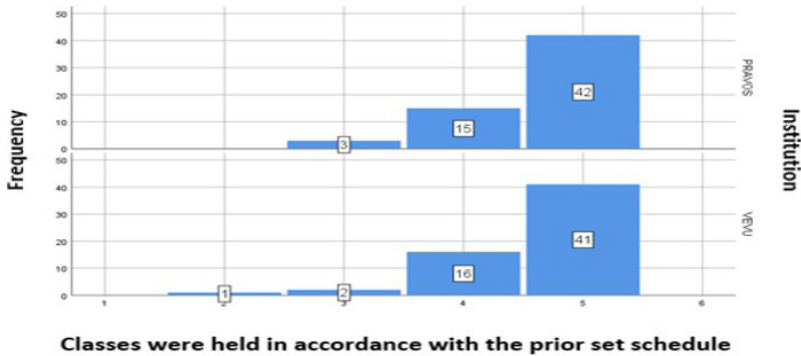


We received information about the schedule of online classes in time

Source: Authors` statistical analysis of the collected data (2022)

Online classes were a challenge for all participants in the teaching process, especially during the lock-down. Professional and private obligations had to be well organized and handled, teachers (and some students) faced additional responsibilities with their own children who were not attending school at that moment, some of them had COVID-related health problems, etc. Despite all the difficulties and challenges, the obtained results show the classes were held quite regularly. *Chart 7* shows that 70% of students attending the Faculty of Law and 68,33% attending the College expressed the highest level of satisfaction regarding the frequency of instruction in line with the planned schedule.

Chart 7. Frequency of holding classes in accordance with the planned schedule

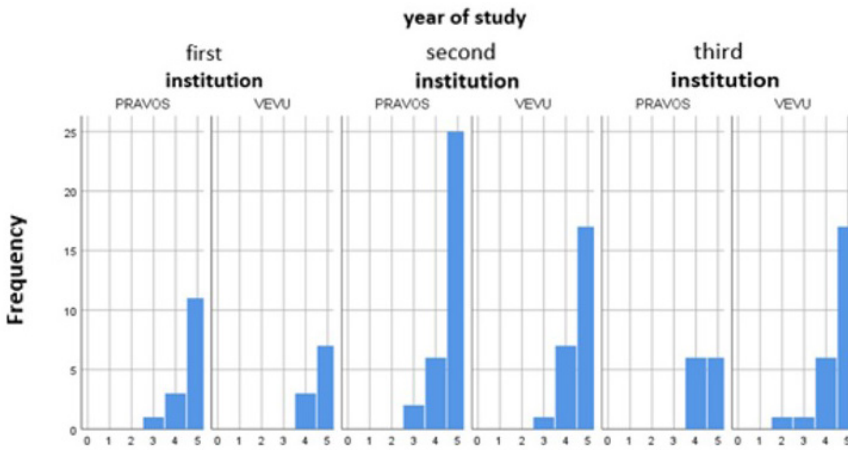


Classes were held in accordance with the prior set schedule

Source: Authors` statistical analysis of the collected data (2022)

Additional analysis was conducted to examine whether there is a difference between the participants' answers to this question depending on the year of study and institution. It showed that there was no statistically significant difference between the first, second and third year students attending the College ($p=0.82$) and the first, second and third year students attending the Faculty of Law ($p=0.60$). Regardless of the fact that some students spent only one, three or even five semesters attending online classes, the provided answers show similar values. In addition, no statistically significant difference was noticed between the answers given by the third year students attending the Faculty of Law and the third year students attending the College. *Chart 8* shows the distribution of respondents' answers per year of study and institution regarding the frequency of instruction.

Chart 8. Distribution of respondents' answers according to the year of study and institution regarding the frequency of instruction in accordance with the planned schedule.

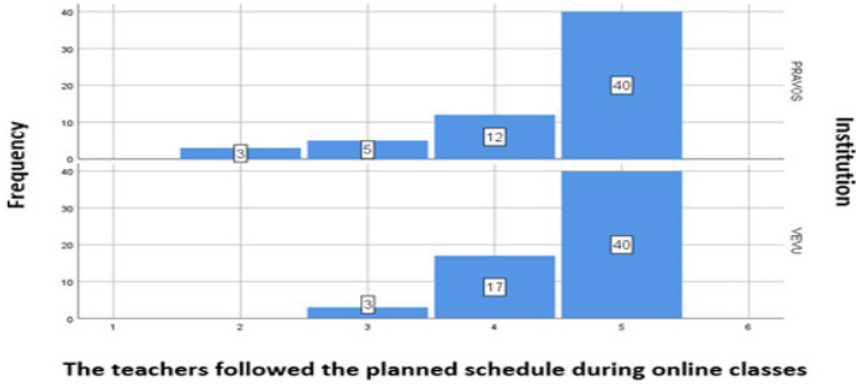


Source: Authors' statistical analysis of the collected data (2022)

Regardless of the given circumstances, the teachers were required to observe the planned schedule and teach the required weekly number of hours prescribed in the institutional curricula and syllabi. On the other hand, considering the available technical equipment and personal working and living conditions, students followed their online classes from home, from their offices, while travelling to and from work, while doing chores, or while helping their own children handle their online classes. Many teachers had similar experiences. Thus, students were asked to what extent their teachers observed the planned schedule and

held the specific number of online classes. *Chart 9* presents the respondents' answers, which indicate that teachers at both institutions held online classes most regularly.

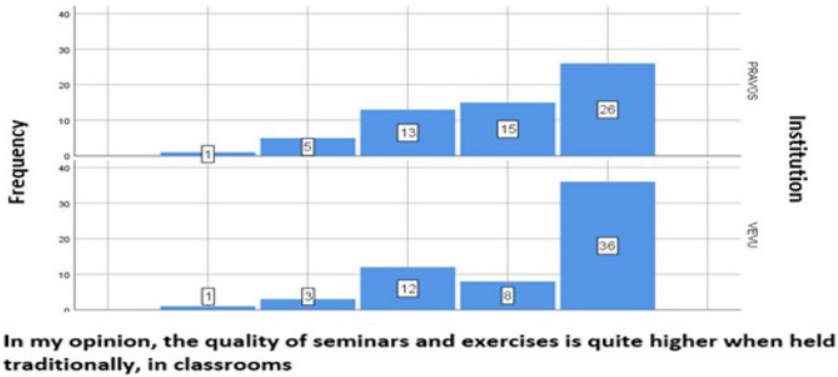
Chart 9. Respondents' answers about the number of held online classes



Source: Authors' statistical analysis of the collected data (2022)

The regular holding of online classes was necessary to keep the teaching process active, but it is quite difficult to imagine that this way of teaching may completely substitute the traditional classes held in person. Due to the limited technical possibilities of the virtual environment, it is difficult to develop a constructive debate or establish a working relationship with students. The process of writing and presenting seminar papers aims to develop students' speaking and rhetoric abilities as well as to encourage their critical thinking. Some activities, such as organizing and holding practice hours including problem-solving and analyzing individual tasks, require a high level of teacher and student engagement. Experience showed that it was rather difficult to achieve these goals in online classes. It was also confirmed by participants' answers. *Chart 10* shows the respondents' opinions about the quality of instruction (seminars and exercises), indicating that students considered that the quality of instruction was higher in the traditional classroom settings than in online classes. The analysis did not indicate the presence of a statistically significant difference on this issue between the students attending the Faculty of Law and the College.

Chart 10. Student opinions about the quality of in person classes

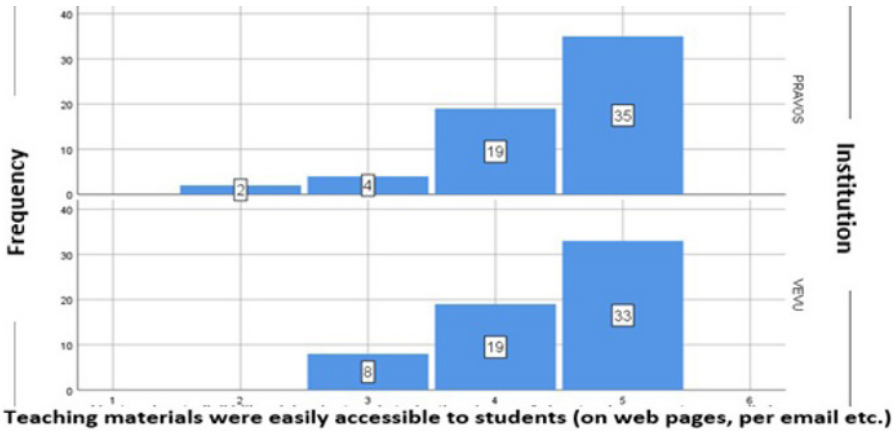


Source: Authors' statistical analysis of the collected data (2022)

4.2. Access to literature during online classes

In addition to challenges referring to the organization of online classes in general, there was a special challenge related to attempts to access the necessary literature for preparing seminar papers, doing course assignments and preparing for tests. Literature necessary for administrative study programs is quite extensive and it consists of a large number of textbooks, scientific and professional research papers which are not available in electronic form. Given the fact that students were unable to physically access libraries at their HE institutions, adequate solutions had to be found to enable students' access to such literature. In solving this problem, the teachers played the key role and demonstrated their creativity by allowing access to such learning material in a number of different ways. They prepared PowerPoint presentations, scanned the textbooks, compiled scripts and manuals which were published on the official websites of each institution. Certainly, when sharing materials in such a way, special attention had to be given to copyright issues. Some teachers even sent their students materials by email. Distance learning platforms (such as Merlin and Moodle) proved quite useful for practice hours (exercises) because they have in-built program solutions for this concept of teaching. According to the obtained results, both the Faculty of Law and the College showed rather satisfying levels of organizational resourcefulness and preparedness. *Chart 11* shows that students at both institutions were largely satisfied with the provided access to learning material. Only two respondents from the Faculty of Law expressed dissatisfaction, whereas there were no dissatisfied respondents from the College.

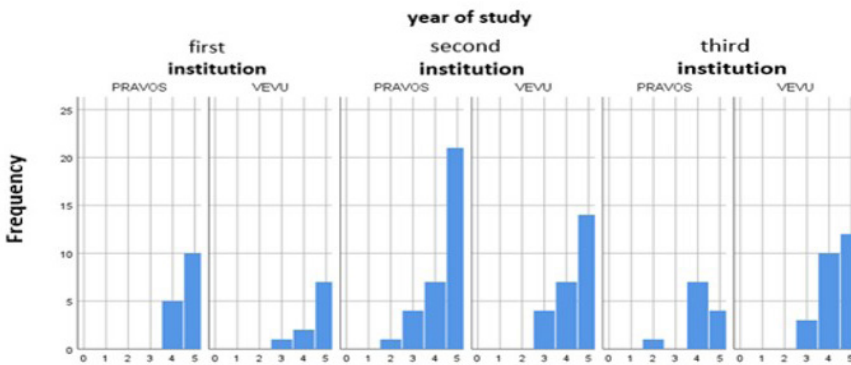
Chart 11. Access to learning materials



Source: Authors` statistical analysis of the collected data (2022)

The accessibility of learning materials was further analyzed according to the respondent’s year of study and institution. The results presented in *Chart 12* show that there was no statistically significant difference between the opinions of students from the two institution (the Faculty of Law $p=0.25$, the College $p= 0.67$). It also proved to be the case with responses provided by third year students at both institutions. This even distribution of respondents’ answers additionally proves the relevance of the obtained research results.

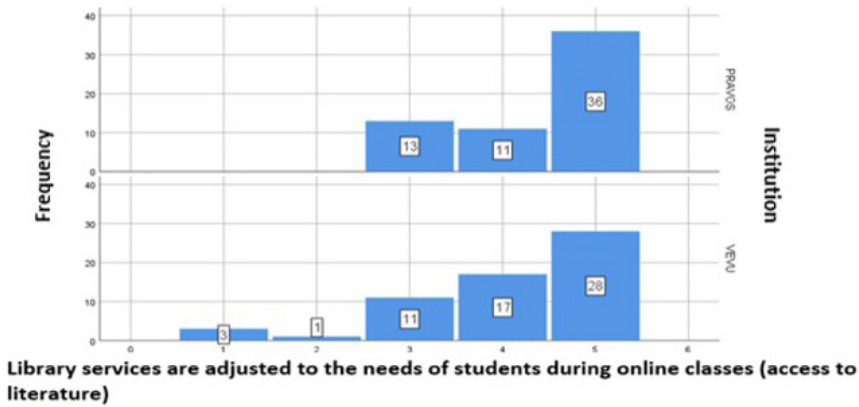
Chart 12. Distribution of respondents’ answers on the accessibility of learning materials according to the year of study and institution



Source: Authors` statistical analysis of the collected data (2022)

In terms of access to literature, library services are also very important at both institutions. The Faculty of Law currently employs five librarians with a university degree who quite promptly and successfully handled both teachers or students' requests for literature by e-mailing the digitalized version of the requested texts in accordance with copyright law prescriptions. The FL library is well-equipped with both compulsory and non-compulsory literature, as well as with referential literature intended for preparing seminar papers. In order to simplify access to relevant literature and facilitate quality online instruction in the extraordinary pandemic circumstances, the librarians digitalized more than 600 units of compulsory literature. Free access to e-books that were made available by foreign publishers was more than welcome. It was necessary for certain courses to be held, and it was coordinated by professors teaching such courses. An additional advantage was the fact that the FL library enabled access to a huge number of databases: 30 multi-disciplinary databases (bibliographic and complete texts), 23 databases (containing over 11,542 titles of electronic magazines and 8,429 e-books) which were available via the subscription paid by the Croatian Ministry of Science and Education, and 9 databases (containing 5,116 different magazine titles) which were available via the subscription provided by the Faculty of Law. The access to all the subscription-based digital content was facilitated via the Faculty proxy server and AAI user name and password. Given the fact that the Faculty of Law had been continuously renewing the subscription for the Legal Legislations Portal (IUS-info) for the past 10 years, students had continuous online access to all the positive legal regulations envisaged in their course assignments. On the other hand, the College library has only one employee, a significantly lower number of books, and does not pay subscription to any of the relevant databases. These objective differences are to some extent visible in the research results; namely, this was the only question where less than 50% of students attending the College completely agreed with the statement that library services were adjusted to students' needs during online classes. However, regardless of these circumstances, statistical analysis presented in *Chart 13* shows that there is no significant statistical difference between the two institutions concerning the extent to which their library services were adjusted to students' needs during online instruction.

Chart 13. Level of adjustment of library services to students' needs

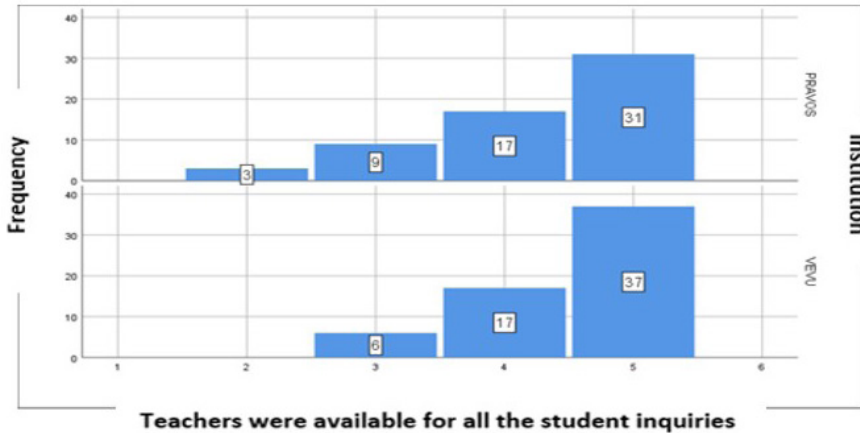


Source: Authors' statistical analysis of the collected data (2022)

4.3. Teachers' availability

In case of having a dilemma or an issue concerning the teaching/learning process, students commonly address their teachers. In order to clarify dilemmas and resolve issues arising from the highly specific online teaching circumstances, technical difficulties, psychological difficulties caused by physical isolation, illness or other factors, it was of utmost importance for students to receive timely, complete and accurate information. Thus, the survey participants were asked to evaluate the extent to which their teachers were available for consultation and student inquiries. The results presented in *Chart 14* show that 90% of students attending the College and 80% of students attending the Faculty of Law were either very satisfied or completely satisfied with the level of availability of their teachers during online classes.

Chart 14. Availability of teachers for consultation and student inquiries



Source: Authors' statistical analysis of the collected data (2022)

In addition to their teachers, the students could also contact their mentors (if necessary). The Strategy for Education, Science and Technology,⁹ adopted by the Croatian Parliament in 2014, includes recommendations for establishing and improving the mentorship system at all levels of instruction. In the area of higher education, within the context of modernization, internationalization and strengthening the capacities of education, the Strategy envisages a number of measures aimed at improving the study programs and efficiency of education by consistently implementing the concepts of the Bologna Reform Process and redefining the learning outcomes and competences. One of the measures is to design and implement the mentorship system at all HE institutions, to provide education for teachers and assistants in terms of developing mentoring competencies, to ensure regular student counseling with their mentors and students' evaluation of mentors' work (Measure 1.2.3. of the Strategy).

Even before this Strategy was adopted, the College in Vukovar adopted the General Rules on Mentorship in 2013¹⁰ and introduced the mentorship system in

⁹ Strategy for Education, Science and Technology, *Official Gazette of the Republic of Croatia*, no. 124/2014;

https://narodne-novine.nn.hr/clanci/sluzbeni/2014_10_124_2364.html (accessed 12.03.2022)

¹⁰ General Rules on Mentorship, College of Applied Sciences *Lavoslav Ružička* in Vukovar, R. Croatia, 4. December 2013, <http://www.vevu.hr/uploads/50Pravilnik%20o%20mentorskom%20radu%20nastavnika.pdf>

In 2022, the College in Vukovar adopted new General Rules on Mentors' Work; <https://www.vevu.hr/wp-content/uploads/2022/04/Pravilnik-o-mentorskom-radu-nastavnika-2022.pdf> (accessed 26 August 2022).

order to improve the quality and efficiency of education (Article 2). The General Rules on Mentorship (2013, 2022) envisage the mentors' tasks and obligations as follows:

- a. to inform students about the College organization, its administrative and professional service, its building and ethical principles of the academic community,
- b. to inform students about teaching activities and current events, as well as about students' rights and obligations during the study period,
- c. to provide counseling and guidelines for students during the study period,
- d. to talk to students about possible difficulties during the study period and advise them how to overcome those difficulties (Article 12 of General Rules).

In addition, mentors are obliged to regularly meet students at least once a month and directly assist them with their work (either collectively or individually), to keep notes (for mentor's report) on students' work and submit the mentor's reports once a month to the Head of the Department and the Vice-Dean of Studies and Students' Affairs, and to submit the final mentorship report (on mentoring sessions) to the Vice-Dean of Studies at the end of each semester (Article 11 of the General Rules). At the end of each semester, Vice-Dean of Studies and Students' Affairs informs the College Council about the mentor's work, number of meetings held, potential issues and possible solutions. It may be concluded that mentors' work at the College is adequately regulated and efficiently organized, and it proved to be quite a useful means of information exchange and problem-solving during the pandemic.

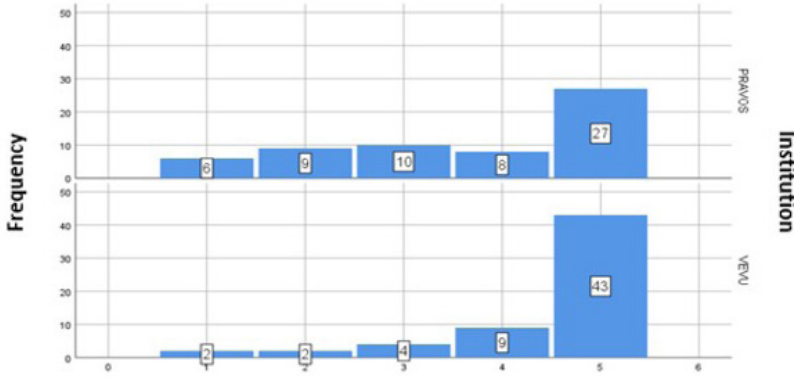
At the Faculty of Law in Osijek, the mentorship system has been primarily used in the Doctoral Study Program, where the Mentors' Council decides on the appointment of mentors who guide, assist and monitor the doctoral students' work of in preparing their dissertations, encourage their scientific research, mobility, and publication of research results.¹¹ In September 2021, the Academic Council of the Faculty of Law Osijek decided to name a moderator for full-time and part-time study programs in the academic year 2021/2022.

In the research questionnaire, four questions addressed the quality of mentor's work. In response to the first question about the frequency of meetings held by mentors, the analysis presented in *Chart 15* shows the presence of a statistically significant difference ($p=0.04$) between the answers provided by the respon-

11 Faculty of law Osijek, J.J. Stossmayer University of Osijek (2022): Council of Mentors, Appointment of mentors; <https://www.pravos.unios.hr/doktorski-studij/appointment-of-mentors#>; <https://www.pravos.unios.hr/doktorski-studij/council-of-mentors>; (accessed on 28.10.2022)

dents attending the Faculty of Law and those attending the College. It is obvious that the students attending the College had more experience with mentorship and demonstrated higher levels of satisfaction with their mentors' work than the students from the Faculty of Law.

Chart 15. Frequency of regular monthly meetings with mentors

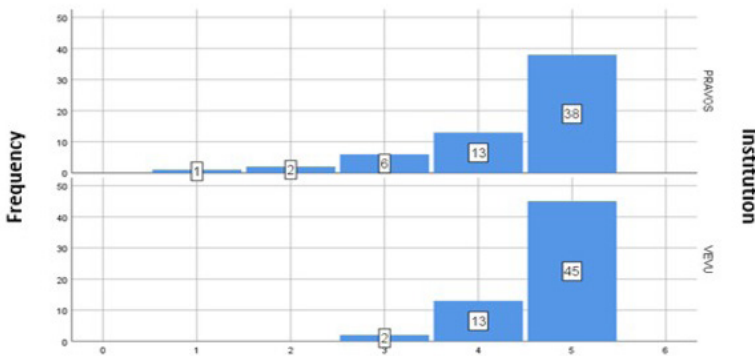


Monthly meetings were regularly held by mentors assigned to a particular study year

Source: Authors' statistical analysis of the collected data (2022)

Apart from holding regular meetings, mentors were obligated to be available to students for their inquiries. Although the analysis did not show statistically significant difference, *Chart 16* clearly indicates that mentors from the College were frequently more accessible to their students than those from the Faculty of Law.

Chart 16. Availability of mentors at the two institutions

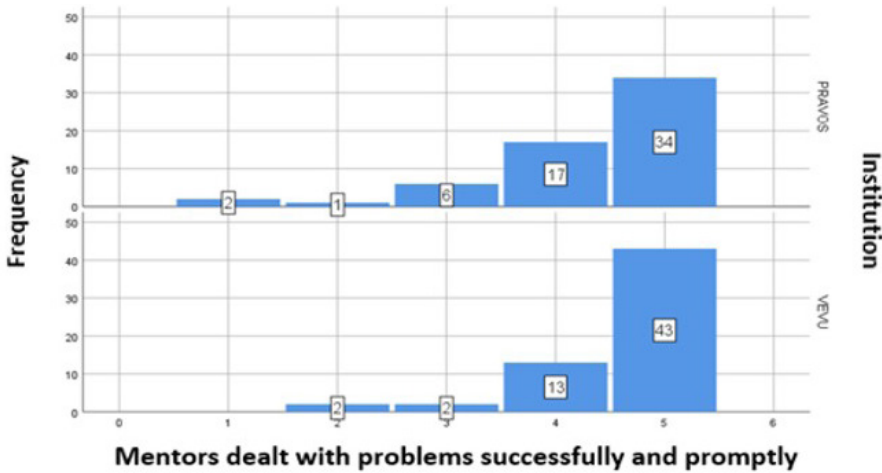


Despite regular meetings, mentors were available for student inquiries

Source: Authors' statistical analysis of the collected data (2022)

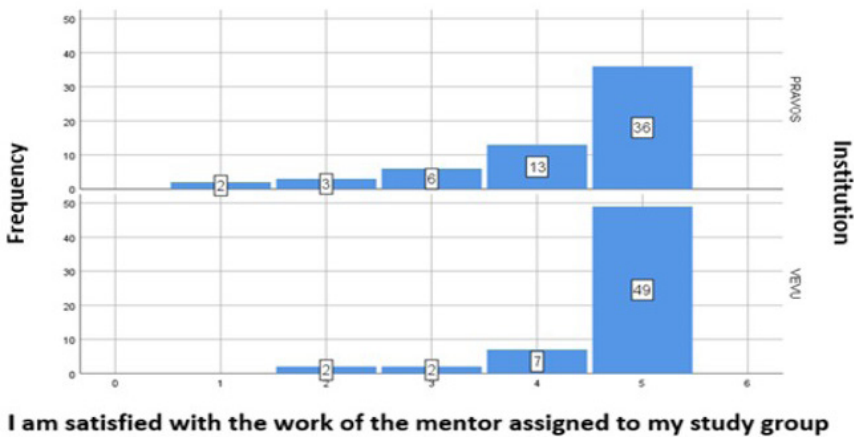
Considering the question whether mentors had successfully resolved the emerging issues in a timely manner, the distribution of frequency of statement 5 (*I completely agree*) was quite similar. *Chart 17* shows that the answers provided by the students attending the College resulted in higher marks for their mentors. It also proves to be true in terms of the question about the students' satisfaction with their mentors' work, as shown in *Chart 18*.

Chart 17. Frequency of mentors' successfulness and promptness in problem solving



Source: Authors' statistical analysis of the collected data (2022)

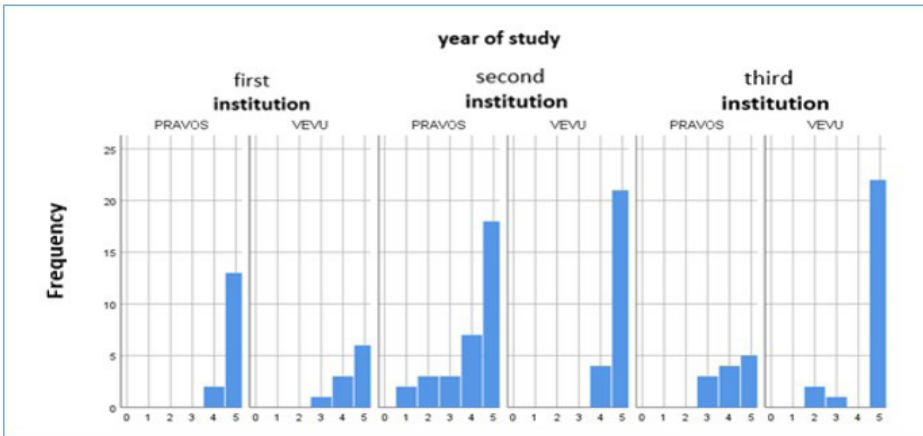
Chart 18. Students' satisfaction with their mentors' work



Source: Authors' statistical analysis of the collected data (2022)

Considering the observed difference in the satisfaction levels with mentors' work expressed by the students attending the Faculty of Law and those attending the College, further analysis was performed relating to the duration of study. There was no statistically significant difference ($p=0.40$) among the answers provided by the first, the second and the third year students attending College with regard to their mentors' work. However, the answers provided by the first, the second and the third year students attending the Faculty of Law showed a statistically significant difference ($p=0.05$). The first year students average grade of their mentors' work was 4.87 ± 0.35 , the second year students' grade was 4.09 ± 1.26 , and the third year students' grade was 4.17 ± 0.84 . as shown in *Chart 19*. Further analysis was also conducted addressing the answers provided by the third year students attending College and those attending the Faculty of Law, which indicated the presence of a statistically significant difference ($p=0.04$). As shown in *Chart 19*, the average grade of the third year students attending the Faculty of Law was 4.17 ± 0.84 , in contrast with the average grade 4.68 ± 0.90 provided by the students attending College.

Chart 19. The levels of students' satisfaction with their mentors' work according to the year of study at both institutions



Source: Authors' statistical analysis of the collected data (2022)

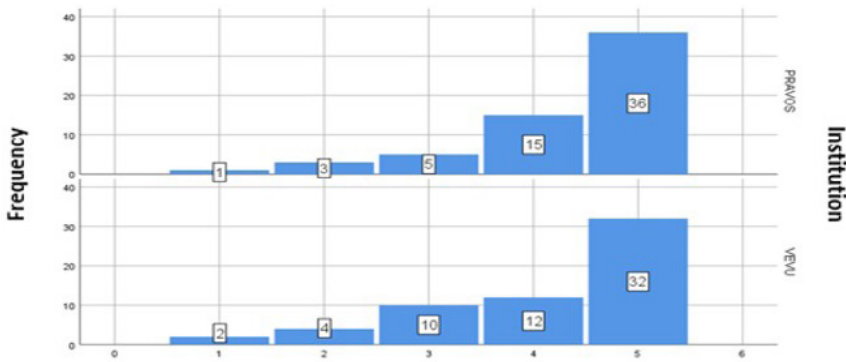
Source: Authors' statistical analysis of the collected data (2022)

4.4. The quality of work of other services

In order to obtain a complete picture about the work of the observed institutions during the COVID-19 pandemic, the questionnaire included a set of questions about the work of other services: student administration office, IT services, legal

services, and the Vice Dean of Studies and Student Affairs, which had to adjust their work to the pandemic conditions. Student administration office was the first service to be contacted in case students need any assistance. IT services were especially helpful during online classes, while numerous legal matters, otherwise resolved in person, were handled electronically. Although the respondents attend two different institutions, their answers about the work of other services do not reveal any statistically significant differences. The research results indicate a similar distribution of answers provided by students from the two institutions. *Chart 20* shows the distribution of answers concerning the statement: Student services dealt with student inquiries and requests in due time. *Chart 21* presents the distribution of answers referring to the statement: IT services offered satisfactory support to students. *Chart 22* displays the distribution of answers regarding the statement: inquiries, requests and other official matters addressed to other services were handled in due time.

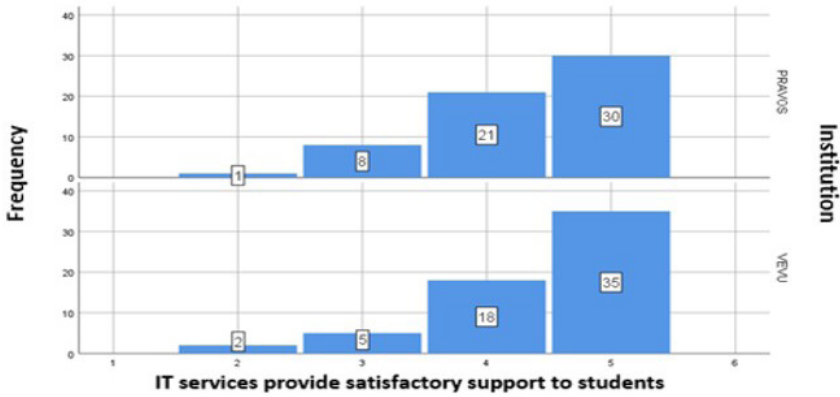
Chart 20. Level of students' satisfaction with the work of student services



Student services (student administration office) dealt with all student inquiries and requests in due time

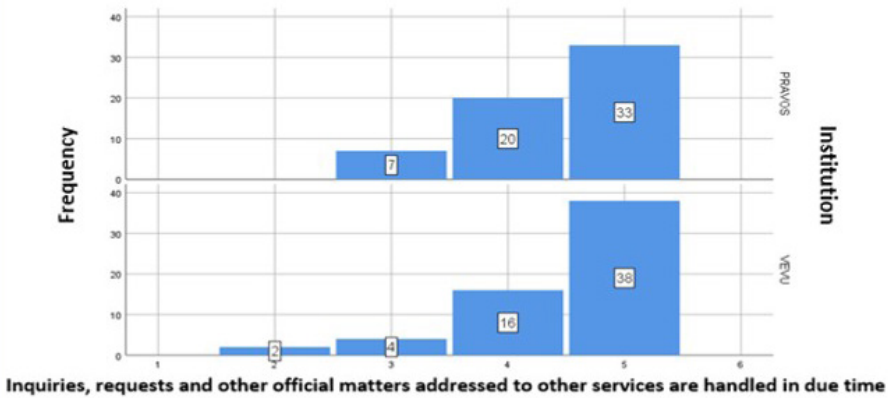
Source: Authors' statistical analysis of the collected data (2022)

Chart 21. Level of students' satisfaction with the work of IT services



Source: Authors' statistical analysis of the collected data (2022)

Chart 22. Level of satisfaction with the work of other services



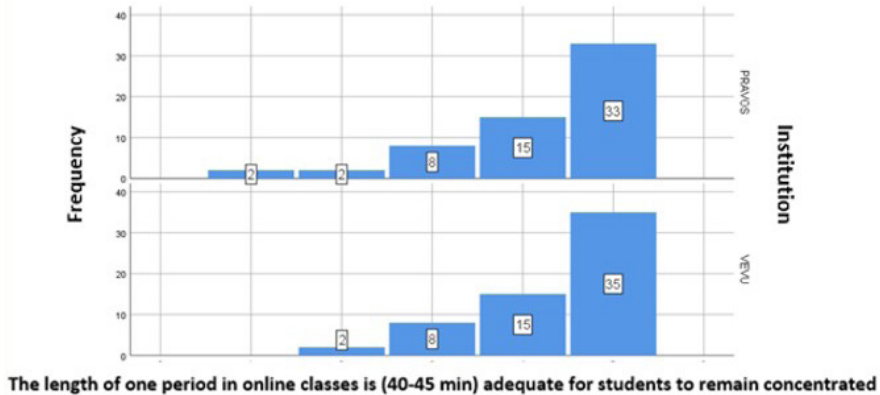
Source: Authors' statistical analysis of the collected data (2022)

Generally, when compared to the teaching process and teachers, the work of other services was rather poorly graded, although the results are still quite satisfactory.

4.5. Successfulness in managing student obligations

In previous questions, the respondents were asked to grade the teaching process and its key elements. The last part of the questionnaire aimed to research the students' perception relating to assessment of their own success during online classes, i.e. the extent to which online classes influenced their success. First, the authors wanted to know whether the length of individual classes corresponded with the students' concentration span. In August 2020, the Croatian Institute for Public Health, in conjunction with the Ministry of Science and Education, issued Recommendations for University Instruction during the COVID-19 pandemic and the application of anti-epidemic measures;¹² among other things, they included a recommendation to shorten classes, which should last 40 minutes (per class) in order to allow for the classrooms to be disinfected. The 40-minute classes were also introduced in online classes. The results shown in *Chart 23* indicate that students did not experience any issues with the lack of concentration, and that there was no statistically significant difference between the responses of students attending the Faculty of Law and the College.

Chart 23. Distribution of students' answers referring to the length of individual classes and its impact on students' concentration span



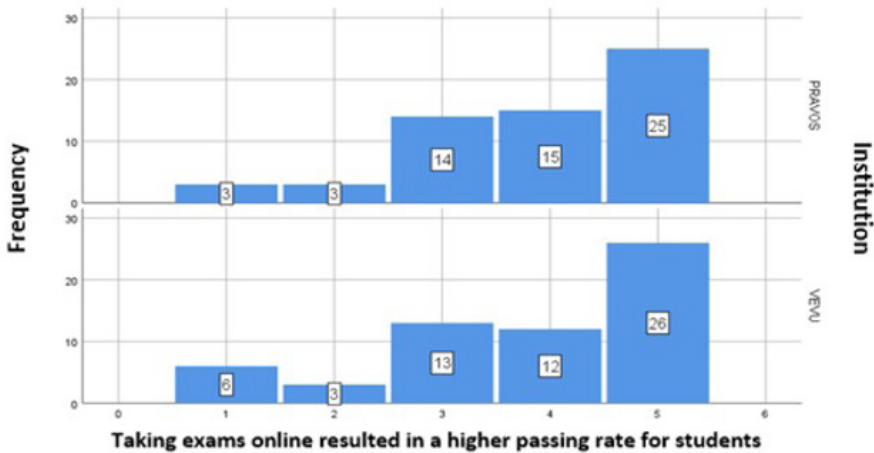
Source: Authors' statistical analysis of the collected data (2022)

During online classes, one of the most challenging and particularly complex issues was the organization and taking of exams. Frequent network overload caused interruptions which none of the participants in the teaching process

12 Recommendations for University Instruction during the COVID-19 pandemic and the application of anti-epidemic measures, Croatian Institute for Public Health, 31 August 2020. https://www.srednja.hr/app/uploads/2020/09/PREPORUKE_visoka_ucilista_31_08_2020.pdf, (28.8.2022).

could have controlled, but such disturbances could have influenced the exam results. This last argument was often used as an excuse by students which could not have been verified by teachers. Despite numerous program solutions for distant learning, it was practically impossible to determine who was actually taking the test, whether there was someone helping students during online testing and whether the student was using additional (inadmissible) materials while taking the test. Thus, there was the general perception of students being more successful in online testing. Two statements were aimed at analyzing students' opinions on this matter. The first statement (*Taking exams online resulted in higher passing rates*) referred to better exam results in online testing when compared to traditional testing. The results are presented in *Chart 24*.

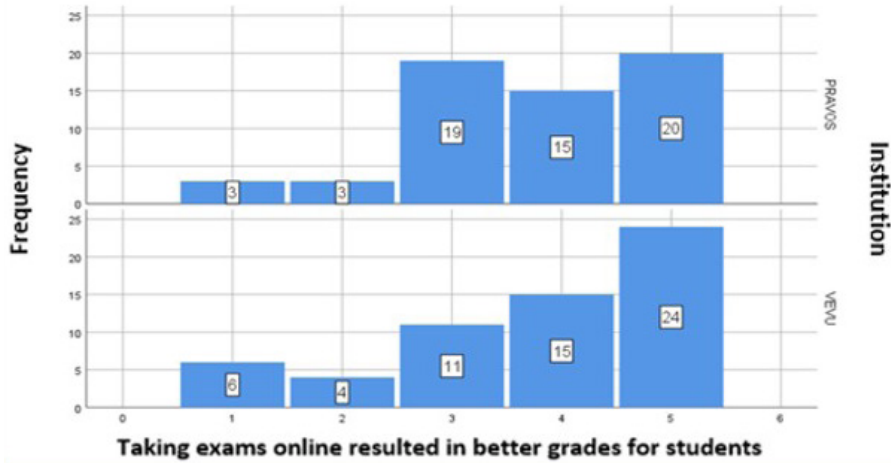
Chart 24. Student opinions about online testing and better exam results



Source: Authors' statistical analysis of the collected data (2022)

The second statement related to the students' results in test (*Taking exams online resulted in better student grades*), i.e. whether students thought that they got higher grades in online testing. Chart 25 indicates that statistical analysis of students' responses did not reveal any significant deviations among the respondents with regard to individual variables (gender, student status, year of study, and institution).

Chart 25. Answers referring to achieving better grades in online testing

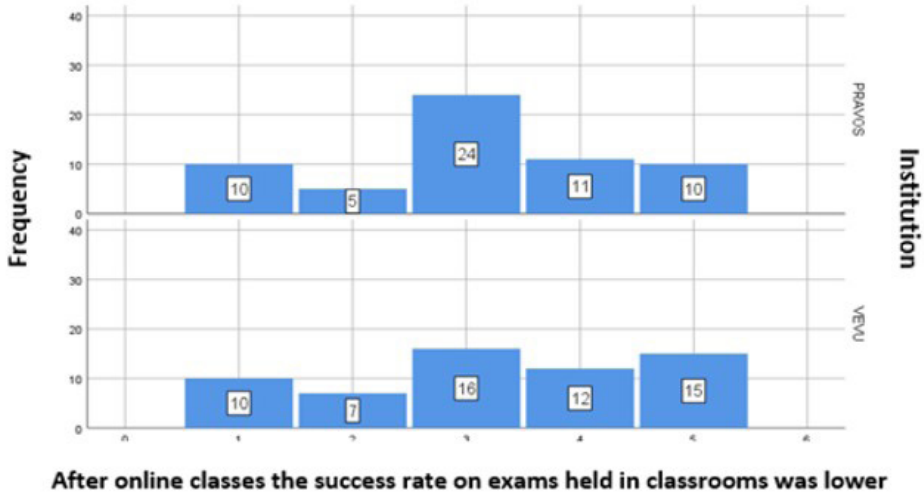


Source: Authors' statistical analysis of the collected data (2022)

For the purposes of this analysis, it is interesting to observe the numbers of students who opted for response 3 (*I neither agree nor disagree*). As shown in Charts 24, 25 and 26, this type of frequency in students' answers is present only in this part of the questionnaire (relating to success in online testing) and nowhere else. There are several possible explanations for this distribution of answers, such as the fact that students had no other reference for comparison (the first year students attended their classes for only one semester prior to this research), or that students perhaps did not want to be fully honest since the testing was organized and conducted by their teachers, or they simply could not objectively assess this statement on their own. One can only guess what the real reasons are, but students' answers do not support the general perception about online testing being easier.

The respondents' opinion about the way online classes influenced the rate of success when the tests were taken in the traditional classroom settings was used as a control question to learn whether the students obtained the knowledge necessary for achieving successful test results. The results presented in *Chart 26* confirm the previously expressed positive attitudes about the quality of the teaching process. Even though the frequency of response 3 (*I neither agree nor disagree*) is quite high, only a small number of respondents (16.67% from the Faculty of Law, and 25% from the College) claimed they had difficulties with taking tests in the traditional classroom setting as a result of attending online classes.

Chart 26. Students' answers related to the statement: The rate of success in exams taken in the traditional classroom setting was lower as a result of having online classes



Source: Authors' statistical analysis of the collected data (2022)

The last question in the questionnaire was an open-ended question, where the respondents were encouraged to write additional comments about the organization of classes and their success in managing their student obligations. This question was answered by 8 students only, and their comments are presented in Table 1.

Table 1. Students' comments provided in the open-ended question

Institution	Student status	Year of study	Gender	Comment
PRAVOS	Regular	II.	F	I consider online classes are better due to personal safety.
PRAVOS	Part-time	I.	F	In my opinion, live classes are better than online classes. Better concentration, better communication between students and teachers, better understanding of the subject matter.
PRAVOS	Part-time	I.	F	I express criticism regarding the length of some lectures which took more than 2 hours, making it difficult to concentrate.

Institution	Student status	Year of study	Gender	Comment
PRAVOS	Part-time	I.	F	I consider online classes impractical especially because of exams. Teachers are not able to explain the subject matter fully, whereas students are having a hard time to adjust.
PRAVOS	Part-time	II.	F	Organization of classes during the pandemic was much better and easier to follow online for us who travel to university.
VEVU	Part-time	II.	M	Online classes are not good.
VEVU	Part-time	III.	M	Only online.
VEVU	Part-time	II.	F	For those of us who travel, it is much easier to follow online classes. I personally have nothing against taking tests in classrooms.

Source: Authors' statistical analysis of the collected data (2022)

5. Discussion and conclusion

Even though the number of participants is quite small (120 participants in total), it is without any doubt representative for the observed institutions. The research was conducted in a controlled environment where participants could not have influenced each other's answers. The questionnaire covered all the areas relevant for proper work of a higher institution, and it provided an objective overview of online classes.

The author's analysis did not show any statistically significant differences between the answers provided by students attending the Faculty of Law and those attending the College, although they are two significantly different institutions. Statistically significant differences are found in two segments only: teachers' preparedness to teach online classes and mentors' work, which were explained in detail in the results' interpretation.

In general, the observed institutions received very good grades for their work during online classes. Participants from both institutions provided quite positive answers (*I mainly agree; I completely agree*) to most of the questions. What is the reason for such responses? The observed institutions are bureaucratic institutions with well-defined relations of power, hierarchy, procedures and outcomes

to be achieved. The precisely defined procedures ensure regular and consistent practice, which is especially evident in mentors' work. Mentor's obligations are clearly and explicitly prescribed; they are observed by mentors and regularly monitored by competent bodies. On the other hand, the observed institutions also proved to be adaptive institutions which quickly react to changeable incentives from their environment. The COVID-19 pandemic could not have been foreseen, and there were no prior established rules of conduct. However, the institutions quickly adapted to the new circumstances by changing the way they function, by educating their employees and thus ensuring a quality level of performance for all the participants. Regardless of the fact that neither of the institutions had been previously accredited for distance learning, according to the obtained results, they applied the distance learning model quite successfully. Online classes could have led to complete alienation between teachers and students, but it was just the opposite. Teachers developed a collaborative relationship with students, they assisted students in finding literature and resolving other issues, and they applied creative teaching methods which were clearly acknowledged in students' responses. Even though the online teaching process was encouraged by the institutions, the achieved results are a direct result of quality work of the most important factor in every institution – human activity.

Based on all the above, we consider the initially set hypothesis confirmed: the observed institutions of higher education ensured efficiency of the teaching process and maintained adequate teacher-student relations during the COVID-19 pandemic. In this context, it is important to note that the National Plan for the Development of Public Administration in the period 2022-2027¹³ focuses on the user-oriented administration. The research results have confirmed the user-friendly approach to public services provided by the two HE institutions by establishing a collaborative relationship between teachers and students. Moreover, the obtained research results provide an insight in the process of teaching online classes from the student point of view and, as such, they can be used as the basis for further research.

References

Koprić, I., Marčetić, G., Musa, A., Đulabić, V., Lalić Novak, G. (2021). *Upravna znanost – Javna uprava u suvremenom europskom kontekstu* (Administrative Science – Public Administration in the contemporary European context), Zagreb: The

13 the National Plan for the Development of Public Administration in the period 2022-2027, Ministry of Justice and Administration of the Republic of Croatia, March 2022; https://mpu.gov.hr/UserDocsImages/dokumenti/Strategije,%20planovi,%20izvje%C5%A1%C4%87a/Nacionalni%20plan%20razvoja%20javne%20uprave%20za%20razdoblje%20od%202022_2027.pdf

Faculty of Law, University of Zagreb, Study Center for Public Administration and Public Finances;

Pusić, E. (2002). *Nauka o upravi* (Administrative Science), Zagreb: Školska knjiga

Legal acts

Strategija obrazovanja, znanosti i tehnologije RH (Strategy for Education, Science and Technology), *Narodne novine Republike Hrvatske* br. 124/2014, https://narodne-novine.nn.hr/clanci/sluzbeni/2014_10_124_2364.html (accessed 12.03.2022)

Uredba Vlade Republike Hrvatske o osnivanju Veleučilišta »*Lavoslav Ružička*« U Vukovaru (Regulation of the Government of the Republic of Croatia on establishing the College of Applied Sciences *Lavoslav Ružička* in Vukovar), *Narodne Novine* br. 92/2005, 119/2013; https://narodne-novine.nn.hr/clanci/sluzbeni/2005_07_92_1839.html (accessed 12.8.2022);

Statut Pravnog Fakulteta Sveučilišta *Josipa Jurja Strossmayera* u Osijeku (The Statute of the Faculty of Law, *JJ Strossmayer* University in Osijek), Pravni Fakultet u Osijeku, 2022; <https://www.pravos.unios.hr/download/2022-statut-pravos-16-05-2022.pdf> (accessed 12.8.2022);

Statut Veleučilišta *Lavoslav Ružička* u Vukovaru (The Statute of the College of Applied Sciences *Lavoslav Ružička* in Vukovar), Veleučilište *Lavoslav Ružička* u Vukovaru, 2020; <https://vevu.hr/wp-content/uploads/2021/08/49StatutVEVUprociscenitekst.pdf> (12.8.2022).

Pravilnik o mentorskom radu nastavnika 2013 (General Rules for Mentors, College of Applied Sciences in Vukovar, 2013), Veleučilište *Lavoslav Ružička* u Vukovaru, 4. prosinac 2013, (accessed 26 August 2022) <http://www.vevu.hr/uploads/50Pravilnik%20o%20mentorskom%20radu%20nastavnika.pdf>

Pravilnik o mentorskom radu nastavnika 2022 (General Rules for Mentors' Work, College of Applied Sciences in Vukovar, 2022), Veleučilište *Lavoslav Ružička* u Vukovaru, 11. travnja 2022; <https://www.vevu.hr/wp-content/uploads/2022/04/Pravilnik-o-mentorskom-radu-nastavnika-2022.pdf> (accessed 26 August 2022)

Preporuke za održavanje nastave na visokim učilištima u razdoblju pandemije bolesti COVID-19 uz primjenu protuepidemijskih mjera Recommendations for University Instruction during the COVID-19 pandemic and the application of anti-epidemic measures, August 2020), Hrvatski zavod za javno zdravstvo, 31.08.2020; (28.8.2022) https://www.srednja.hr/app/uploads/2020/09/PREPORUKE_visoka_ucilista_31_08_2020.pdf

Odluka o proglašenju epidemije bolesti COVID-19 uzrokovane virusom Sars-CoV-2, (Decision on declaring the epidemic of the COVID-19 disease caused

by Sars-CoV-2 virus), Ministarstvo zdravlja Republike Hrvatske, Zagreb, 11. 03. 2020; <https://zdravlje.gov.hr/UserDocImages//2020%20CORONAVIRUS//ODLUKA%20%20PROGLA%C5%A0ENJU%20EPIDEMIJE%20BOLESTI%20COVID-19.pdf>

Odluka Vlade Republike Hrvatske o obustavi izvođenja nastave u visokim učilištima, srednjim i osnovnim školama, te redovnog rada ustanova predškolskog odgoja i obrazovanja i uspostavi nastave na daljinu (Decision of the Government of the Republic of Croatia on the suspension of teaching activities at universities, secondary and primary schools, and regular work of preschool education institutions and insituting distance learning, 13.03.2020), "Narodne novine", bro. 29/20 and 32/20), <https://mzo.gov.hr/UserDocImages/dokumenti/Vijesti/2020/Uputa%20-%20visoka%20ucilista%20-%2019.%203.%202020..pdf>

Preporuke visokim učilištima vezano za organizaciju obrazovnog procesa na daljinu (Recommendations to higher education institutions regarding the organization of distance learning), Ministarstvo znanosti i obrazovanja Republike Hrvatske, 11.03.2020; <https://mzo.gov.hr/UserDocImages/dokumenti/Vijesti/2020/Preporuke%20visokim%20ucilistima%20vezano%20uz%20organizaciju%20obrazovnog%20procesa%20na%20daljinu%20te%20dostava%20povratnih%20informacija.pdf> (accessed 28.10.2022)

Nacionalni plan razvoja javne uprave za razdoblje od 2022. do 2027. god. (National Plan for the Development of Public Administration in the period 2022-2027), Ministarstvo pravosuđa i uprave, ožujak 2022. https://mpu.gov.hr/UserDocImages/dokumenti/Strategije,%20planovi,%20izvje%C5%A1%C4%87a/Nacionalni%20plan%20razvoja%20javne%20uprave%20za%20razdoblje%20od%202022_2027.pdf

Online resources

Ministarstvo znanosti i obrazovanja Republike Hrvatske (2020). Modeli i preporuke za rad u uvjetima povezanim s COVID-19 Pedagoška/školska godina 2020./2021, kolovoz 2020; <https://mzo.gov.hr/UserDocImages/dokumenti/Modeli%20i%20preporuke%20za%20provedbu%20nastave%20u%202020-2021%2029.8.2020.pdf>

Faculty of Law Osijek, J.J. Strossmayer University of Osijek (2022): Council of Mentors, Appointment of mentors; <https://www.pravos.unios.hr/doktorski-studij/appointment-of-mentors#>; <https://www.pravos.unios.hr/doktorski-studij/council-of-mentors>; (accessed on 28.10.2022)

University of Zagreb (2020). University Computing Centre (SRCE - Sveučilišni računski centar, Sveučilište u Zagrebu); <https://www.srce.unizg.hr/en/about-srce> (accessed 20.10.2022)

*Др Борис Бакота, Редовни професор
Правни факултет, Универзитет у Осигеку, Република Хрватска
Др Јелена Дујмовић Боцка, Доцент
Правни факултет, Универзитет у Осигеку, Република Хрватска
Данијела Ромић, Виши предавач
Велеучилиште Лавослав Ружичка у Вуковару,
Република Хрватска*

ИЗАЗОВИ ВИСОКОГ ОБРАЗОВАЊА КАО ЈАВНЕ СЛУЖБЕ У ВРИЈЕМЕ ТРАЈАЊА ПАНДЕМИЈЕ КОВИД-19 ИЗ ПЕРСПЕКТИВЕ СТУДЕНАТА

Резиме

Аутори у раду настоје приказати кључне изазове у подручју високог образовања као јавне службе за вријеме трајања пандемије КОВИД-19. Циљ је рада испитивање стајалишта редовитих и изванредних студената везаних уз организацију наставног процеса у вријеме пандемије. Темељна хипотеза постављена у тексту рада гласи: Високообразовна установа осигурава учинковито дјеловање наставног процеса и задржава примјерен однос наставник-студент у вријеме пандемије КОВИД-19. Само истраживање проведено је у оквиру стручних управних студија на двама одабраним институцијама, Правном факултету у Осигеку те у оквиру Управног студија Велеучилишта Lavoslav Ružička у Вуковару, а њиме су обухваћени редовити и изванредни студенти прве, друге и треће године. Налазима истраживања настоји се доћи до потврђивања односно оповргавања темељне хипотезе рада. За потребе рада кориштена је дескриптивна статистика. Допринос изучавању науке о управи огледа се у цјелинама којима аутори пружају теоријску подлогу за provedбу емпиријског истраживања у оквиру Свеучилишта Josipa Jurja Strossmayera у Осигеку те Велеучилишту Lavoslav Ružička у Вуковару, анализирању кључних изазова стављених пред наставнике и студенте, доношењу закључака те приједлога за побољшање организације наставног процеса у будућим изванредним ситуацијама.

Кључне речи: *високо образовање, јавна служба, КОВИД-19 пандемија, студенти, настава.*

Др Марио Рељановић*,
Научни сарадник,
Институт за упоредно право, Београд
Јована Мисаиловић*, мастер правник
Истраживач сарадник,
Институт за упоредно право, Београд

ПРЕГЛЕДНИ НАУЧНИ РАД
10.5937/zrpfm1-40433

UDK: 349.2:614.253.1]:351.862.21(497.11)

Рад примљен: 29.09.2022.
Рад прихваћен: 02.11.2022.

ПРАВА НА РАДУ МЕДИЦИНСКИХ РАДНИКА ЗА ВРЕМЕ ВАНРЕДНОГ СТАЊА**

Апстракт: Током проглашеног ванредног стања услед пандемије вируса КОВИД 19 у Републици Србији 2020. године, медицински радници извршавали су своје радне задатке у посебном режиму рада, са специфичним ограничењима у складу са Одлуком о ванредном стању, Законом о одбрани, Законом о војној, радној и материјалној обавези, као и одлукама Владе Републике Србије и Министарства здравља. Њихов радноправни положај био је комплексно уређен а радне дужности специфично организоване. Истраживање обухвата општу нормативну анализу њиховог радноправног положаја током трајања ванредног стања, са посебним освртом на режим рада успостављен увођењем радне обавезе на основу прописа који нису на адекватан начин одговорили постојећем стању проузрокованом пандемијом вируса. Додатно, у раду се указује на флексибилизацију рада у околностима ванредног стања, добре и лоше карактеристике тренутног законског оквира, као и на добру и лошу праксу која је у овом погледу уочена током трајања ванредног стања. Посебан осврт се даје на незаконито пролонгирање трајања ванредних мера рада и након укидања ванредног стања. Дају се препоруке које су од значаја за квалитетније нормативно уређење ових питања, као и за оснаживање механизма заштите права по основу рада медицинских радника, у специфичним (ванредним) околностима узрокованим медицинским разлозима.

Кључне речи: права по основу рада, радно време у посебном режиму рада, ванредно стање, радна обавеза, промена места рада.

* mario.reljanovic@gmail.com

* j.misailovic@iup.rs

** Рад је изложен на Међународној научној конференцији „Деловање институција система у ванредним ситуацијама: искуства и изазови“, одржаној на Правном факултету Универзитета у Нишу 2022. године.

1. Уводна разматрања

У многим земљама широм света пандемија вируса КОВИД 19 изазвала је тектонске промене на тржишту рада и променила свакодневицу целог света у различитим подручјима живота. Осећаји обесправљености, страха, бриге за здравље, егзистенцију и посао манифестирали су се на различите начине (Maganić, 2021: 116).

Међутим, иако је неминовно да су се сви људи, а не само радници сусрели са посебним, нестандартним режимом рада и живота, поједине категорије радника биле су значајно више угрожене у односу на друге. Реч је о медицинским радницима који су се током трајања пандемије нашли, оправдано, имајући у виду природу посла, на првој линији одбране. У складу са тиме очекивано је било да се медицинским радницима омогући адекватна помоћ како би исти били у могућности да помогну другима. Нажалост, многе мере које су примењене нису на адекватан начин одговориле том изазову, те се, последично, медицинским радницима више онемогућавало да обављају радне задатке у условима који су били потребни него што им се помагало. Ово пре свега вреди, имајући у виду да су се на организацију рада примењивале одредбе прописа који нису у потпуности подобни за околности узроковане ванредним стањем услед пандемије смртоносног вируса. Стога, извесно је било да се одређени негативни аспекти морају испољити и да режим рада који није адекватно уређен да одговори на изазове какво је ванредно стање услед пандемије смртоносног вируса не може показати добре резултате.

У раду се полази од хипотезе да је медицинским радницима током ванредног стања обезбеђен нижи степен и квалитет радних права од оног које познаје међународно право, а пре свега услед чињенице да је медицинским радницима неуставно и незаконито продужен режим рада у радној обавези.

2. Права на раду за време ванредног стања

Ванредно стање у Републици Србији услед епидемије вируса КОВИД 19 уведено је Одлуком о проглашењу ванредног стања од 15. марта 2020. године¹ а укинута Одлуком о укидању ванредног стања од 6. маја 2020. године² (вид. више: Станић, Ђорђевић, 2021: 51–65).

1 Одлуку су супотписали председник Републике, председница Народне скупштине и председница Владе. *Сл. гласник РС*, 29/2020.

2 Одлуку је донела Народна скупштина Републике Србије, *Сл. гласник РС*, 65/2020.

У овом периоду важио је специфичан правни режим током ванредног стања, који је у Републици Србији углавном уређен Законом о одбрани³. Наведени Закон свакако није био најподобнији извор за уређење ванредног стања које је узроковано пандемијом вируса када је реч о режиму рада, па је, као последица, парцијализација уређења радних односа и рада уопште извршена кроз низ других прописа. Ипак, у фокусу је био режим радне обавезе за време ванредног стања, у којем је радио велики број запослених лица, као и сви здравствени радници.

2.1. Основни извори радног права за време ванредног стања

Законом о одбрани регулисана су основна питања везана за организацију и извршење радне обавезе. Према овом Закону, радна обавеза уводи се у ратном и ванредном стању, њој подлежу сва пунолетна лица која нису остварила права из пензијског и инвалидског осигурања, а немају утврђен ратни распоред.⁴ Радна обавеза је суштински наметање задатака који су од значаја за одбрану земље у конкретним околностима, у складу са Планом одбране Републике Србије. Она представља дужност сваког грађанина у ситуацији када је потребно да појединац учествује у пословима које у редовним околностима не би обављао, или би их обављао на неки другачији начин. Радној обавези подлежу сви за рад способни грађани који су навршили 18 година живота и имају до 65 година (мушкарци), односно до 60 година (жене), а нису распоређени на службу у Војсци Србије (Министарство одбране Републике Србије, N/D).

Иако су радном обавезом обухваћени практично сви – како јавни сектор тако и приватни, укључујући и предузетнике, основно правило код радне обавезе јесте да у случају проглашења ратног или ванредног стања, сва лица наставе да раде на својим редовним пословима, док се не распореде на неке друге послове у складу са потребама у конкретним околностима. Радна обавеза се превасходно врши у месту пребивалишта али се у случају потребе може обављати и у другом месту. За време вршења радне обавезе, њени обвезници плаћени су у складу са одредбама о заради у радном односу. Коначно, Закон о одбрани наводи и изузетке, коме се не може утврдити радна обавеза. Ти изузеци обухватају следеће:

- родитељу, старатељу или хранитељу који самостално врши родитељско право над дететом које није навршило 15. годину живота или над

³ Закон о одбрани, *Сл. гласник РС*, 116/2007, 88/2009, 88/2009 – др. закон, 104/2009 – др. закон, 10/2015 и 36/2018.

⁴ Чл. 50–55 Закона о одбрани, *Сл. гласник РС*, 116/2007, 88/2009, 88/2009 – др. закон, 104/2009 – др. закон, 10/2015 и 36/2018.

малолетним дететом са сметњама у развоју или над пунолетним дететом над којим је продужено родитељско право само једном родитељу;

- родитељу, старатељу или хранитељу детета које није навршило 15. годину живота, родитељу малолетног детета са сметњама у развоју или родитељу пунолетног детета над којим је продужено родитељско право, ако родитељи заједнички врше родитељско право, а други родитељ је ангажован на пословима одбране;
- супружнику или ванбрачном партнеру или другом одраслом члану породичног домаћинства старатеља или хранитеља детета које није навршило 15. годину живота или малолетног детета са сметњама у развоју, ако је старатељ или хранитељ ангажован на пословима одбране;
- жени за време трудноће;
- лицу чији је супружник или ванбрачни партнер корисник туђе неге и помоћи;
- лицу неспособном за рад.

Одредбе из Закона о одбрани даље разрађује Закон о војној, радној и материјалној обавези⁵. Најпре треба напоменути да овај Закон понавља одредбу да је радна обавеза искључиво везана за околности увођења ратног или ванредног стања. Даље, овим одредбама утврђено је да се радна обавеза врши у складу са прописима који се односе на одбрану, цивилну заштиту и рад.⁶ Уређено је да се радна обавеза утврђује кроз акт о ратној организацији и систематизацији, списку дужности и Плану попуне, као и да се утврђена радна обавеза сматра ратним распоредом тог лица. Лице надлежно за утврђивање радне обавезе у правном лицу јесте директор, и то чини доношењем решења. Лицу које одбије да извршава радну обавезу престаје радни однос, а може бити и прекршајно гоњено.⁷

Закон о заштити становништва од заразних болести⁸ и Закон о смањењу ризика од катастрофа и управљању ванредним ситуацијама⁹ садрже низ

5 *Сл. гласник РС*, 88/2009, 95/2010 и 36/2018.

6 Чл. 82–94 Закона о војној, радној и материјалној обавези, *Сл. гласник РС*, 88/2009, 95/2010 и 36/2018.

7 Чл. 16 Закона о одбрани, *Сл. гласник РС*, 116/2007, 88/2009, 88/2009 – др. закон, 104/2009 – др. закон, 10/2015 и 36/2018.

8 *Сл. гласник РС*, 15/2016, 68/2020 и 136/2020.

9 *Сл. гласник РС*, 87/2018.

мера које послодавци морају применити у случају епидемије заразних болести, као и одредбе које су од значаја за деловање медицинских радника у околностима епидемије.

Закон о здравственој заштити¹⁰ значајан је у овој анализи у односу на примену правила посебног режима рада медицинских радника.

Закон о раду¹¹ примењује се као извор радног права, у складу са већ поменутиим ограничењима и специфичностима рада у посебном режиму медицинских радника.

Кривични законик¹² релевантан је у погледу евентуалне кривичне одговорности везане за организацију рада и извршавање, односно неизвршавање, радне обавезе у току ванредног стања.

Уредба о мерама за време ванредног стања¹³ релевантна је пре свега у смислу уређивања потенцијалног места рада здравствених радника. Наиме, према члану 3а ове Уредбе (који је више пута модификован током трајања ванредног стања) уведено је правило да здравствени радници могу бити упућени на извршавање радне обавезе у било коју јавну здравствену установу или у привремену болницу којој недостаје потребан број извршилаца, на основу усменог налога свог руководиоца, а у складу са планом попуне здравствених установа и другим одлукама Кризног штаба за сузбијање заразне болести *КОВИД 19*. Они су своју радну обавезу извршавали у јавној здравственој установи или привременој болници у коју су упућени на рад, а права из радног односа остваривали у установи у којој су запослени (из које су упућени), без закључивања посебних уговора или анекса уговора о раду. Такође, здравственом раднику који одбије да поступи по усменом налогу о упућивању на извршавање радне обавезе у другу јавну здравствену установу, руководиоца је био дужан да изда решење о радној обавези. Обвезнику радне обавезе који не поступи по решењу свог руководиоца о упућивању на извршавање радне обавезе у другу јавну здравствену установу, престао би радни однос.¹⁴

10 *Сл. гласник РС*, 25/2019.

11 *Сл. гласник РС*, 24/2005, 61/2005, 54/2009, 32/2013, 75/2014, 13/2017 – одлука УС, 113/2017 и 95/2018 – аутентично тумачење.

12 *Сл. гласник РС*, 85/2005, 88/2005 – испр., 107/2005 – испр., 72/2009, 111/2009, 121/2012, 104/2013, 108/2014, 94/2016 и 35/2019.

13 *Сл. гласник РС*, 31/2020, 36/2020, 38/2020, 39/2020, 43/2020, 47/2020, 49/2020, 53/2020, 56/2020, 57/2020, 58/2020, 60/2020 и 126/2020.

14 Уредба о мерама за време ванредног стања. *Сл. гласник РС*, бр. 31 од 16. марта 2020, 36 од 19. марта 2020, 38 од 20. марта 2020, 39 од 21. марта 2020, 43 од 27. марта 2020, 47 од 28. марта 2020, 49 од 1. априла 2020, 53 од 9. априла 2020, 56 од 15. априла 2020,

Уредба о организовању рада послодавца за време ванредног стања¹⁵ донета је као примарни акт уређења одређених аспеката радног односа у околностима проглашене епидемије заразне болести и има само посредан значај за анализу радноправног положаја медицинских радника.

Посебан колективни уговор за здравствене установе чији је оснивач Република Србија, аутономна покрајина и јединица локалне самоуправе¹⁶ (у даљем тексту: Посебан колективни уговор) измењен је у току трајања ванредног стања како би се медицинским радницима који оболе од болести *КОВИД 19* омогућила пуна накнада зараде за време привремене спречености за рад. Овај колективни уговор је значајан извор права, обавеза и одговорности медицинских радника у редовним околностима и као такав ће бити анализиран у даљем тексту.

2.2. Режим рада и недостаци у режиму рада под радном обавезом медицинских радника у Републици Србији

Медицинским радницима је након проглашења ванредног стања по правилу додељивана радна обавеза. Медицинске установе су модификоване у ковид болнице, распоред рада и приоритети у раду су измењени, а многи од њих упућивани су у друге медицинске установе које су бележиле велики прилив зараженог становништва. У таквим околностима могла се уочити неспремност света рада у одговору на кризу, али и мањкавости постојећег састава уређења радних односа не само у Републици Србији већ и у другим земљама света (Уџур, 2021: 407).

Радна обавеза формално је увођена решењем које је доносио директор медицинске установе и које је важило за све време трајања ратног или ванредног стања. На основу решења, медицински радник био је упућен да обавља оне послове које је и до тада обављао у складу са уговором о раду који је закључио са том медицинском установом, уз напомену да ће зарада запосленог остати онаква каква је оригинално уговорена и да ће овлашћено лице упознати обвезника радне обавезе са конкретним дужностима. Поновљена је законска одредба о престанку радног односа и прекршајној одговорности уколико обвезник радне обавезе не испуњава своје дужности у складу са решењем. Решење је било коначно и није постојала могућност жалбе а судска заштита била је могућа у управном спору.

57 од 16. априла 2020, 58 од 20. априла 2020, 60 од 24. априла 2020, 126 од 23. октобра 2020, чл. 3а.

15 *Сл. гласник РС*, 31/2020.

16 *Сл. гласник РС*, 96/2019 и 58/2020 – Анекс 1.

Може се закључити да се ради о појединачном управном акту који је написан на формуларан начин, са очигледном намером да се исти образац примени на што већи број медицинских радника. Запослени овим решењем суштински није мењао ни врсту послова ни место рада. Они запослени који нису били упознати са законским решењима нису могли имати у виду могућност да ће тако нешто моћи да се догоди када се одредбе из закона конкретизују у складу са потребама за медицинским особљем. Отуда је утврђење радне обавезе на самом почетку ванредног стања било изведено формално коректно, али је истовремено откривало веома специфичну природу ванредности у којима су се медицински радници нашли – није било могуће предвидети када, где и у којој мери ће њихови радни потенцијали бити конкретно искоришћени путем радне обавезе. Здравствени радници су се тако нашли на првој борбеној линији, а већина здравствених система није имала довољно здравствених радника који могу збринути велики број заражених пацијената (Puvача et al., 2021). Ваља нагласити и да је број здравствених радника иначе мали, а уједно су у великој опасности да се лако заразе вирусом, те их је ова ситуација чинила посебно значајним и важним и додатно стављала акценат на неопходност бриге о њима и њихову заштиту која је неоправдано изостала. Висока стопа заразе и смртности здравствених радника била је велика претња у борби против КОВИД 19 пандемије, посебно у здравственим системима који су се борили са недостатком радне снаге због недостатка особља, миграција квалификоване радне снаге и географски лоше расподеле радника (Van-duoradhyaу et al., 2020).

Међутим, оно што посебно вреди истаћи јесте да реализација радне обавезе у односу на медицинске раднике није увек и у потпуности била спроведена у складу са стандардима достојанственог и безбедног рада. Ово је закључак који се намеће имајући у виду неке специфичности њиховог радног ангажовања у току трајања ванредног стања. Како наводи Рајић Ћалић, „доношењем прописа за време ванредног стања није дошло до прецизирања радне обавезе како би се дао одговор на питање радног времена, права на годишњи одмор, поштовање радноправних одредаба о обавезном дневном и недељном одмору“ (Рајић Ћалић, 2021: 109).

Управо је овај недостатак осећаја за ближе регулисање специфичних услова у којима се рад „на првој линији“ одвијао, а нарочито радника којима је утврђена радна обавеза, довео до стварања незаконитих, неконзистентних пракси, али и немогућности да ти радници остваре нека од Уставом и законом гарантованих права по основу рада.

Најпре, мора се напоменути да је кроз описано решење о усменом налогу за упућивање медицинског радника из матичне у другу медицинску установу¹⁷, створена несигурност али и неконзистентност и дисконтинуитет у раду медицинских радника. Они су у пракси били упућивани на изузетно кратко време, које се понекад мерило и радним данима, да би се потом враћали у матичне установе или били трансферисани у треће установе. Усмени налог, без остављања писаног трага, чинио је веома отежаним праћење кретања медицинских радника, али и доказивање да су радници одиста обављали радну обавезу у установама у које су били упућени, те се оправдано овако поступање истиче као оно које значајно подрива правну сигурност (Рајић Ђалић, 2021: 109). Потоње је нарочито важно у случају спорења око броја радних сати, броја и места упућивања, одговорности за пацијенте са којима су радили у установама у које су упућени на овакав начин. У њиховим правима по основу рада старала се матична установа, међутим, јасно је да је тако нешто било фактички немогуће у ситуацијама када медицински радник извршава радну обавезу код послодаваца и на пословима са којима матични послодавац нема никаквог додира, нити информације о истима. Будући да су упућивани по основу усменог налога, медицински радници могли су бити задужени за извршавање радних обавеза које нису у потпуности у складу са њиховом специјализацијом или дотадашњом праксом, што је свакако могло утицати на квалитет пружених медицинских услуга.

И друге неправилности које су уочене у пракси појављивале су се као последица оваквог приступа упућивању радника (Рељановић, Брадаш, Секуловић, 2020: 21). Једна од карактеристичних је дуже трајање радног времена од сваког ограничења прописаног Законом о раду и Законом о здравственој заштити, као и Посебним колективним уговором. Оваква пракса значајно нарушава сигурност услова рада који се односе пре свега на заштиту здравља радника (Bruno, 2020: 27). Повезано са тиме је и непоштовање стандарда када је реч о трајању одмора радника (у току дневног рада, дневног и недељног). Овакво стање јасно је кршење Међународног пакта о економским, социјалним и културним правима¹⁸, о чему се изјаснио и Комитет за економска, социјална и културна права у свом Општем коментару број 23 о праву на правичне и повољне услове рада. Комитет препознаје потребу да се у изузетним (ванредним) околностима

17 На основу Уредбе о мерама за време ванредног стања, 6. 4. 2020. године донета је Наредба министра здравља (број 112-01-404/2020-02) о ангажовању свих здравствених радника из Плана мреже здравствених установа, као и о њиховом упућивању у складу са потребама на терену.

18 Чл. 7, *Сл. лист СФРЈ*, бр. 7/71.

рад уреди другачије од уобичајених међународних стандарда, али такође препоручује да се запосленима који раде у нестандартном радном времену компензује недостатак дневног или недељног одмора, као и да распоред рада у таквим условима буде резултат консултација између послодаваца и радника, односно синдиката (UN Committee on Economic, Social and Cultural Rights, 2016). Нажалост, у случају Републике Србије наведено се није догодило, имајући у виду да је распоред рада једнострано мењан од стране послодаваца (здравствених установа), често без икакве предвидивости распореда и трајања радног времена, чиме је безбедност и заштита радника изостала као примарни циљ којим се требало водити приликом доношења одлука о начину на који ће рад бити организован (Alli, 2008: 21).

Друга неправилност која је дугорочно гледано оставила тешке последице по здравствене раднике у целини јесте одсуство одговорности послодавца (матичног или код којег је медицински радник упућен) за обезбеђивање мера безбедности и заштите здравља на раду. Будући да се професионалне опасности јављају на радном месту, то је одговорност послодаваца да осигурају да радно окружење буде безбедно и здраво (Ewing, Hendy, 2020: 523). Али одговорност послодаваца иде даље, подразумевајући познавање професионалне опасности и посвећеност да се осигура безбедност и здравље на раду, а посебно у оним околностима које надмашују уобичајене ризике какво је ванредно стање услед пандемије заразних болести.

Примећено је, нарочито у почетним недељама ванредног стања и епидемије, да је постојао хроничан недостатак заштитних средстава за медицинске раднике, као и да није поштовано стручно-методолошко упутство (Стручно-методолошко упутство за контролу уношења и спречавање ширења новог корона вируса SARS-COV-2 у Републици Србији, 2020) о употреби тих средстава.

Као драстичне примере можемо издвојити и усмене и писане наредбе о забрани ношења заштитне опреме које су поједини директори здравствених установа издавали у првим недељама епидемије (Рељановић et al. 2021: 23–24; вид. више: Живић, 2020; Совиљ, 2020). Иако је Комитет за економска, социјална и културна права оценио да радници којима се не пруже довољне гаранције безбедности на раду и ризика од заражавања могу одбити рад (UN Committee on Economic, Social and Cultural Rights, 2020: 4), тако нешто је практично онемогућено медицинским радницима у Србији, под претњом отказом, прекршајном, па чак и кривичном одговорношћу. У вези са тиме је и допис министра здравља од 3. марта 2020. године који је упућен директорима здравствених установа, а у којем се нимало суптилно намеће обавеза директорима да по сваку цену обезбеде учешће што

већег броја медицинских радника у (ванредном) процесу рада, упадљиво стављајући у први план дописа све мере које директори могу покренути против запослених који одбију да извршавају радну обавезу, укључујући и веома широка и тенденциозна тумачења кривичних дела „Непоступање по здравственим прописима за време епидемије“ и „Неуказивање лекарске помоћи“.¹⁹ Тиме је држава пропустила да као организациони ауторитет медицинским радницима обезбеди безбедне услове рада.

3. Незаконито увођење радне обавезе након окончања ванредног стања

Након укидања ванредног стања 6. маја 2020. године, није више постојао правни основ за рад у режиму радне обавезе. Радна обавеза се, како је више пута напоменуто у претходном тексту, везује искључиво за постојање (проглашење) ратног или ванредног стања у оба релевантна законска текста, Закону о одбрани и Закону о војној, радној и материјалној обавези. Међутим, непосредно након укидања ванредног стања медицинским радницима је неуставно и незаконито наметнута радна обавеза, чиме су они заправо ушли у режим симулирања континуираног ванредног стања. Ово се може сматрати посебно опасним по ментално здравље медицинских радника који су свакако већ били, више него друга лица, изложени стресу и ризику од развоја краткорочних и дугорочних проблема менталног здравља, услед чега је Светска здравствена организација упозорила на потенцијални негативан утицај кризе КОВИД 19 на ментално благостање здравствених и социјалних радника (Pollock, Campbell, Cheyne et. al, 2020).

Наведено, нажалост, није спречило такозвани кризни штаб, који у том тренутку не постоји као тело у било којем од закона којима се регулишу ванредне ситуације, као и заштита становништва од заразних болести,²⁰ да закључком уведе радну обавезу медицинским радницима 23. јуна 2020. године²¹. Јасно је да овај закључак представља акт органа који није

19 Допис министра здравља Златибора Лончара број 500-01-334-1/2020-02 од 3. 4. 2020. године.

20 Кризни штаб уведен је као могуће тело Владе Републике Србије нешто касније, крајем 2020. године, кроз измене и допуне Закона о заштити становништва од заразних болести, *Сл. гласник РС*, 136/2020. Међутим, чак ни са тим накнадним озакоњењем постојања такозваног кризног штаба, није могуће да ово тело – које и даље нема дефинисане законске надлежности и овлашћења – доноси било какве акте који су директно супротни законима Републике Србије. За детаљнију анализу правног положаја такозваног кризног штаба, видети: (Мандић, 2020; Ракић Водинелић, 2020).

21 Закључак Кризног штаба за сузбијање заразне болести COVID-19 број 53-00-5135/2020-4 од 23. јуна.

овлашћен да доноси обавезујуће акте. Чак и да се такозвани кризни штаб посматра као легално установљено тело, што у датом тренутку није могуће, закључком се директно крше одредбе Закона о одбрани и члана 82 Закона о војној, радној и материјалној обавези.²² Овим члановима предвиђено је јасно и недвосмислено да је радна обавеза правни институт који се везује искључиво за ратно или ванредно стање, и који се само у таквим околностима може применити. Одредбе су императивне и није остављена никаква могућност изузетка од наведеног правила.

Ипак, закључак такозваног кризног штаба користио се веома ефикасно као правни основ за поновно увођење режима радне обавезе. Сама садржина закључка представља практично преписивање одредби о радној обавези из поменута два релевантна закона, заједно са навођењем претње отказом уговора о раду ако медицински радник не поступи по решењу којим се (незаконито) утврђује радна обавеза.

На основу закључка, директори медицинских установа доносили су решења²³ о утврђивању радне обавезе медицинским радницима. За разлику од решења која су доношена у току трајања ванредног стања, нова решења нису се позивала на законски основ за увођење радне обавезе јер законског основа није било. Уместо тога, реч је била о појединачним актима послодавца који имају недоречену и неутемељену правну природу на било којем правном извору.

На основу увида аутора у таква решења која су издата у периоду лето 2020. – пролеће 2022. године²⁴, може се закључити да је у њима као правни основ навођено више правних и неправних извора, од којих ниједан није релевантан нити може представљати основ увођења радне обавезе (Рељановић: 2020).

22 Чл. 50 Закона о одбрани, *Сл. гласник РС*, 116/2007, 88/2009, 88/2009 – др. закон, 104/2009 – др. закон, 10/2015 и 36/2018 и чл. 82 Закона о војној, радној и материјалној обавези, *Сл. гласник РС*, 88/2009, 95/2010 и 36/2018.

23 Имајући у виду неконзистентну праксу, може се рећи да у прегледаном узорку аката којима се утврђује радна обавеза доминирају решења али су доношене и наредбе, радни налози и одлуке, у истом циљу и са истом садржином.

24 Аутори су у току писања рада имали увид у решења о утврђивању радне обавезе која су донета од стране руководиоца Опште болнице Пожаревац, Опште болнице Ваљево, Дома здравља Мерошина, Дома здравља Раковица (Београд), Дома здравља Врачар (Београд), Института за ортопедско-хируршке болести Бањица (Београд), Клинике за психијатријске болести „Лаза Лазаревић“ (Београд).

Први од поменутих извора јесте Наредба о проглашењу епидемије заразне болести КОВИД 19²⁵, акт министра здравља који је донет након проглашења ванредног стања, а којим се формално утврђује да је реч о заразној болести већег епидемиолошког значаја, како би се могао применити Закон о заштити становништва од заразних болести, као и други везани прописи. Куриозитет наредбе је да она има само два реда која гласе: НАБРАЈАНЈЕ

Проглашава се епидемија заразне болести КОВИД 19, епидемијом од већег епидемиолошког значаја – за територију Републике Србије;

Ова наредба ступа на снагу даном објављивања у „Службеном гласнику Републике Србије“. Решење се не позива на сам Закон о заштити становништва од заразних болести, на основу којег је ова наредба донета, вероватно зато што у тексту тог Закона не постоји помињање радне обавезе.

Други извор јесте Закључак такозваног кризног штаба за сузбијање заразне болести КОВИД 19 од 23. јуна 2020. године и Усмени налог државног секретара Министарства здравља Александра Стефовског од 16.7.2020. Овај усмени налог је посебан правни куриозитет будући да се њиме свесно ствара неуставна и незаконита ситуација, супротна начелу владавине права²⁶ и начелу хијерархије правних аката²⁷ из Устава Републике Србије.

Трећи извор вредан помена јесте Усмени налог директора конкретне медицинске установе – уз аргумент који је истакнут у претходној тачки, може се додати да овде директор доноси решење на основу усменог налога директора, па се поставља питање да ли је то директор сам себи наредио доношење налога (и то усменим путем).

Четврти јесте члан 192 Закона о раду – у питању је општа законска одредба којом је предвиђено да о правима, обавезама и одговорностима из радног односа одлучује надлежни орган код послодавца.²⁸ У овом случају је то свакако директор, али наравно ово овлашћење не подразумева доношење незаконитих аката.

Пети извор је навођење одговарајућег члана Статута конкретне медицинске установе. Иако ови акти углавном нису доступни на интернет презентацијама медицинских установа, свакако је у питању позивање на

25 Наредба министра здравља Златибора Лончара од 19. марта 2020. године, *Сл. гласник РС*, 37/2020.

26 Чл. 3, став 2 *Сл. гласника РС*, 98/2006 и 16/2022.

27 Чл. 167 *Сл. гласника РС*, 98/2006 и 16/2022.

28 *Сл. гласник РС*, 24/2005, 61/2005, 54/2009, 32/2013, 75/2014, 13/2017 – одлука УС, 113/2017 и 95/2018 – аутентично тумачење.

члан којим се регулише овлашћење директора да доноси појединачне акте којима уређује радноправни положај запослених у тој установи.

Поједина новија решења о утврђивању радне обавезе у која су аутори такође имали увид, а која су издата крајем 2021. и током 2022. године²⁹, наводе правне основе који су измењени у односу на претходну праксу, али и даље не одговарају законским одредбама о радној обавези:

Пре свега, то су чланови 82 и 84–87 Закона о војној, радној и материјалној обавези – иронично је што се наводе чланови у којима се јасно утврђује да радна обавеза не може бити уведена без проглашења ратног или ванредног стања. Овде је дакле реч о навођењу правног основа у којем се дословце брани увођење радне обавезе у околностима у којима се она уводи медицинским радницима.

Потом, члан 62, став 1, тачка 9) Закона о здравственој заштити – овом одредбом установљена је обавеза здравствене установе да организује и спроводи мере у случају кризних и ванредних ситуација. Ова одредба јесте релевантна у најширем смислу речи, али свакако не указује на увођење радне обавезе. Мере које се спроводе морају бити законите и општа формулација из Закона о здравственој заштити свакако не оставља могућност незаконитог деловања у спровођењу ових мера, уз масовно кршење низа других закона.

Одредба Закона о заштити становништва од заразних болести, односно члана 51, регулише спровођење мера у ванредним ситуацијама. Као и у претходним случајевима, нема никаквог помена о радној обавези и, наравно, подразумева се да се овим чланом не оставља могућност незаконитог поступања у циљу спровођења низа мера које се овим чланом Закона наводе.

Статут конкретне медицинске установе, односно члан који се односи на овлашћења директора да одлучује о правима и обавезама запослених, у складу са законом.

Допис Министарства здравља који је упућен конкретној установи, а којим се утврђује потреба за хитним уступањем медицинског особља. Уступање медицинског особља није међутим предвиђено важећим законима, а Закон о раду упућивање на рад код другог послодавца регулише на начин који се не може применити на конкретну ситуацију. Закон о запосленима у јавним

²⁹ Аутори су у току писања рада имали увид у решења о утврђивању радне обавезе која су донета од стране руководиоца Института за ортопедију Бањица и Опште болнице Смедеревска Паланка.

службама³⁰ би могао да створи правни основ за тако нешто. Овај пропис се у највећем делу, па и у делу који уређује уступање запослених³¹, међутим не примењује до 1. јануара 2025. године. Тренутно дакле не постоји законски основ да запослени медицински радник промени послодавца (медицинску установу у којој обавља рад) без раскида тренутног и закључења новог уговора о раду – ово не само да није случај, већ „уступљеним“ медицинским радницима није понуђен нити анекс постојећег уговора о раду.

У једном решењу као правни основ наведен је члан 24 Закона о запосленима у јавним службама³². Ово је посебно проблематично, јер наведена одредба Закона није почела да се примењује – према члану 163 (*Ступање на снагу закона*) примењиваће се од 1. јануара 2025. године.

Укупно гледано, када се упореде решења из 2020. и 2022. године може се рећи да је промењен приступ и да су у решењу из 2022. године наведени наводни законски основи, за разлику од веома егзотичног приступа из 2020. године. Међутим и наводни правни основи који се наводе у скоријим решењима о увођењу радне обавезе подједнако су ирелевантни као и у оним претходним, и представљају очигледно кршење Закона о одбрани, Закона о војној, радној и материјалној обавези, као и Закона о раду и Закона о здравственој заштити.

Кратак преглед садржине, форме и начина утврђења радне обавезе указује на чињеницу да је овде реч о извршењу кривичног дела из члана 163 Кривичног законика, „Повреда права по основу рада и социјалног осигурања“: „Ко се свесно не придржава закона или других прописа, колективних уговора и других општих аката о правима по основу рада и о посебној заштити на раду омладине, жена и инвалида или о правима из социјалног осигурања и тиме другом ускрати или ограничи право које му припада, казниће се новчаном казном или затвором до две године.“

Наиме, увођењем радне обавезе без правног основа запосленима у медицинским установама се ускраћује читав низ права по основу рада, која би они иначе могли остваривати. Даље, оваквим поступањем се ствара привидни основ за упућивање радника из једне медицинске установе у другу, које подразумева све напред наведене ризике и кршење основних међународних стандарда рада.

Коначно, наведена ситуација се јасно уклапа у дефиницију принудног рада, како је дефинисана Конвенцијом 29 Међународне организације рада (For-

30 *Сл. гласник РС*, 113/2017, 95/2018, 86/2019, 157/2020 и 123/2021.

31 Чланови 24 и 43–44 *Сл. гласника РС*, 113/2017, 95/2018, 86/2019, 157/2020 и 123/2021.

32 *Сл. гласник РС*, 113/2017, 95/2018, 86/2019, 157/2020 и 123/2021.

ced Labour Convention, 1930 (No. 29)) (обављање рада или пружање услуга која се од било којег лица изнуђује под претњом казне било каквог типа, а за који се дотична особа није добровољно понудила), чиме се крши и члан 26 Устава Републике Србије којим се забрањује принудни рад.³³

Озбиљност и далекосежност последица оваквог решења види се не само у масовности његове злоупотребе, што ће потенцијално изазвати хиљаде нових радних спорова, већ и у чињеници да се исти режим радне обавезе употребљава и годину и више дана касније, односно у првој половини 2022. године. Реч је дакле о континуираном незаконитом креирању ванредног стања у ситуацији када оно није формално уведено, у односу на одређену професију, односно медицинске раднике запослене у јавним здравственим установама.

4. Закључна разматрања

Основни закључак који се може извести јесте да су медицински радници у току епидемије, како у ванредном стању тако и након његовог окончања, били изложени веома тешким условима рада у којима су била угрожена нека од њихових основних права по основу рада.

Један део одговорности за тако нешто свакако је на самим доносиоцима одлука у систему здравствене заштите и успостављеним механизмима (зло)употребе режима рада у радној обавези, као и на мањку свести о правилној организацији рада у изузетно сложеним условима који су били наметнути епидемиолошком ситуацијом. Други део проблема је без сумње нормативне природе. Радна обавеза регулисана је војним законодавством. Закон о одбрани, као и Закон о војној, материјалној и радној обавези, предложило је министарство надлежно за одбрану земље, а под његовим окриљем су они и настали. Стога није неуобичајено да је акценат у овим законима на питањима од значаја за одбрану у ратном стању, док се свакако може закључити да творци ових правила уопште нису имали на уму да би она могла бити примењена у околностима опште здравствене претње по становништво. Овај проблем се директно рефлектовао на веома комплексан и нормативно (али и практично) шизофрен положај свих радника под радном обавезом, укључујући и медицинске раднике. Сама чињеница да су они своје распореде рада формално добијали на основу ратног распореда, односно на основу критеријума задужења на одбрани земље, показује једнодимензионалност постојећих нормативних решења.

33 *Сл. гласник РС*, 98/2006 и 16/2022.

Радна обавеза у ванредном стању морала би да буде посебно регулисана неким другим прописом. И више од тога, цео систем реакције на ванредно стање, али и на ванредне ситуације (без увођења ванредног стања) морао би да се редефинише из „цивилног“ угла реакције на невојне претње, као што је епидемија смртоносног вируса са којом смо се суочили. Због тога је јасно да би требало поново реafirмисати идеју о јединственом закону о ванредном стању, или макар посебном законском тексту који би уредио ванредно стање и ванредне околности засноване на невојним претњама по становништво. На овај начин би се постигла специјализација законских решења тако да она буду логично постављена у односу на природу специфичне претње. Такође, омогућило би се и да се радни задаци – па и радна обавеза – уводе флексибилније, без кршења низа закона као што је то тренутно случај.

Увођење радне обавезе у редовном стању (иако је проглашена ванредна ситуација) није могуће у складу са важећим прописима, како је анализирано у претходном тексту. Ово решење је непрактично и ваљало би га заменити другим решењем у којем би се радна обавеза (у ограниченом обиму, односно ограниченог домета и трајања) могла увести и на основу проглашења ванредне ситуације. Имајући то у виду, ваља напоменути и то да је потребно редефинисати радну обавезу, односно дати нови контекст овом правном институту у светлу поштовања основних стандарда права на раду и у вези са радом, а која су у претходном периоду – ванредног и редовног стања – у Републици Србији грубо кршена у односу на више категорија радника, укључујући и медицинске раднике.

Литература/References

Рајић Ђалић, Ј. (2021). Правни положај запослених у првој линији за време ванредног стања услед пандемије вируса КОВИД 19 у Србији“, У Глинтић М., Ђурић В. (ур.), *Пандемија Ковида 19 – правни изазови и перспективе*, Београд: Институт за упоредно право. 105–113.

Рељановић, М. Брадаш, С. Секуловић, И. (2020). *Утицај епидемије КОВИД-19 на положај и права радница и радника у Србији*, Београд: Фондација центар за демократију (FCD).

Станић, М. Ђорђевић М. (2021). Проглашење ванредног стања у Републици Србији услед пандемије Ковида 19, У Глинтић М., Ђурић В. (ур.), *Пандемија Ковида 19 – правни изазови и перспективе*, Београд: Институт за упоредно право. 51–65.

Alli, B. O. (2008). *Fundamental principles of occupational health and safety*. Geneva: International Labour Office.

Bandyopadhyay, S. Baticulon, R. E. Kadhum, M. Alser, M. Ojuka, D. K. Badereddin, Y. (2020). *Infection and mortality of healthcare workers worldwide from COVID-19: a systematic review*. *BMJ global health*, 5 (12), 1–11.

Bruno, M. (2020). Intervencija u radno vrijeme radi suzbijanja zarazne bolesti. *Radno pravo* (12). 26–33.

Ewing, K.D. Hendy, Q.C. (2020). Covid-19 and the Failure of Labour Law: Part 1. *Industrial Law Journal*, Vol. 49(4). 497–538.

Maganić A. (2021). Građanski sporovi kao posljedica COVID-a 19, *Revija kopao-ničke škole prirodnog prava*. (2/2021). 115–133.

Puvača, N. Lika, E. Brkanlić, S. Bresó Esteve, E. Ilić, D. Shtylla Kika, T. Brkić, I. (2021). *The Pandemic of SARS-CoV-2 as a Worldwide Health Safety Risk*. *Journal of Agronomy, Technology and Engineering Management*, 4 (1), 523–532.

Pollock, A. Campbell, P. Cheyne, J. Cowie, J. Davis, B. McCallum, J. McGill, K. Elders, A. Hagen, S. McClurg, D. Torrens, C. Maxwell, M. (2020). Interventions to support the resilience and mental health of frontline health and social care professionals during and after a disease outbreak, epidemic or pandemic: a mixed methods systematic review. *Cochrane Database System Review*, 11(11):CD013779. doi: 10.1002/14651858.CD013779.

UN Committee on Economic, Social and Cultural Rights, (2020). *Statement on the coronavirus disease (COVID-19) pandemic and economic, social and cultural rights*.

UN Committee on Economic, Social and Cultural Rights. (2016). *General comment No. 23 (2016) on the right to just and favourable conditions of work (article 7 of the International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights)*.

Učur, M. (2021). Okvir determiniranja prava na rad za vrijeme epidemije. *Zbornik Pravnog fakulteta Sveučilišta u Rijeci*, 42(2). 405–417.

Интернет извори

Мандић, С. (2020). *Penpiza*, Преузето 4. 9. 2022. <https://pescanik.net/repriza/>.

Ракић Водинелић, В. (2020). *Одговор, то је непотребан луксуз*, Преузето 4. 9. 2022. <https://pescanik.net/odgovor-to-je-nepotreban-luksuz/>.

Рељановић, М. (2020) *Устав не станује у Министарству здравља*, Преузето 4. 9. 2022. <https://pescanik.net/ustav-ne-stanjuje-u-ministarstvu-zdravlja/>

Министарство одбране Републике Србије. *Радна и материјална обавеза*. (N.D). Преузето 4. 9. 2022. <https://www.mod.gov.rs/cir/5452/radna-i-materijalna-obaveza-5452>.

Совиљ, М. (2020). *Доктор из Ђуприје: Болница у хаосу, нису поштоване инструкције Владе*, Преузето 4. 9. 2022. <https://rs.n1info.com/vesti/a584940-lekar-iz-cuprije-o-stanju-u-bolnici/>.

Живић, М. (2020). *Панић: Од коронавируса умрло 14 медицинара, последица недостатка опреме*, Преузето 4. 9. 2022. <https://rs.n1info.com/vesti/a596199-panic-od-koronavirusa-umrlo-14-medicinara-posledica-nedostatka-opreme/>.

Правни извори

Устав Републике Србије, *Сл. гласник РС*, 98/2006 и 16/2022.

Међународни пакт о економским, социјалним и културним правима, *Сл. лист СФРЈ*, бр. 7/71.

Конвенција 29 Међународне организације рада о принудном раду, C029 – Forced Labour Convention, 1930 (No. 29), доступно на: https://www.ilo.org/dyn/normlex/en/f?p=NORMLEXPUB:12100:0::NO::P12100_ILO_CODE:C029.

Закон о одбрани, *Сл. гласник РС*, 116/2007, 88/2009, 88/2009 – др. закон, 104/2009 – др. закон, 10/2015 и 36/2018.

Закон о војној, радној и материјалној обавези, *Сл. гласник РС*, 88/2009, 95/2010 и 36/2018.

Закон о заштити становништва од заразних болести, *Сл. гласник РС*, 15/2016, 68/2020 и 136/2020.

Закон о смањењу ризика од катастрофа и управљању ванредним ситуацијама, *Сл. гласник РС*, 87/2018.

Закон о здравственој заштити, *Сл. гласник РС*, 25/2019.

Закон о запосленима у јавним службама, *Сл. гласник РС*, 113/2017, 95/2018, 86/2019, 157/2020 и 123/2021.

Закон о раду, *Сл. гласник РС*, 24/2005, 61/2005, 54/2009, 32/2013, 75/2014, 13/2017 – одлука УС, 113/2017 и 95/2018 – аутентично тумачење.

Кривични законик, *Сл. гласник РС*, 85/2005, 88/2005 – испр., 107/2005 – испр., 72/2009, 111/2009, 121/2012, 104/2013, 108/2014, 94/2016 и 35/2019.

Уредба о мерама за време ванредног стања, *Сл. гласник РС*, 31/2020, 36/2020, 38/2020, 39/2020, 43/2020, 47/2020, 49/2020, 53/2020, 56/2020, 57/2020, 58/2020, 60/2020 и 126/2020.

Уредба о организовању рада послодавца за време ванредног стања, *Сл. гласник РС*, 31/2020.

Посебан колективни уговор за здравствене установе чији је оснивач Република Србија, аутономна покрајина и јединица локалне самоуправе, *Сл. гласник РС*, 96/2019 и 58/2020 – Анекс 1.

Остали извори

Институт за јавно здравље Србије „Др Милан Јовановић Батут“. (2020). *Стручно-методолошко упутство за контролу уношења и спречавање ширења новог корона вируса SARS-COV-2 у Републици Србији*.

Допис министра здравља Златибора Лончара број 500-01-334-1/2020-02 од 3. марта 2020. године.

Наредба министра здравља Златибора Лончара од 19. марта 2020. године, *Сл. гласник РС*, 37/2020.

Одлука о проглашењу ванредног стања од 15. марта 2020. године, *Сл. гласник РС*, 29/2020.

Одлука о укидању ванредног стања од 6. маја 2020. године, *Сл. гласник РС*, 65/2020.

Закључак Кризног штаба за сузбијање заразне болести COVID-19 број 53-00-5135/2020-4 од 23. јуна.

Mario Reljanović, LL.D.,
Research Associate,
Institute of Comparative Law, Belgrade
Jovana Misailović, LL.M.,
Research Assistant,
Institute of Comparative Law, Belgrade

MEDICAL PROFESSIONALS' RIGHTS AT WORK DURING THE STATE OF EMERGENCY

Summary

During the state of emergency declared in the Republic of Serbia in early 2020 due to the Coronavirus (COVID-19) pandemic, medical professionals in the Republic of Serbia were subject to a special regime of work. In performing their professional duties, they were subject to specific restrictions in accordance with the Decision on the State of Emergency, the Defence Act, the Act on Military, Labour and Material Obligations, and the decisions of the RS Government and the Ministry of Health. Their employment position was subject to complex regulations and the organization of their professional duties was highly specific as well. The authors' research includes the normative analysis of their employment status during the state of emergency, with specific reference to some labour-related issues: working hours, work schedule, change of workplace, and the mandatory duty regime based on regulations that did not adequately respond to the current situation caused by the COVID-19 pandemic. The paper points to a more flexible approach to work in the state of emergency, the good and bad characteristics of the current legal framework, and the good and bad practices observed in this regard. Special attention is given to the illegal prolongation of the duration of emergency measures even after the termination of the state of emergency. The author gives recommendations for better regulation of these issues and for strengthening the mechanisms of protection of labour rights of medical professionals in specific (extraordinary) circumstances caused by medical reasons.

Keywords: *medical professionals, rights at work, working hours in a special mode of work, state of emergency, mandatory duty, change of workplace.*

Jovana Anđelković,*
Teaching Assistant,
Department of Business Studies in Blace,
Toplica Academy of Vocational Studies, Prokuplje

ПРЕГЛЕДНИ НАУЧНИ РАД
10.5937/zrpfm1-40481

UDK: 351.759.6:[616.98:578.834(497.11)

Раđ примљен: 02.10.2022.
Раđ прихваћен: 31.10.2022.

PUBLIC ADMINISTRATION DURING THE COVID-19 PANDEMIC AND REFORM DIRECTIONS**

Abstract: *During the COVID-19 pandemic, caused by the SARS-CoV-2 virus, every form of company organization and operation has undergone certain changes. The global crisis has highlighted the role of the state and the public sector in emergency situations and tested their readiness to respond to the challenges posed by the pandemic by instituting adaptable and pragmatic solutions while respecting the rule of law. During the pandemic, state and local officials have faced huge challenges. Being obliged to deal with rapidly and constantly changing circumstances, they often had to resort to improvisations. In such an extremely difficult context, it was of great importance to avoid administrative barriers, which could result in the loss of valuable time during the crisis. The pandemic has revealed many weaknesses in the functioning of state and local governments across Europe, including organization issues, change of workplace (from office to home environment), a new mode of interaction with citizens, etc. In developing countries, inadequate legislative provisions, technical solutions and insufficient digitalization have contributed to slowing down the administrative procedures. The aim of this paper is to indicate the problems faced by state administrations and local governments during the COVID-19 pandemic, to highlight the examples of good practices, and to indicate the reform directions after the pandemic.*

Keywords: *civil servants, human resources, organization, transparency, decentralization.*

* jovana.andjelkovic@vpsblace.edu.rs

** This paper was presented at the International scientific conference "Systemic Agency in Extraordinary Situations: Experiences and Challenges", held at the Faculty of Law, University of Niš, in 2022.

1. Introduction

On 30 January 2020, a panel of experts of the World Health Organization (WHO) declared the outbreak of SARS-CoV2, causing the Coronavirus disease 2019 (COVID-19), which was declared to be a Public Health Emergency of International Concern (PHEIC).¹ Each crisis, including the one caused by the COVID-19 virus pandemic, provides an opportunity to identify deficiencies in the public administration, to learn some lessons, and take the path of reform. Major crises, such as the one caused by the COVID-19 pandemic, affect the core of democracy and pose challenges to the capacity of public administration, both for organizational capacity and for the legitimacy and trust of citizens in public administration. In addition to the differences between countries in economic terms, this pandemic has shown the unpreparedness of the public administration of many countries that lack the mechanisms, material and human resources to adequately respond and continue to work without significant setbacks. On the other hand, it is also the opportunity to identify their weaknesses and shortcomings and to learn from countries that had more adequate solutions and institutional responses. In times of emergency, “the need for a swift response favors the entrenchment of the administrative state at the expense of representative, democratic legitimacy” (Ching-Fu, Chien-Huei, Chuan-Feng, 2016:892).

The public administration faced the challenge of preserving democracy, human rights, the economy, and human lives. In achieving this goal, states were making decisions and adapting them to the new situation on the go, and there were often differences in the attitudes and actions of experts and authorities. On the other hand, as the level of government that is closest to the citizens, local self-government units have played a vital role in the conditions of the pandemic but they also faced challenging tasks not only in terms of organizing their work and continuing their regular activities so that citizens are not denied their rights but also in terms of contributing to a safe environment and the preservation of people’s health in the local community.²

2. Some aspects of the functioning of the public administration during the pandemic

These are some issues that we will try to address further in this paper. How did the state administration and local self-government units respond to the

1 WHO (2020): COVID-19 Public Health Emergency of International Concern (PHEIC), World Health Organization (WHO), 12 February 2020; [https://www.who.int/publications/m/item/covid-19-public-health-emergency-of-international-concern-\(pheic\)-global-research-and-innovation-forum](https://www.who.int/publications/m/item/covid-19-public-health-emergency-of-international-concern-(pheic)-global-research-and-innovation-forum) (accessed 1.11.2022)

2 For more, see: Ansell, Sørensen, Torfing, 2020: 1-12.

COVID-19 pandemic during the state of emergency? Was the legal framework adequate for their successful operation, and to what extent did cities and municipalities have institutional mechanisms and strategic-planning documents and procedures usable in pandemic management? Is the degree of digital literacy of public officials and citizens at a satisfactory level so that they can use digital services? Another key issue is mutual communication and coordination between competent public administration institutions and services, which raises new questions. What kind of cooperation was developed among these institutions, as well as between the institutions and politicians, and the institutions and the civil sector? Finally, which governance models have proved to be better in crisis management: the centralized or the decentralized governance models?

In Great Britain, the Oxford Policy Management (OPM) team of experts singled out some lessons for the public administration and local governments during the COVID-19 pandemic.³ First, it is necessary to eliminate institutional overlaps by establishing a clear division of functions between the state administration and local self-governments, different social sectors and other branches of local self-government. Crisis response is impossible without a clear demarcation of who makes decisions and who does what. Second, local self-governments should be encouraged to have emergency management plans, in addition to national plans. Third, there is a need to enhance integration by creating platforms for mutual coordination and communication (e.g. the Corona Virus Local Responses in the USA, or global platforms such as C40⁴) in order to quickly allocate people and resources where they are most needed. It would enable local self-governments to share information and learn from the experiences of others. Fourth, it is necessary to empower citizens and ensure their participation and public action. Fifth, it is essential to strengthen the system resilience. In order to respond to the changing reality and citizens' needs, the system has to be flexible. Moreover, "for a government to work effectively in the worst of times, it needs to have well-oiled systems, practices and resource flows in the best of times". Therefore, investment in the local government is "key to successful recovery and long-term resilience" (OPM, 2020).

In the context of crisis management, it is inevitable to draw attention to the use of digital services, considering the fact that those public administrations that had already invested in digital capacities were in a better position during the

3 Oxford Policy Management (2020): Five lessons for local governments during COVID-19, by M. Rajadhyaksha, April 2020; <https://www.opml.co.uk/blog/five-lessons-for-local-governments-during-covid-19> (access 20.06.2022)

4 C40 Cities is a global network of city mayors collaborating to deliver urgent action to confront the climate crisis and create a future for everyone and everywhere to thrive. See: C40 CITIES (2022), About C40; <https://www.c40.org/about-c40/> (accessed 20 June 2022)

COVID-19 pandemic. In addition, it was necessary to maximize the flexibility of absence from work during the pandemic. For example, Germany increased the special leave provisions for certain groups (e.g. parents) for up to 30 days.⁵

In case of having a large number of infected employees or officials who were absent from work due to isolation, local self-governments and state administration bodies had the possibility to cooperate with each other and send their employees to another body or municipality for temporary work, so that the organization could keep on working.

Shortly after declaring the state of emergency on 15 March 2020,⁶ the Government of the Republic of Serbia adopted the Conclusion on suspending direct contact and work with clients in all state administration bodies, the Autonomous Province of Vojvodina and local self-government units, public enterprises and other organizations whose founder or majority owner is the Republic of Serbia, autonomous provinces and local self-government units (2020).⁷ This document envisaged that all public institutions had to ensure their continuous and uninterrupted work, without direct contact with the parties, via written communication, electronic mail or by telephone.⁸ In addition, institutions were obliged to publish e-mail addresses on their official websites where citizens could send their submissions, questions, requests, etc. It was stipulated that citizens' submissions would be acted upon even in case they were not submitted by using the prescribed forms which are provided in regular circumstances. The suspension valid until the 6 May 2020, when the RS Parliament issued the Decision on lifting the state of emergency.⁹

Both at the state administration and the local self-government level, the institutions faced a lot of problems due to the lack of technical capacities for work but also due to inadequate IT knowledge of employees, especially older genera-

5 Hanbbook Germany (2022). Coronavirus: work; <https://handbookgermany.de/en/coronavirus-work> (20.09.2022)

6 Decision on declaring a state of emergency, issued by the President RS, President of the National Assembly and President of the Government (PM), *Official Gazette of R. Serbia*, no. 29/2020.

7 The Government RS Conclusion No. 53-2561/2020 on suspending direct contact and work with clients in all state administration, autonomous province and local administration bodies, *Official Gazette RS*, No. 35/2020, 37/2020.

8 Notably, the Customs Administration of the Ministry of Finance, the Post Office Serbia (JP "Pošta Srbije") and some counters of the Tax Administration and Treasury Administration of the Ministry of Finance and the public utility company Electric Power Industry of Serbia (JP "Elektroprivreda Srbije") were exempted from the suspension.

9 The Parliament RS Decision on lifting the state of emergency, *Official Gazette RS*, No. 65/2020.

tions. The COVID-19 pandemic accelerated the digitalization process in the EU candidate countries but, for some unknown reason, this process often entails outdated procedures which ultimately lead to delays in handling individual cases. To change this, it is necessary to encourage institutions to allocate financial resources and ensure staff training in regular circumstances.

Shortly after the declaration of the state of emergency, the Government RS issued the Decree on organizing the work of employers during the state of emergency (2020).¹⁰ On the basis of this document, the Ministry of State Administration and Local Self-Government issued a Recommendation on organizing the work in public administrations and state institutions (2020).¹¹ This document stipulated that employees should be allowed to work from home (outside the employer's official premises) in line with the employer's working plan; while performing their work from home, employees were obliged to be available during the official working hours to the manager via telephone, electronic and direct communication, as well as to submit the completed work to the employer for information purposes or employer's approval. The state of affairs showed the lack of technical resources, poor staff training, as well as the resistance and unwillingness of older staff employed in the public administration to move forward and accept the inevitability of technological progress and the transition to a different way of working, which includes e-services and digitization of administrative procedures, leaving behind dusty archives and binders. Although Serbia recorded a huge advance in E-Participation, Online Services and E-Government indexes in 2016 (UN, 2016)¹², the UN E-Government biannual surveys indicate some of the problem areas (UN E-Government Knowledgebase, 2020, 2022).¹³ In many local self-governments across the OECD counties, it was impossible to organize remote work because public servants did not have adequate digital literacy skills or there was inadequate IT infrastructure. The OECD reported that local governments had different approaches to remote work and degrees of efficiency due to inadequate IT infrastructure, uneven or incomplete digitalization, lack of

10 Decree on organizing the work of employers during the state of emergency, *Official Gazette RS*, No. 31/2020.

11 Ministry of State Administration and Local Self-Government (2020): Recommendation on organizing the work in public administrations and state institutions, 18.3.2020.

12 UN (2016.) UN E-Government Survey 2016: E-Government in Support of Sustainable Development, Department of Economic and Social Affairs, New York, 2016; (accessed on 30 July 2022) <https://publicadministration.un.org/egovkb/Portals/egovkb/Documents/un/2016-Survey/E-Government%20Survey%202016.pdf>

13 See: UN E-Government Knowledge Database (2020, 2022): Serbia: <https://publicadministration.un.org/egovkb/en-us/Data/Country-Information/id/151-Serbia/dataYear/2020>; <https://publicadministration.un.org/egovkb/en-us/Data/Country-Information/id/151-Serbia/dataYear/2022>

digital competences, etc. (OECD, 2020a).¹⁴ At the outset of the COVID-19 pandemic in April 2020, the OECD reported on positive responses of some states; for example, the Netherlands developed an online toolbox for public servants containing information and short videos about working from home and maintaining a work-life balance by providing mental health support services (OECD, 2020b).¹⁵ On the other hand, citizens are insufficiently informed about the catalogue of e-government and services offered to them, and some citizens still do not have the basic IT skills. For example, 42% of families in the poorest regions of Italy have no access to a computer/tablet at home (OECD, 2020a).

In the Republic of Serbia, The National Open Data Portal (OGDP) was launched in 2017,¹⁶ and the Electronic Administration Act was adopted in 2018.¹⁷ The survey conducted by the Statistical Office of the Republic of Serbia (in February 2020), just before the outbreak of the COVID-19 pandemic, showed that 74.3% of the surveyed Serbian population had access to computers in their households, while a total of 81% had access to the Internet in their households (87.1% of urban households and 70,4% of rural households) (Statistical Office RS, 2020:11-13). It means that about 20-26% of the respondents did not have a means of accessing the state administration and local self-government e-services. About 20% of respondents never used computers/Internet (SO, 2020: 33-34), and 10% reported the lack of IT skills (SO, 2020:31).¹⁸ Moreover, the statistics show that 37.0% of the respondents used Internet services instead of personal contacts or visiting

14 OECD (2020a): OECD Policy Responses to Covid-19: The territorial impact of COVID-19: Managing the crisis across levels of government, 10 November 2020; <https://www.oecd.org/coronavirus/policy-responses/the-territorial-impact-of-covid-19-managing-the-crisis-across-levels-of-government-d3e314e1/> (accessed 30 July 2022). The results of research conducted before the COVID-19 pandemic on the use of digital information systems by local self-governments across the OECD countries suggest that the degree of digitization is higher for local services in spatial planning, construction, tourism, culture and sports, and lower for social services (OECD, 2020a).

15 OECD (2020b): OECD Policy Responses to Covid-19: Public servants and the Coronavirus (COVID-19) pandemic: Emerging responses and initial recommendations, 17 April 2020; <https://www.oecd.org/coronavirus/policy-responses/public-servants-and-the-coronavirus-covid-19-pandemic-emerging-responses-and-initial-recommendations-253b1277/> (accessed 30 July 2022)

16 Information Technologies and E-Government Office/ITE ((2022): Open Data Portal, Government of the Republic of Serbia, Belgrade, <https://www.ite.gov.rs/tekst/en/30/open-data-portal.php>

17 the E-Government Act, *The Official Gazette of the Republic of Serbia*, No. 27/18

18 Statistical Office of the Republic of Serbia (2020) Usage of Information and Communication Technologies in the Republic Of Serbia 2020: Households/Individuals Enterprises, Statistical Office of the Republic of Serbia, Belgrade 2020; <https://publikacije.stat.gov.rs/G2020/PdfE/G202016015.pdf>

public institution or public authorities. In this population group, 34% used public administration electronic services to obtain information, 25% to download information, and 24% to submit completed forms (SO, 2020: 25).

The E-Government Portal (officially launched in 2010) shows a wide range of e-services which have been made available by the state administration and may be accessed electronically:¹⁹ e-Family, including e-Baby service which enables the registration of newborn babies (since 2017) and e-Kindergarten as a new service which enables the registration of children for enrollment in preschool institutions (since 2020); e-Diary for keeping primary and secondary school pedagogical records; e-Diaspora; e-Foreigner; e-Business and Finance; e-Inspection; e-Health, including Health Protection, Health Insurance and special COVID-19 services where citizens can choose a vaccine against COVID-19, schedule vaccination, take a self-assessment test on the COVID-19 symptoms, view the results of the PCR test, establish contact with the selected doctor; etc. (E-Government, 2022).

However, it should be noted that a large number of e-services which may be found on the websites of local self-governments cannot actually be fully performed in a digital environment. For example, if you submit an electronic request to a local municipality to issue a certificate (of birth, citizenship, etc.), the original payment form for such a service has to be sent to the local self-government either by post or by mail, which is not an e-service because it cannot be paid electronically and cannot be fully performed in an online environment. Many services cannot be launched at all although they are offered at local government websites. Thus, out of 124 e-services posted on the web-portal of the City of Šabac, only four services can be fully performed electronically. On the other hand, the local governments of Loznica, Zrenjanin, Novi Pazar and Vrnjačka Banja offer a large number of fully implementable e-services (Swiss Pro, 2019).²⁰ The municipality of Tutin was among the first to introduce e-services on its website/portal but the instructions and forms have not been updated for some time. The quality and accuracy of many published e-services is also questionable. For example, Vrnjačka Banja reported a serious problem with mispaid taxes, due to outdated information on the E-Government portal.

19 See: E-Government (2022): Electronic services in the Republic of Serbia; <https://euprava.gov.rs/>; E-Health services <https://euprava.gov.rs/%C5%BEivotna-oblast/17>; <https://euprava.gov.rs/usluge/5886>, <https://www.e-zdravlje.gov.rs/landing/?v=20210418> (accessed 10 September 2022)

20 Swiss PRO, Procena stanja elektronske uprave u jediniama lokalne samouprave (Assessment of the state of E-Government in local self-government units), Swiss Agency for Development and Cooperation, April 2019, https://www.swisspro.org.rs/uploads/files/148-676-sp_rezime_procena_statusa_euprave_u_jls_final.pdf.

Although governments commonly resort to centralization in times of crisis, it is not always considered an appropriate option for crisis management. The government of Great Britain was criticized for the high degree of centralization in managing the COVID-19 pandemic, which led to the impossibility of allocating resources to local governments. The entire COVID-19 episode was marked by centralization and non-involvement of decentralized units (Joyce, 2021: 543). In Italy, relations between the central government and regional and local authorities have proven to be conflictual during the COVID-19 pandemic (Mandato, 2020:6). This was particularly evident in the case of the ambiguous wording of Decree-Law no. 6 of 23 February 2020, which granted undetermined “competent authorities” the power to take undetermined “further measures” to prevent the spread of the COVID-19 pandemic, thus causing a conflict between different levels of government. Contrary to the instituted central government measures, regional governments restricted citizens’ freedoms. Thus, the Regional Administrative Court in Ancona suspended a Decree by which the president of the Marche region ordered the closure of schools, universities and museums, and banned public events of any nature for seven days, regardless of the fact that there were no confirmed cases of infection in the region at that time. (Mandato, 2020:7). Then, the Italian Decree-Law of 25 March 2020 resolved the conflict between the central and the decentralized levels of government and allowed the regions to adopt measures with local efficiency, provided that they: 1) aim to act in the absence of measures adopted by the central government; and 2) are justified by the “exceptional deterioration of health risk” in that particular region. However, even after the entry into force of the aforesaid Decree-Law, there was a new conflict of competence between the central government and regional authorities, when the regional government of the Calabria region was allowed to operate catering services and table service in restaurants although it was prohibited at the state level. This time, the regional measures proved less restrictive than those imposed by the central government. Thus, after the central government challenged the decree, the Administrative Court declared it illegal (Mascio, Natalini, Cacciatore, 2020:628)

In the Republic of Serbia, cooperation with civil society organizations was ineffective during the COVID-19 pandemic. This cooperation was not at a satisfactory level even before the pandemic. During the pandemic, civil society organizations pointed to the abuse of the powers of local self-governments. For example, the City Headquarters for Emergency Situations in the city of Bor adopted 11 orders introducing measures to derogate human and minority rights, referring to the Disaster Risk Reduction and Emergency Management Act. The city of Bor was not in an emergency situation but in a state of emergency. In the opinion of many civil society organizations that reacted to these decisions

and demanded their withdrawal, the Headquarters introduced measures that departed from the authorities they were vested with under the Constitution and positive legislation. According to the Constitution of the RS²¹, during a state of emergency, when the National Assembly is not in a position to convene, the Government may prescribe measures providing for the derogation from human and minority rights, by issuing a decree which shall include the President of the Republic as a co-signatory (Article 200, para.5 of the Constitution). It does not prescribe such authority of the city emergency headquarters. One of the orders referred to the prohibition of the registry office from issuing any documents for persons temporarily working abroad, or persons who do not have a permanent residence in the territory of Bor during the state of emergency. Such an order constituted impermissible discrimination of those persons.

Immediately after the state of emergency was declared, the Government of the Republic of Serbia adopted the Decree on the Application of Time Limits in Administrative Proceedings during the State of Emergency (2020)²², which prescribes the procedure regarding the application of deadlines in administrative proceedings in the circumstances of the declared state of emergency. This Decree stipulates that, during the state of emergency in the Republic of Serbia, the parties in proceedings brought before state bodies and organizations, autonomous province bodies and organizations, and local self-government units, institutions, public enterprises entrusted with general powers may not bear the consequences of their failure to act within the deadlines prescribed or determined in line with the legislative acts governing general administrative procedure or special administrative procedures. In terms of the application of the prescribed deadlines, the submission of written claims in administrative proceedings and delivery of notification acts, from which non-extendable deadlines begin to run and which were submitted or delivered during the state of emergency, will be considered to have been submitted or delivered 15 days after the date of lifting the state of emergency (Article 2). The deadlines referring to initiating administrative actions, the completion of administrative proceedings and the decision on the declared legal remedies, which expire during the state of emergency, will be considered expired 30 days after the date of lifting the state of emergency. The prescribed deadlines for declaring a legal remedy against the oral decision of the competent authority made during the state of emergency, in the process of implementation of emergency measures to prevent the spread of the infectious COVID-19 disease caused by the SARS-CoV-2 virus, as well as

21 Constitution of the Republic of Serbia, *Official Gazette RS*, br. 98/2006; <http://www.ustavni.sud.rs/page/view/en-GB/235-100028/constitution>

22 Decree on the Application of Time Limits in Administrative Proceedings during the State of Emergency, *Official Gazette RS*, no. 41/2020, and 43/2020.

the prescribed deadlines for submitting a request for the delivery of a written copy of that decision, begin to run from termination of the state of emergency (Article 3). In the proceedings for establishing, payment, collection and control of public revenues of tax and customs payers, the application of this Decree is limited exclusively to the deadlines for submitting legal remedies against the first-instance decisions and conclusions of the competent tax and customs authorities (Article 3a). In terms of the suspension of procedural deadlines, we should bear in mind that the public administration body must enable all parties in the administrative procedure to respond, to state their opinions on the evidence and other material in that administrative matter, and to address all requests submitted by that body. Parties clearly did not have that opportunity during the suspension of the procedural deadlines, which was evident in the fact that many decisions were contested for formal (substantive) and procedural reasons.

The situation was similar in Poland. In response to the first COVID-19 pandemic wave, the Polish legislator decided to suspend substantive and procedural rules related to the statute of limitations, administrative silence and deadlines for administrative proceedings. Notably, the Administrative Procedure Act of Poland was amended on 18 April 2020 in order to facilitate the citizens' communication with the administrative authorities during a state of emergency through an electronic service using the ICT system. Under the new provision, any document issued by the authority during the administrative procedure may be delivered in the form of an electronic copy. In order to be delivered the document in an electronic format, the party must meet certain conditions: a) submit the request in the form of an electronic document via an electronic master box; and b) give the authority its e-mail address or express consent to the delivery of documents in the procedure in this way. This is a new solution in the Polish Administrative Procedure Act, "involving a manner of serving documents issued in the course of the proceedings in the form of an electronic document different to service using electronic communication" (Klich, 2021: 685).

Citizens' trust in public administration is one of the most critical factors in its successful functioning. The COVID-19 crisis seems to have raised concerns about trust, stemming from the increasing citizens' mistrust in the public administration. The problem was generated by the contradictory statements of the public authorities and professionals, as well as by the insufficient clarity and interpretation of the measures adopted during the state of emergency. The European Commission emphasized the importance of "clear and timely communication" with citizens, transparency and social dialogue (EC, 2020)²³

23 See: European Commission (2020a). Joint European Roadmap towards lifting COVID-19 containment measures 2020/C 126/01, [https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX:52020XC0417\(06\)](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX:52020XC0417(06))

because citizens' trust is a pillar on which public administration must rest in normal circumstances in non-crisis times. Trust is not built "overnight"; it is a continuous process. Therefore, the citizens must have a trustworthy public administration, which is transparent, efficient, reliable and competent, which takes them seriously and acts in a responsible and responsive manner. Thus, the development of public administration services must move in the direction of understanding the end-user experience, especially when innovative digitized services are put in place and when the digital environment and artificial intelligence bring new challenges.

Citizens' trust is primarily based on their satisfaction with the quality of delivered public services. The OECD Recommendation on Public Service Leadership and Capability (2019)²⁴ highlights the drivers of confidence related to competencies and values. Competencies refer to the ability of governments to deliver services to citizens at the level of quality they expect, in an accountable and reliable manner. Values are principles and drivers that should guide and shape the actions of governments, such as openness, integrity and fairness. In Norway, for example, a high level of citizens' trust of in the public administration was recorded during the pandemic, but the authors emphasized that it is a long-term process which certainly did not happen "overnight", and that citizens' trust was built over many years (Christensen, Lægheid, 2020:775).

3. Directions of public administration reforms in Serbia

The successful implementation of the public administration reform process is crucial because it conditions the proper development of reform processes in other areas of society (Marković, 1998: 279). In the Republic of Serbia, the key strategic document for public administration reform processes is the Public Administration Reform Strategy for 2021-2030.²⁵ The main role of this document is to ensure the continuous, planned implementation of the administrative reform process aimed at establishing a modern public administration which will provide quality public services to its citizens and economic operators, and have an adequate level of unification with the EU Member States public administra-

24 OECD (2019). Recommendation on Public Service Leadership and Capability, 17. Jan. 2019:<https://www.oecd.org/gov/pem/recommendation-public-service-leadership-and-capability-2019.pdf>

25 The Public Administration Reform Strategy for the period 2021-2030, "Official Gazette of RS", no. 9/2014, 42/2014 – corr., 54/2018); See: Ministry of Public Administration and Local Self-government of the RS (2022); <http://mduls.gov.rs/en/public-administration-reform/>; <http://mduls.gov.rs/wp-content/uploads/PAR-Strategy-in-the-Republic-of-Serbia-for-the-period-2021%E2%88%922030.pdf>

tion systems, which is necessary for connecting administrative systems on the European soil (Lilić, Golubović, 2011:101).

The Strategy has set ambitious goals to be achieved over the next ten years. The proposed reform will be aimed at establishing well-managed, professional, motivated, and efficient public administration, which promotes innovation and merit-based employment and staff appointments, and is capable of implementing the government goals and meeting the citizens' expectations. One of the main goals set by the PAR Strategy is the further development of a functional and innovative public administration system. Given that the organization of a system is largely embodied in the people who make, this goal is intended to be achieved by improving the recruitment process in public administration: a) attracting and hiring staff with the necessary competencies; b) promoting and retaining competent and motivated employees who achieve their career goals in an enabling environment; c) updating the system of professional development and professional examinations in public administration based on an analysis of the needs for improving the competencies (knowledge, skills and abilities) of public administration employees. In view of improving the recruitment process in the public administration by the end of 2030, "it is expected that the state administration will be perceived as a desirable employer who applies transparent procedures, identifies better the necessary staff needed by state administration who have appropriate job competencies, and has more efficient recruitment and candidate selection procedures, including merit-based appointment of senior civil servants". In order to achieve this specific goal, the PAR Strategy envisages the following activities: a) improving personnel planning and promoting public administration as a desirable employer; b) improving the selection process and initial training of new employees, and c) improving the merit-based process of filling senior civil service positions and their induction. (PAR Strategy, 2021-2030: 13).

An effective career management system has also been set as a specific goal which will be applied in practice. Within this goal, emphasis is placed on "attracting and retaining competent civil servants by providing conditions for career development, innovation, stronger motivation and increased mobility. Efficient human resources management in the state administration will be further enhanced by ensuring adequate delegation of authority as well as professionalization of the senior civil servants' positions (PAR Strategy, 2021-2030: 13).

In terms of human resources orientation in the Serbian public administration, we may observe a notable progress. Namely, looking 20 years back, it may be said that the personnel policies were strictly bureaucratic, while nowadays the focus is more on individuals. However, personnel policies are still inconsistent,

many employees are still recruited and admitted without public competition; in many cases, public competitions are only formally announced because it is already known in advance which candidate will be admitted. It indicates that corruption is still present in the employment process, and that the candidates' actual professional competencies and values do not come to the fore. The professionalization of public administration will not be possible without selecting the best candidates exclusively through a public competition. Even after several years of application, the candidate assessment system has not produced the desired results. The lack of reliable objective criteria, subjectivity in candidate evaluation, and the absence of complaints have had negative effects in other parts of the civil service system (rewards, promotion, demotivation, interpersonal relations, etc.).

In Serbia, it may be said that the public administration reform and European integration are interconnected processes, the goal of which is to ensure compliance with the fundamental principles of "good governance". The COVID-19 pandemic has accelerated the digitization of public administration and the necessity of the digital inclusion of all actors in that process. We should not forget that in certain parts of the country, mainly in rural areas, there is a lack of IT infrastructure, which leads to digital exclusion and unequal treatment of citizens. Online training programs and professional development of civil servants are recognized as good experiences from the pandemic period, which can be very effective and efficient, while reducing costs. The most important lesson from that period is the need to simplify administrative proceedings.

4. Directions of public administration reforms in European countries

On 27 May 2020, the European Commission proposed the Recovery and Resilience Facility (RRF) as the centerpiece of NextGenerationEU, a temporary recovery instrument that allows the Commission to raise funds to help repair the immediate economic and social damage brought about by the Coronavirus pandemic and make European societies and economies more sustainable, resilient and better prepared to face the challenges and opportunities of the next generation policies. On 17 December 2020, the Council of the EU adopted the next long-term EU budget for the period 2021-2027(EC, 2022).²⁶ The European Institute of Public Administration (EIPA) emphasized that the directions of public administration reform after the COVID-19 pandemic must consider the

²⁶ EC (2022). Recovery plan for Europe; https://ec.europa.eu/info/strategy/recovery-plan-europe_en; Recovery and Resilience Faculty (REF); https://ec.europa.eu/info/business-economy-euro/recovery-coronavirus/recovery-and-resilience-facility_en

weaknesses observed during the pandemic crisis,²⁷ considering that most EU Member States will support public administration reforms and digitalization projects in the period 2021-2027 (Lopriore, Vlachodimitropoulou, 2021: 11).

As pointed out by the GRECO,²⁸ the pandemic crisis has increased the risk of corruption in all EU member states, while preventive measures show weakness and inapplicability in practice. The GRECO “has consistently recommended specific anti-corruption and governance tools”, which include greater transparency, oversight and accountability as a key to preventing corruption both at the central and the local level, particularly in extraordinary circumstances caused by the pandemic (GRECO, 2020:1). Therefore, it is necessary to introduce comprehensive new or revised anti-corruption strategies with clearly defined and measurable goals, to designate the budget, and to clearly define the competences and responsibilities of specialized institutions.

Furthermore, the Commission singles out the unused potential of digital services as one of the lessons from the pandemic, because the percentage of digitally provided services and the share of the population that uses them is low. There are significant transaction costs for analog services, which simultaneously create a significant administrative burden for businesses and citizens, but also public administration (EC, 2020).²⁹

In Belgium,³⁰ for example, some of the reforms planned by the Government of Flanders in the forthcoming period are: to simplify administrative proceedings; to ensure faster appeal procedures and eliminate backlogs by employing extra judges; to reduce the case files processing time to a maximum of 9 months; to strengthen trust in local authorities by slowing down structural decentralization; to invest in knowledge administration, quality education, digitization

27 Lopriore, M. Vlachodimitropoulou, M. (2021). Recovery and Resilience Plans for the Next Generation EU: a unique opportunity that must be taken quickly and carefully, EIPA Paper, European Institute of Public Administration, https://www.eipa.eu/wp-content/uploads/2021/10/EIPA_Paper_Recovery-and-Resilience-Plans-for-the-Next-Generation-EU_Digitaal.pdf (accessed 30 September 2022)

28 GRECO (2020). Corruption Risks and Useful Legal References in the context of COVID-19, (2020)4, Group of States against Corruption, Council of Europe, Strasbourg, 15 April 2020; <https://rm.coe.int/corruption-risks-and-useful-legal-references-in-the-context-of-covid-1/16809e33e1>

29 European Commission (2020b). Recovery and Resilience Facility – State Aid, Guiding template: Digitalisation of public administration, including healthcare, 19 December 2020, Brussels https://ec.europa.eu/competition/state_aid/what_is_new/template_RFF_digitalisation_of_public_administration.pdf

30 Government of Flanders (2020). Flemish Resilience, Government of Flanders Recovery Plan, Department of Chancellery and Foreign Affairs, Brussels; <https://publicaties.vlaanderen.be/view-file/40072>; (10 Sept. 2022).

and digitalization, etc. (GF Recovery Plan, 2020:9). In view of accelerating and strengthening the digital transformation of public services, the Flanders Government envisaged the project “Municipality without a Town Hall”, which entails launching an e-desk for citizens “to accelerate the roll-out of citizen profiles and an e-desk for businesses as a service plugged into the websites of local authorities, so that these become fully-fledged, unique digital gateways for the service delivery of local, Flemish and federal authorities alike” (GF Recovery Plan, 2020:19).

Similar to Belgium, the German government has envisaged the modernization of public administration as one of the six strategic recovery goals. In the German Recovery and Resilience Plan (GDRP) plan³¹, the public administration modernization entails three main components: a) European identity ecosystem; b) Digitalization of administration, ensuring the implementation of the Online Access Act; and c) Modernizing the digitalization of administration, by ensuring the modernization of registers (GDRP, 2020: 39). In this context, “the Online Access Act promotes creating a digital administrative service at the national level in Germany by 2022. Its main goal is to digitize 575 administrative services in a user-friendly and legally correct way.” The goal is to connect as many local governments as possible through online services, which have been developed and implemented in one place according to the “one for all” model (GDRP, 2020: 40). In Germany, the registers are managed on a decentralized basis, i.e. on-site by individual local authorities. They are often not interconnected to allow for the use of existing data in other administrative procedures. In order to make it possible in the future, “the quality of German registers will be improved and they will be linked to each other across the country through a cross-register identification management system and a system for the communication of competent authorities and data relevant to the implementation of the Online Access Act and the European “once-only” principle” (GDRP, 2020: 40).

In Croatia, legal scholars point to a number of problems in the employee assessment system (e.g., officials do not know what their specific tasks are; the officials’ tasks are not related to organizational goals; there are no work plans for officials; etc.). In addition, the Croatian legal theory highlights a number of weaknesses of the public administration system, including huge regional and local differences in the availability of public services, neglected community and citizen-oriented approach, poor citizens’ influence on the formulation of public

31 See: Federal Ministry of Finance (2021). German Recovery and Resilience Plan (Draft GRRP), Dec.2021; https://www.bundesfinanzministerium.de/Content/EN/Standardartikel/Press_Room/Publications/Brochures/2021-01-13-german-recovery-and-resilience-plan.pdf?blob=publicationFile&v=8 (accessed 10 September 2022)

policies at the state and local levels, etc. (Koprić, Džinić, Škarica, Manojlović, Lopižić, 2020:15).

5. Concluding remarks

The importance of the public administration system was evident during the COVID-19 pandemic, which revealed the need for a high quality, transparent, reliable and efficient system which should be flexible enough to adapt to the changing reality and citizens' needs. In addition to the need to simplify administrative proceedings, this period also revealed the need to invest in the system in the best of times so that it can adapt to changes in the worst of times.

All countries agree that the digitalization of public services is inevitable, which has only been accelerated the COVID-19 pandemic. Furthermore, there is a consensus among states that reforms in the future must move towards simplification of administrative proceedings and removal of administrative barriers. Citizens need an administration which they can trust, which would hear their needs and take them seriously, which is transparent, responsible and responsive in performing their activities, and which provides opportunities for citizens to influence public policies. However, trust cannot be built "overnight"; it is a long-term process that takes a lot of effort and consideration of different factors. Citizens want a public administration that cares about the exercise of citizens' rights, while respecting the principle of legality, ensuring the rule of law, and protecting the public interest. On the basis of prior experience, almost all countries concluded that centralized systems did not do well during the pandemic and that decentralization is a necessary process. It indicates that local governments cannot only be seen as service providers but also as key actors in the decision-making processes.

However, many countries have to make a much greater effort in view of the professionalization of public administration, especially EU candidate countries. In Serbia, human resources policies are still inconsistent and public administration employees are still recruited and admitted without public competitions. In a large number of cases, public competitions for public administration positions are only formally announced because it is already known in advance which candidate will be employed. Such practices preclude the recruitment of the best candidates and indicate that corruption is still present in the employment process and that candidates' professional competencies and values are not taken into account. The professionalization of public administration is not possible without the selection of the best candidates because the human substance is the most precious quality of public administration. Another huge problem is the politicization of public administration, where civil servants act in accordance with the interests of the political party to which they belong.

The overarching goal of the public administration reform in Serbia is to establish a “good administration” which “successfully” implements its goals in full observance of human rights and freedoms, provides high-quality services to end-users in a modern manner, acts in accordance with enacted legislation and legitimate professional practices, effectively counteracts the practice of “bad” administrative treatment, enjoys the trust of its citizens, and produces positive socio-economic effects both in the country and at the supranational level.

References

- Ansell, C., Sørensen, E., Torfing, J. (2020) The COVID-19 pandemic as a game changer for public administration and leadership? The need for robust governance responses to turbulent problems, *Public Management Review*, pp. 1-12.
- Ching-Fu, L., Chien-Huei, W., Chuan-Feng, W. (2020). Reimagining the administrative state in times of global health crisis: An anatomy of Taiwan's regulatory actions in response to the COVID-19 pandemic. *European Journal of Risk Regulation*, 11(2), 256-272.
- Christensen, T., Lægreid, P. (2020). Balancing governance capacity and legitimacy: how the Norwegian government handled the COVID-19 crisis as a high performer, *Public Administration Review*, no. 80(5), 774-779.
- Joyce, P. (2021). Public governance, agility and pandemics: a case study of the UK response to COVID-19. *International Review of Administrative Sciences*.
- Klich, A. (2021). Electronic Communication with Public Administration in the Time of COVID-19—Poland's Experience. *International Journal of Environmental Research and Public Health*, 18(2), 685.
- Koprić, I.; Džinić, J.; Škarica, M.; Toman, M. R.; Lopižić, I. (2020) Hrvatska javna uprava u 2019 (Croatian Public Administration in 2019), *Croatian and Comparative Public Administration* 20, Zagreb, pp. 3-17
- Lilić, S., Golubović, K. (2011). *Evropsko upravno pravo* (European Administrative Law), Beograd.
- Lopriore, M., Vlachodimitropoulou, M. (2021). Recovery and Resilience Plans for the Next Generation EU: a unique opportunity that must be taken quickly and carefully, EIPA Paper, European Institute of Public Administration; https://www.eipa.eu/wp-content/uploads/2021/10/EIPA_Paper_Recovery-and-Resilience-Plans-for-the-Next-Generation-EU_Digitaal.pdf
- Марковић, М. (1998). Реформа управе и управног законодавства – императив времена (Public Administration and Administrative Legislation

Reform), Зборник радова *Актуелна питања југословенског, судског, радног и управног законодавства*, Будва-Београд, 1998,(277-290);

Mandato, M. (2020). Il rapporto Stato-Regioni nella gestione del Covid-19. *Nomos-Le attualità nel diritto*, (1), 1-9.

Mascio, F. D., Natalini, A., Cacciatore, F. (2020). Public administration and creeping crises: Insights from COVID-19 pandemic in Italy. *The American Review of Public Administration*, 50(6-7), 621-627.

Torres, L., Pina, V., Acerete, B. (2005) E-government developments on delivering public services among EU cities. *Government Information Quarterly*, 22(2) , pp. 217-238.

Legal sources

Ustav Republike Srbije (Constitution of the Republic of Serbia), *Službeni glasnik Republike Srbije*, br. 98/ 2006; <http://www.ustavni.sud.rs/page/view/en-GB/235-100028/constitution>

Zakon o elektronskoj upravi (E-Government Act), *Službeni glasnik Republike Srbije*, br. 27/2018

Odluka o proglašenju vanrednog stanja, (Decision on declaring a state of emergency), *Službeni glasnik Republike Srbije*, br. 29/2020; <https://www.pravno-informacioni-sistem.rs/SlGlasnikPortal/eli/rep/sgrs/predsednik/odluka/2020/29/1/reg>

Odluka o ukidanju vanrednog stanja (Decision on lifting the state of emergency), *Službeni glasnik Republike Srbije*, br. 65/2020; <https://www.paragraf.rs/propisi/odluka-o-ukidanju-vanrednog-stanja-pandemija-korona-virus-republika-srbija.html>

Preporuka za organizovanje rada u javnim upravama i državnim institucijama (Recommendation on organizing the work in public administration and state institutions), Ministarstvo državne uprave i lokalne samouprave Republike Srbije, 18.03.2020; <https://www.srbija.gov.rs/vest/452241/preporuka-za-organizovanje-rada-u-javnim-upravama-i-drzavnim-institucijama.php>; https://www.media.srbija.gov.rs/medsrp/dokumenti/preporuka227_cyr.pdf;

Strategija reforme javne uprave u Republici Srbiji, Vlada Republike Srbije (The Public Administration Reform Strategy for the period 2021-2030), *Službeni glasnik RS*, br. 9/2014, 42/2014-corr., 54/2018; <http://mduls.gov.rs/wp-content/uploads/PAR-Strategy-in-the-Republic-of-Serbia-for-the-period-2021%E2%88%922030.pdf>

Uredba o primeni rokova u upravnim postupcima za vreme vanrednog stanja (Decree on applying Time Limits in Administrative Proceedings during the state of emergency), *Službeni glasnik RS* br. 41/2020, i br. 43/2020; <https://www.paragraf.rs/propisi/uredba-o-primeni-rokova-u-upravnim-postupcima-vanredno-stanje.html> ;

Uredba o organizovanju rada poslodavaca za vreme vanrednog stanja (Decree on the Organization of Employers' Work during the state of emergency), *Službeni glasnik RS* br. 31/2020; <https://www.pravno-informacioni-sistem.rs/SlGlasnikPortal/eli/rep/sgrs/vlada/uredba/2020/31/2/reg>

Zaključak Vlade 05 BR 53-2561/2020 o obustavljanju rada sa strankama putem neposrednog kontakta u svim organima državne uprave, Autonomne Pokrajine Vojvodine i jedinica lokalne samouprave, posebnim organizacijama, ustanovama, javnim preduzećima i drugim organizacijama kojima je osnivač ili većinski vlasnik Republika Srbija, autonomna pokrajina i jedinica lokalne samouprave (Government Conclusion on suspending direct contact and work with clients in all state administration, autonomous province and local administration bodies, *Službeni glasnik RS*, br. 35/2020 i 37/2020; <https://www.paragraf.rs/propisi/zakljucak-vlade-obustavljanje-rada-sa-strankama-drzavni-organi.html>

Online Sources

C40 Cities (2022). About C40; <https://www.c40.org/about-c40/> (accessed 20 June 2022)

EC/European Commission (2022). Recovery plan for Europe; https://ec.europa.eu/info/strategy/recovery-plan-europe_en; Recovery and Resilience Facility (REF); https://ec.europa.eu/info/business-economy-euro/recovery-coronavirus/recovery-and-resilience-facility_en

EC/European Commission (2020a). Joint European Roadmap towards lifting COVID-19 containment measures 2020/C 126/01, [https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX:52020XC0417\(06\)](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX:52020XC0417(06)), (accessed 10 September 2022)

EC/European Commission (2020b). Recovery and Resilience Facility – State Aid, Guiding template: Digitalisation of public administration, including healthcare, 19 December 2020, Brussels https://ec.europa.eu/competition/state_aid/what_is_new/template_RFF_digitalisation_of_public_administration.pdf

E-Government (2022). Electronic services in the Republic of Serbia; <https://euprava.gov.rs/>; E-Health services <https://euprava.gov.rs/%C5%BEivotna-oblast/17>; <https://euprava.gov.rs/usluge/5886>; <https://www.e-zdravlje.gov.rs/landing/?v=20210418> (accessed 10 September 2022)

German Federal Ministry of Finance (2020). German Recovery and Resilience Plan (GRRP); https://www.bundesfinanzministerium.de/Content/EN/Standardartikel/Press_Room/Publications/Brochures/2021-01-13-german-recovery-and-resilience-plan.pdf?__blob=publicationFile&v=8

Government of Flanders (2020). Flemish Resilience, Government of Flanders Recovery Plan 2020, Department of Chancellery and Foreign Affairs, Brussels; <https://publicaties.vlaanderen.be/view-file/40072>; <https://www.fdfa.be/en/2020-recovery-plan-flemish-resilience> (10 Sept. 2022)

GRECO/Group of States against Corruption (2020)). Corruption Risks and Useful Legal References in the context of COVID-19, (2020)4 , GRECO, Council of Europe, Strasbourg, 15 April 2020; <https://rm.coe.int/corruption-risks-and-useful-legal-references-in-the-context-of-covid-1/16809e33e1>(accessed 20.09.2022)

Handbook Germany (2022). Coronavirus: work, <https://handbookgermany.de/en/coronavirus-work> (accessed 20.09.2022)

ITE/Information Technologies and E-Government Office (2022): Open Data Portal, Government of the Republic of Serbia, Belgrade, <https://www.ite.gov.rs/tekst/en/30/open-data-portal.php>

OECD (2020a): OECD Policy Responses to COVID-19: The territorial impact of COVID-19: Managing the crisis across levels of government, 10 Nov.2020; <https://www.oecd.org/coronavirus/policy-responses/the-territorial-impact-of-covid-19-managing-the-crisis-across-levels-of-government-d3e314e1/> (accessed 30 July 2022).

OECD (2020b): OECD Policy Responses to Covid-19: Public servants and the Coronavirus (COVID-19) pandemic: Emerging responses and initial recommendations, 17 April 2020; <https://www.oecd.org/coronavirus/policy-responses/public-servants-and-the-coronavirus-covid-19-pandemic-emerging-responses-and-initial-recommendations-253b1277/> (accessed 30 July 2022)

OECD (2019). Recommendation on Public Service Leadership and Capability, 17. Jan. 2019: <https://www.oecd.org/gov/pem/recommendation-public-service-leadership-and-capability-2019.pdf> (accessed 10 July 2022)

Oxford Policy Management (2020): Five lessons for local governments during COVID-19, by M. Rajadhyaksha, April 2020; <https://www.opml.co.uk/blog/five-lessons-for-local-governments-during-covid-19> (accessed 20 June 2022)

Statistical Office of the Republic of Serbia (2020). Usage of Information and Communication Technologies in the Republic of Serbia 2020: Households/Individuals/Enterprises, Statistical Office of the RS, Belgrade 2020; <https://publikacije.stat.gov.rs/G2020/PdfE/G202016015.pdf>

Swiss PRO (2019), Procena stanja elektronske uprave u jediniama lokalne samouprave (Assessment of the state of E-Government in local self-government units), April 2019, Swiss Agency for Development and Cooperation, https://www.swisspro.org.rs/uploads/files/148-676-sp_rezime_procena_statusa_euprave_u_jls_final.pdf (accessed 10 September 2022)

UN (2016). United Nations E-Government Survey 2016: *E-Government in Support of Sustainable Development*, New York, 2016, <https://publicadministration.un.org/egovkb/Portals/egovkb/Documents/un/2016-Survey/E-Government%20Survey%202016.pdf> (accessed 30 July 2022)

UN E-Government Knowledge Database (2020, 2022): Serbia: <https://publicadministration.un.org/egovkb/en-us/Data/Country-Information/id/151-Serbia/dataYear/2020>; <https://publicadministration.un.org/egovkb/en-us/Data/Country-Information/id/151-Serbia/dataYear/2022> (accessed 30 July 2022)

WHO (2020): COVID-19 Public Health Emergency of International Concern (PHEIC), World Health Organization (WHO), 12 February 2020; [https://www.who.int/publications/m/item/covid-19-public-health-emergency-of-international-concern-\(pheic\)-global-research-and-innovation-forum](https://www.who.int/publications/m/item/covid-19-public-health-emergency-of-international-concern-(pheic)-global-research-and-innovation-forum) (accessed 1 November 2022)

Јована Анђелковић,
Асистент, Одсек Висока пословна школа Блаце,
Топличка Академија струковних студија, Прокупље
Република Србија

ЈАВНА УПРАВА ТОКОМ ПАНДЕМИЈЕ И ПРАВЦИ РЕФОРМЕ

Резиме

Свака форма организације рада током COVID-19 пандемије изазване вирусом SARS-CoV-2 претрпела је одређене промене у начину свог функционисања. Криза је истакла улогу државе и јавног сектора и тестирала њихову спреност да на изазове које је уроковала пандемија одговоре прилагодљивим и прагматичним решењима поштујући владавину права. Јавни службеници су се током пандемије суочавали са великим изазовима у којима су често били приморани да импровизију, суочени са ситуацијом која се брзо мења. У овако изузетно тешком контексту, било је од велике важности да се избегну административне баријере, које су могле резултирати губитком драгоценог времена током кризе. Пандемија је открила многе слабости у функционисању јавних управа широм Европе, од организације, промене радног места из канцеларијског у кућно окружење, новог начина интеракције са грађанима, а у земљама у развоју и до спорих процедура због неадекватних законских и техничких решења и недовољног степена дигитализације. Циљ рада је да укаже на проблеме са којима су се суочавале јавне управе током пандемије, да истакне примере добре праксе суочавања са кризом и да укаже на правце реформе након пандемије.

Кључне речи: службеници, људски ресурси, организација, транспарентност, децентрализација.

І ЧЛАНЦИ

Igor Milinković, LL.D.,
Full Professor,
Faculty of Law, University of Banja Luka,
Republika Srpska, Bosnia and Herzegovina

ОРИГИНАЛНИ НАУЧНИ РАД
10.5937/zrpfm1-40478

UDK: 342.728:[347.96:061.23(497.6)]

Раd примљен: 02.10.2022.

Раd прихваћен: 25.10.2022.

FREEDOM OF ASSOCIATION OF JUDGES IN BOSNIA AND HERZEGOVINA

Abstract: *Freedom of association is one of the fundamental freedoms and is considered one of the necessary elements of a free society. Isolated from other members of the community, an individual would have little chance of successfully resisting the arbitrariness of the ruler, or fighting for social changes that he deems justified. Although judges are also entitled to this right, the very nature of the judicial office may call for establishing certain restrictions on the exercise of this right in order to protect the dignity of the judicial office and public confidence in the independence and impartiality of the judiciary. The first part of the paper focuses on the importance of exercising the freedom of association of judicial office holders. Special attention will be drawn to the role that professional associations of judges play in preserving the independence of the judiciary and improving its position, as well as protecting the rule of law and a democratic order. After referring to relevant provisions of international documents and the case law of the European Court of Human Rights, the author analyzes the restrictions on the freedom of association of judges adopted in various national legislations. Special attention will be given to the justifiability of prohibiting judges from joining political parties, and the dilemmas arising from the membership of judges in secret societies, i.e. other organizations operating on similar grounds. The second part of the paper focuses on the legal framework of the freedom of association of judges in Bosnia and Herzegovina and the justifiability of restrictions imposed on the exercise of this right.*

Keywords: *freedom of association, judges, professional associations, political parties, secret societies.*

* igor.milinkovic@pf.unibl.org

1. Introduction: the democratic relevance of freedom of association

Freedom of association is one of the fundamental freedoms, whose relevance for the establishment and functioning of a democratic system and the rule of law has been strongly emphasized by political and legal thinkers.

According to John Stuart Mill, one of the preconditions of a free society is the liberty of “combination among individuals”, provided that the persons who associate are of full age, and not forced or deceived (Mill, 2009: 23). Alexis de Tocqueville, the famous French 19th-century liberal, viewed freedom of association as one of the fundamental human rights. As he influentially stated in *Democracy in America*: “The most natural privilege of man, next to the right of acting on his own, is that of combining his exertions with those of his fellow-creatures, and of acting together ... The right of association is almost as inalienable as the right of personal liberty” (Tocqueville, 2015: 209). The stability and vitality of a democratic system depend on the existence of democratic habits of its citizens, which must be cultivated and developed. According to Tocqueville, “the qualities of representative democracy depend on the qualities of the society within which it is embedded, especially upon the cultivation of civic virtues via associational ties” (Warren, 2001: 30). Following in Tocqueville’s footsteps, Robert Putnam emphasized the interdependence between successful democratic government and associational life. As Putnam pointed out in his book *Making Democracy Work* (1993), associations “instil in their members habits of cooperation, solidarity, and public-spiritedness” (Putnam, 1993, cited in Warren, 2001: 18). The American political philosopher Michael Walzer described the freedom of association as “a central value, a fundamental requirement of liberal society and democratic politics” (Walzer, 1998: 64). According to Walzer, “only a democratic civil society can sustain a democratic state. The civility that makes democratic politics possible can only be learned in the associational networks ...” (Walzer, 1995: 104). George Kateb claims that being a free person necessarily “includes associating on one’s own terms, which means engaging in voluntary relationships of all sorts” (Kateb, 1998: 37-38). Such an approach to freedom of association indicates the strong link between the existence of this freedom and the value of human dignity, considering that associational freedom is vital to personal self-realization (as an essential element of human dignity). According to Kateb: “Inseparable and indistinguishable from being a self – having a unique identity – is having the relationships that one wants” (Kateb, 1998: 48). The philosopher Michael Oakeshott thought that a free society was integrated by a wide variety of “enterprise associations” formed for the more satisfactory pursuit of individual ends, and he considered freedom of association to be perhaps the single most important of liberal freedoms (Oakeshott, 1991, cited in Boyd, 2008: 235). In *Political Liberalism*, John Rawls considered freedom of association

as one of the indispensable institutional conditions for giving effect to liberty of conscience and political liberties (Rawls, 2005: 309). In a detailed study on the relationship between democracy and freedom of association, Mark Warren identified three general ways in which associations might produce potentially “democratic” effects: 1) they may contribute to the capacities of citizens to participate in collective judgement and decision-making and to develop autonomous judgements that reflect their wants and beliefs (developmental effects of associational life); 2) they may contribute to the formation of public opinion by developing agendas, testing ideas, and providing a voice for various interests; 3) they may contribute to institutional conditions that support, express, and actualize individual and political autonomy as well as transform autonomous judgements into collective decisions (enabling individuals to affect the political system) (Warren, 2001: 61).

However, freedom of association is not absolute, which means that it can be legitimately restricted if certain conditions are met. Many influential political thinkers warned of the possible harmful effects and abuses of associations. Both Jean-Jacques Rousseau and James Madison were highly suspicious of associations as the social basis of political factions (Warren, 2001: 30). Although Madison defended freedom of association, he regarded groups and factions as a perpetual danger to the constitutional order (Boyd, 2008: 249). Tocqueville’s awareness of the possibility of perversions of associational life is visible from his description of “small” parties (as compared to European “great” parties), whose way of functioning he had the opportunity to observe during his stay in America, and which he called factions or parties “without political faith”. According to Tocqueville: “I cannot conceive of a sorer spectacle in the world than that of different coteries (they don’t deserve the name of parties) which today decide the Union. You see operating in broad daylight in their bosoms all the small and shameful passions which are usually hidden with care at the bottom of the human heart” (Tocqueville, cited in Bonneto, 1981: 64). According to John Stuart Mill, freedom of association belongs to the area of application of the “harm principle”. If adults voluntarily associate, freedom of association will be tolerated as long as its exercise does not result in harm to another, regardless of the purposes that associations are trying to achieve (Mill, 2009: 23).

Freedom of association is one of the key protective mechanisms against a tyrannical government. Isolated from other community members, an individual would have little chance of successfully opposing the arbitrariness of a tyrannical ruler (an individual tyrant or a tyrannical majority) or fighting for the social changes he considers justified. Freedom of association is a precondition for the adequate exercise of citizens’ rights, whose violation can most easily be prevented or their exercise ensured by the joint action of individuals.

Considering the importance of this freedom, it is not surprising that relevant human rights instruments give a prominent place to the right to free association. According to Article 20 of the Universal Declaration of Human Rights (UDHR): “Everyone has the right to freedom of peaceful assembly and association.” The right of a person not to be coerced to join an association (the negative aspect of the freedom of association)¹ is prescribed in Article 20 para. 2 of the UDHR: “No one may be compelled to belong to an association”. The UDHR also protects the right to form and join unions, as a relevant aspect of the freedom of association (Article 23, para. 4). The right to freedom of association (or certain elements of this right) is also protected in other UN human rights instruments. Article 22 of the International Covenant on Civil and Political Rights (ICCPR) states: “Everyone shall have the right to freedom of association with others, including the right to form and join trade unions for the protection of his interests”. Article 22 para. 2 of the ICCPR stipulates that no restrictions may be placed on the exercise of freedom of association “other than those which are prescribed by law and which are necessary in a democratic society”, and allows “lawful restrictions on members of the armed forces and of the police in their exercise of this right”. According to Article 8(1a) of the International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights (ICESCR), the right of everyone to form a trade union of his choice, subject only to the rules of organisation, has to be ensured.

Freedom of association is also protected by regional human rights instruments. The European Convention of Human Rights (ECHR) guarantees the right to freedom of association in Article 11, which states: “Everyone has the right to freedom of peaceful assembly and to freedom of association with others, including the right to form and to join trade unions for the protection of his interests.” Freedom of association belongs to the group of the so-called “qualified rights”, for which the ECHR envisages legitimate restrictions. The scope of permissible restrictions on freedom of association is defined in Article 11 para. 2 of the ECHR. Such limitations are only acceptable to the extent that they are prescribed by law, are deemed necessary in a democratic society, and pursue a legitimate aim listed in Article 11(2). The list of legitimate aims that can serve as a basis for legitimate restriction on freedom of association includes: the protection of the interests of national security or public safety, the prevention of disorder or crime, the protection of health or morals, and the protection of the rights and freedoms. This enumeration is exhaustive and is to be interpreted narrowly (see: *Sidiropoulos and Others v. Greece, Stankov and the United Macedonian Or-*

1 The negative (passive) side of freedom of association “includes whatever general freedom we have not to associate at all as well as whatever particular freedoms we have not to associate with particular people ... Both the positive freedom and the negative freedom are necessary for us to have a complete freedom of association (which is not a same thing as having an *unlimited* freedom of association)” (Brownlee, 2016: 360).

ganisation Ilinden v. Bulgaria, Galstyan v. Armenia) (Schabas, 2015: 511-512). The last sentence of Article 11(2) states that the imposition of lawful restrictions on the exercise of the freedom of association by members of the armed forces, the police, or the administration of the State is not prohibited. The European Court of Human Rights (ECtHR) acknowledged the special position of judges as civil servants whose duties typify the specific activities of the public service, although “the judiciary is not part of the ordinary civil service” (*Pitkevich v. Russia*) (Dijkstra, 2017: 5). Such status of judges provides a basis for legitimate restrictions on their rights under Articles 9-11 of the ECHR.

The American Convention on Human Rights (ACHR) guarantees the right to freedom of association in Article 16. The African Charter on Human and People’s Rights (1981) provides for freedom of association in Article 10, which states that everyone has the “right to free association provided that he abides by the law” (Swepton, 1998: 174).

The relevance of the right to freedom of association has also been acknowledged in the case-law of regional human rights courts. The ECtHR expressed the view that “the way in which national legislation enshrines [freedom of association] and its practical application by the authorities reveal the state of democracy in the country concerned” (*Sidiropoulos and Others v. Greece*, cited in Schabas, 2015: 499). The right to freedom of association imposes positive as well as negative obligations on the contracting states. The primary duty of the contracting states with respect to freedom of association is a negative one: the duty not to interfere with the exercise of this right. According to the ECtHR case-law, one of the most important objectives of Article 11 of the ECHR is to protect people from arbitrary interference by public authorities in the exercise of their right to freedom of association (see, for example, *Manole and Romanian Farmers Direct v. Romania, Sindicatul Pastoral cel Bun v. Romania*, etc.) (Sakharuk, 2021: 172). In some instances, however, the contracting states also have positive obligations to secure the effective exercise of freedom of association. This primarily includes a duty of a state to allow an association to obtain the status of a legal entity and to provide necessary legal protection during its existence (*Ramazanov and Others v. Azerbaijan*). A state must also ensure that members of an association which pursues legitimate aims are not exposed to any legal sanctions because of their membership (see, for example, *Vogt v. Germany, İzmir Savaş Karşıtları Derneği and Others v. Turkey*, etc.). In addition, a state must protect an association and its members from the illegal actions of third parties (*Ouranio Toxo and others v. Greece*², *97 Members of the Gldani Congregation of Jehovah’s Witnesses & 4 Others*

2 According to the ECtHR: “[A] genuine and effective respect for freedom of association cannot be reduced to a mere duty on the part of the State not to interfere; a purely negative conception would not be compatible with the purpose of Article 11 nor with that of the

v. Georgia), or from discriminatory and arbitrary decisions of the association's governing bodies (*Johansson v. Sweden*), which is considered particularly justified in those cases where national legislations do not provide for sufficient legal remedies in that regard (Golubović, 2013: 760).

The ECtHR has also emphasized the negative aspect of freedom of association. In its decision in *Sorensen and Rasmussen v. Denmark*³, the Court stated that the notion of personal autonomy, as one of the principles underlying the interpretation of the ECHR guarantees, must "be seen as an essential corollary of the individual's freedom of choice implicit in Article 11 and confirmation of the importance of the negative aspect of that provision". In the ECtHR's opinion, Article 11 "must ... be viewed as encompassing a negative right of association or, put in other words, a right not to be forced to join an association". This dimension of the right to freedom of association has also been stressed by other regional human rights courts. The African Court on Human and Peoples' Rights found, in its decision in *Mtikila & Others v. Tanzania*, that the right to freedom of association incorporates not only the right to associate with others but also the right not to be forced to associate with others as occurs when one is required to join a political party to run for public office (Windridge, 2015: 312). Some of the regional courts' decisions related to the freedom of association of judges will be discussed in more detail below.

The right to freedom of association is also protected in many national constitutions. For example, Article 29 of the Constitution of the Slovak Republic states that: "The right to freely associate is guaranteed. Everyone has the right to associate freely with others in unions, societies, or other associations." According to Article 18.1 of the Constitution of Italy: "Citizens shall have the right to form associations freely without authorization for aims not forbidden to individuals by the criminal law." The existence of explicit constitutional provisions guaranteeing the right to freedom of association confirms the importance attributed to this right in modern societies and legal orders. Although the freedom of association is not explicitly mentioned in the Constitution of the United States (US), the US Supreme Court has long recognized this right as a "penumbral" or "implicit" constitutional right (Stephens, Scheb, 2007: 157).

Convention in general. There may thus be positive obligations to secure the effective enjoyment of the right to freedom of association ... even in the sphere of relations between individuals... Accordingly, it is incumbent upon public authorities to guarantee the proper functioning of an association or political party, even when they annoy or give offence to persons opposed to the lawful ideas or claims that they are seeking to promote. Their members must be able to hold meetings without having to fear that they will be subjected to physical violence by their opponents." (*Ouranio Toxo and others v. Greece*, App. 74989/01, ECtHR [2005])

3 *Sorensen and Rasmussen v. Denmark*, Apps. 52562/99 and 52620/99, ECtHR [2006]

2. Freedom of association of judges: international and national standards

International documents on judicial ethics stipulate that judges also have the right to freedom of association. According to Article 41 of the IBA Minimum Standards of Judicial Independence (1982), adopted by the International Bar Association (IBA): “Judges may be organized in associations designed for judges, for furthering their rights and interests as judges”. Principle 8 of the UN Basic Principles on the Independence of the Judiciary (1985) states: “In accordance with the Universal Declaration of Human Rights, members of the judiciary are like other citizens entitled to freedom of expression, belief, association and assembly, provided, however, that in exercising such rights, judges shall always conduct themselves in such a manner as to preserve the dignity of their office and the impartiality and independence of the judiciary.” According to Principle 9 of the UN Basic Principles: “Judges shall be free to form and join associations of judges or other organizations to represent their interests, to promote their professional training and to protect their judicial independence.” The right of judges to freedom of association is also stressed in the Bangalore Principles of Judicial Conduct (elaborated by the Judicial Integrity Group in 2001 and revised at the 2002 Round Table Meeting of Chief Justices held at the Hague on 25-26 November 2002), a document described as “the Magna Charta of the judicial ethics on the global stage” (Terhechte, 2009: 512). Principle 4 (“Propriety”) of the Bangalore Principles states that a judge, like any other citizen, is entitled to freedom of association. Like the UN Basic Principles, the Bangalore Principles point to a higher standard of conduct that is required of judges when exercising this right. In exercising the right to freedom of association, “a judge shall always conduct himself or herself in such manner as to preserve the dignity of the judicial office and the impartiality and independence of the judiciary” (Principle 4.6).

The right of judges to form professional associations has also been recognized in several other documents regulating the status of judges and standards of their professional conduct: the Universal Charter of the Judge (Article 12), the European Charter on the Statute of Judges (Article 1.7), the Magna Carta of Judges (Article 12), etc. According to Article 25 of the Recommendation Rec (2010)12: Judges: independence, efficiency and responsibilities, adopted by the Committee of Ministers of the Council of Europe on 17 November 2010: “Judges should be free to form and join professional organization whose objectives are to safeguard their independence, protect their interests and promote the rule of law.”

The relevance of exercising the aforementioned right is also recognized in Opinion no. 23 of the Consultative Council of European Judges (CCJE): On the role of associations of judges in supporting judicial independence (2020). As stressed

in the CCJE Opinion, the establishment of professional associations of judges contributes to the protection of judicial independence, i.e. fostering the rule of law within a legal order. The right to associate is not only in the personal interest of a judge, but also in the interest of the judiciary as a whole. According to Opinion no. 23, the following are the objectives of establishing the associations of judges: 1) establishing and defending the independence of the judiciary, and 2) fostering and improving the rule of law. The establishment of professional associations of judges enables judicial office holders to assert themselves as a relevant interlocutor in the process of creating and implementing judicial reforms, or to decide on issues related to their status, and to more effectively oppose attempts to undermine judicial independence, regardless of whether these attempts originate from the representatives of other government branches or from the judiciary itself. Professional associations of judges can also play a relevant role in securing the material status of judicial office holders, conducting their professional training and education, and developing and promoting the ethical standards of judicial conduct (CCJE, 2020).

Freedom of association of judges is not limited exclusively to the founding of professional associations. As emphasized in the provisions of the UN Basic Principles and the Bangalore Principles quoted above, judges enjoy the right to freedom of association like all other citizens, provided that in exercising this right they behave in such a manner as to preserve the dignity of the judicial office and the impartiality and independence of the judiciary. The question arises at what point a judge's affiliation with a certain organization becomes a threat to his/her ability to make impartial decisions. In performing his/her judicial duties, the judge must be impartial and must be seen by all to be impartial (see, e.g., Art. 5 of the Universal Charter of the Judge; Art. 3 of the Judges' Charter in Europe, etc.). Membership in a certain club or association can question such an impression or create the impression of impropriety. Therefore, it is necessary that judicial office holders show special caution when joining various associations and organizations. If a judge is not aware of the real character of the association at the time of joining, he must leave such association immediately upon learning the facts about its discriminatory actions or goals. As stated in the B&H Act on the High Judicial and Prosecutorial Council (HJPC Act B&H): "A judge ... may not be a member of any organization that discriminates on the basis of race, color, sex, sexual orientation, religious affiliation or ethnic origin or national affiliation, nor may he contract the use of facilities belonging to such organizations, and must withdraw from such organizations immediately after becoming aware of their conduct" (Article 82, para.3 HJPC Act).⁴

4 Article 82, paragraph 3, [Act](#) on High Judicial and Prosecutorial Council of the Bosnia and Herzegovina, *Official Gazette of Bosnia and Herzegovina*, 25/2004, 93/2005 and 48/2007

The issue that raises particular controversies is whether judges should be allowed to become members of political organizations (parties). The connection between the right to political party membership and the freedom of association was stressed in certain decisions of national constitutional courts, which evaluated the justifiability of banning party membership for some categories of public servants. In its 1993 decision, the Belgian Court of Arbitration found that the legal provisions prohibiting police officers from becoming political party members, justified by the desire to ensure the political neutrality and open-mindedness of the police, violated the very essence of freedom of association; in the Belgian Court's opinion, the general nature of the ban was clearly disproportional to the goal pursued (CoE, 1994: 49). However, as noted above, the ECHR allows such restrictions under certain conditions.

A comparative analysis shows that the permissibility of political activity/party membership of judges is regulated differently in different national legislations. In many countries, it is expressly prescribed by law that judicial office holders cannot be members of political parties. For example, Article 94(1) of the Courts Act of the Republic of Croatia states: "A judge shall not be a member of a political party, nor engage in political activity." According to Article 195(6) of the Bulgarian Judiciary System Act, a judge may not be a member of political parties, coalitions or organizations with a political goal, nor shall he/she be involved in political activity. In some countries, the ban on membership of judges in political parties is expressly prescribed in the constitution (e.g., Article 100 of the Constitution of North Macedonia). On the other hand, judges in some countries have the right to engage in political activities, including the possibility of becoming a political party member. In the US, judges can be members of political parties; moreover, in some states, where judges are elected by citizens, information about party affiliation is indicated on ballots, along with the names of judicial candidates (Bado, 2013: 39-40).⁵ In Germany, it is also not forbidden for judges to be members of political parties (Bado, 2013: 45). In Switzerland, where judges are elected by legislative bodies, the selection and election of judges is based on an informal agreement between the political parties, depending on the party strength. As a result, party membership or (at least) ideological closeness to the party endorsing the candidate play an important role in the judicial selection process. Only in the smallest Swiss cantons, where judges are elected by plebiscite, do the political parties seem to have little or no influence on the election process (Kiener, 2012: 414-415). Is the ban on the political activity of judges justified? And should this ban be absolute?

⁵ For more on controversies surrounding partisan elections of judges in the US, see: Bado, 2013: 39-42; Larkin, 2020; Kauffman, 1982.

Some authors differentiate between two kinds of political participation of judges: passive and active. Passive political engagement is reduced to the membership of judges in political parties or professional associations connected to them (e.g., trade unions). The second form of participation implies the active (working) participation of judges in the activities of such organizations (Gilles, 1985: 96). In Germany, the leading political parties are linked to professional associations that bring together members of the legal profession. The oldest among them is the Social Democratic working group of lawyers (*Arbeitsgemeinschaft sozial-demokratischer Juristen-ASJ*), founded in 1947, which gathers members of the Social Democratic Party (SPD) coming from all sectors of the legal professions, including judges (Gilles, 1985: 97). It is not uncommon for political parties to form bodies (committees) that deal with matters in the field of justice, whose members may also be non-party figures. The association of judges with political parties can take different forms, which do not necessarily require party membership. Are all the mentioned forms of the political participation of judges unacceptable?

The HJPC Act of B&H explicitly prohibits both active and passive party engagement of judges. Article 82 (para.2) of the HJPC Act stipulates that judges shall not be members of political parties and their bodies, foundations and associations connected to political parties. The legislator went a step further, demanding that judges should refrain from participating in public events that are connected to political parties (thus establishing restrictions on the freedom of expression of the judicial office holders). This means that judges should not participate in public forums organized by political parties, or speak at political party rallies, even if it is emphasized that the judge appears as a non-partisan person.

There are several reasons for prohibiting the party membership (activities) of judges. If political parties can influence the election of judges, the risk of electing politically suitable judges increases and calls into question the impression of the impartiality of the election process (and, consequently, the impression of impartiality of elected judges). Even when judges are elected by high judicial councils, if part of the members of these bodies is chosen by authorities of other branches of government, the impression of favoring (or obstructing) candidates based on their party affiliation may be created. Such a risk is especially present in the so-called “new” democracies, where there is a gap between the formally guaranteed independence of the judiciary and how judicial bodies function in practice (or, at least, how the functioning of judicial bodies is perceived by the public). Party membership of a judge could be a basis for filing a motion for his recusal, whether he is charged with favoritism to a party colleague or animosity toward a party member from an opposing political bloc. Considering the importance of preserving the impression of independence and impartiality of judicial proceedings, the ban on membership in political parties for judicial of-

fice holders can be considered justified. The question remains whether and to what extent the formal prohibition of party membership ensures the political neutrality of the judicial office holders, i.e. prevents the influence of judges' political preferences on decisions they make.

There are also dilemmas regarding the admissibility of the membership of judges in secret societies (or organizations operating on similar grounds). The UN ODC *Commentary on the Bangalore Principles* states that it is not advisable for a judge to join a secret society whose membership includes lawyers representing parties in proceedings heard by the judge because it may entail extending favours to those lawyers "as part of the brotherhood code" (UN ODC, 2007: 91). This comment refers to the provision of the Bangalore Principles that regulates personal relationships of judges and members of the legal profession. The risk of possible favoritism, or giving the impression of favoritism, exists in relation to political parties as well. Although this issue seems to be distant from the daily judicial practice and professional conduct, it raises numerous dilemmas, and was the issue of an ECtHR ruling.

The question of admissibility of judges' membership in Masonic lodges (and whether data on membership in this organization should be made available to the public) has attracted most attention. This dilemma is not new. At the beginning of the 20th century, there were attempts to use the Masonic lodge membership as a means of influencing the Masonic judge. In the well-known *Seddon* case, the defendant, after being sentenced, showed a Masonic sign to the judge. Judge Bucknill (a Freemason himself), expressing regret about passing a sentence on a member of "the same fraternity", sentenced Seddon to death (Samuels, 2005: 2003). Should a judge be put in a position to prove his impartiality in this way?

In court practice, there were cases where parties to proceedings submitted requests for the recusal of a judge because of his membership in a Masonic lodge. There were also reported cases where the accused demanded from the judge to declare his affiliation with a Masonic organization, thus challenging the ability of a Freemason judge to pass an impartial judgement.⁶ The concern that

6 In Scotland, in 2000, the accused demanded from the judge to declare whether he was a member of a Masonic lodge, arguing that the judge's affiliation with a Masonic organization would undermine the impartiality of the proceedings (BBC News, 2000). The request was probably inspired by the rule that was in force in England and Wales at the time. In England, in 1998, the legislator introduced an obligation that a candidate applying for a judicial post should declare whether he is a member of a Masonic organization; the obligation was abolished in 2009. The abolition of this obligation was followed by the successful challenge of similar Italian rules before the ECtHR. In its judgment in *Grande Oriente d'Italia de Palazzo Guistiniani v. Italy*, the ECtHR found that the obligation to declare membership of a non-secret society breached the applicants' right to free association (Shetreet, Turenne, 2013: 218). The controversial 2019 Polish Disciplinary Act (so-called "muzzle law") contains a provision that

the membership of a judge in a Masonic lodge could lead to a conflict of loyalty (loyalty toward the legal order and loyalty toward the Masonic organization) resulted in the introduction of restrictive measures in some European countries.

In Italy, the High Council of Magistracy adopted acts that warned against the problematic membership of judges in a Masonic organization; eventually, the High Council's guidelines of July 1993 explicitly prohibited the membership of judges in Masonic lodges. The imposition of disciplinary measures on judges due to their association with a Masonic organization sparked controversy and led to appeals to the European Court of Human Rights.

In the case of *N.F. v. Italy* (2001)⁷, a judge (appellant) was given a disciplinary sanction for being member of a Masonic lodge that operated under the Grand Orient of Italy; the disciplinary sanction had negative consequences for his professional advancement. The basis for imposing the sanction was Article 18 of Royal Decree no. 511, adopted in 1946, which stipulates that a judge who “fails to fulfil his obligations or behaves, in the performance of his duties or otherwise, in a manner which makes him unworthy of the trust and consideration which he must enjoy or which undermines the prestige of the judiciary” will be subject to disciplinary measures. In March 1990, the Superior Council of the Magistracy of Italy adopted guidelines that determined that judges' membership in “associations imposing a particularly strong hierarchical and mutual bond through the establishment, by solemn oaths, of bonds such as those required by Masonic lodges raises delicate problems as regards the observance of the values enshrined in the Italian Constitution”, but the 1990 guidelines did not expressly prohibit judges from being members of a Masonic lodge. The appellant subsequently took steps to distance himself from the Masonic organization. In November 1992, his membership in the lodge became “inactive”. In July 1993, the Council adopted additional guidelines, which contained the provision: “Performing the function of a judge is incompatible with membership in a Masonic lodge.” After the disciplinary sanction was imposed on him, the judge filed an appeal with the Court of Cassation, which rejected the appeal. In his application to the ECtHR, the judge (applicant) stated that the imposition of the disciplinary sanction violated his right to freedom of association envisaged in Article 11 of the ECHR. The Court found a violation of his right to freedom of association under Article 11 because the regulations in force in the period until July 1993 did not meet the requirements in terms of foreseeability; the judge/applicant could

judges must disclose their membership in associations, functions performed in non-profit foundations and political party membership before they became judges. This provision applies to memberships in all kinds of associations, including associations of judges; thus, it is contrary to the ECHR (Sanders, 2020).

7 *N.F. v. Italy*, App. 37119/97, ECtHR [2001]

not have foreseen the possibility of being subjected to disciplinary proceedings for his membership in a Masonic lodge. In the case *Maestri v. Italy* (2004)⁸, the circumstances were similar and the Court made the same decision as in the case *N.F. v. Italy*.

In these judgments, the ECtHR did not deal with the issue of incompatibility of the judicial function with membership in a Masonic lodge. However, in decisions made in some other cases, the ECtHR took a position regarding the question of whether a judge's affiliation with a Masonic organization necessarily calls into question his impartiality and creates grounds for his recusal (in case one of the parties is a Freemason). In *Salaman v. The United Kingdom* (2000)⁹, the ECtHR found that the membership of a judge in a Masonic lodge of the United Kingdom does not *per se* create doubt as to his impartiality in a case where the witness or a litigant is a Mason as well. Therefore, the judge's membership in the Masonic lodge would withstand the scrutiny of the so-called objective test of judicial impartiality. The mere fact of a judge's membership in a Masonic organization will not mean that his impartiality is necessarily compromised, but it still does not mean that membership in a Masonic lodge cannot be problematic based on the application of the subjective test of impartiality. If the judge's actions give the impression that he favors the members of the Masonic organization, this could constitute a basis for submitting a request for recusal, or challenging the judgment he would pass in the aforesaid case. For example, if a judge greets one of the parties to proceedings in a manner typical of members of a Masonic organization, it would be a reason to doubt his impartiality.

3. Legal framework of Freedom of Association of judges in B&H

In Bosnia and Herzegovina (B&H), freedom of association is protected by the Constitution of Bosnia and Herzegovina, as well as by entity¹⁰ constitutions. According to Article II(3i) of the Constitution of B&H, all persons within the B&H territory shall enjoy the freedom of peaceful assembly and freedom of association with others. Article II, paragraph 2 of the B&H Constitution stipulates that the ECHR and its Protocols shall directly apply in Bosnia and Herzegovina and they shall have priority over all other law. Although the Constitution of Republika Srpska (RepS) does not explicitly mention freedom of association, it provides for the protection of the freedom of political organization (Article 31, para.1) and

8 *Maestri v. Italy*, App. 39748/98, ECtHR [2004]

9 *Salaman v. The United Kingdom*, App. 43505/98, ECtHR [2000]

10 Bosnia and Herzegovina is a state of complex constitutional structure. It comprises two entities: the Republic of Srpska and the Federation of Bosnia and Herzegovina, and the Brcko District as a third territorial unit that enjoys broad legislative autonomy.

the freedom to establish and join trade unions (Article 41). Article 2(1i) of the Constitution of the Federation of Bosnia and Herzegovina (FB&H) safeguards the freedom of association, including the freedom to form and join trade unions and the freedom not to associate. Under Article 14 of the Statute of the Brčko District (BD), everyone has the right to freedom of association, including the right to form political, social and other organizations.

The legislative framework pertaining to the exercise of the right to free association is primarily defined by laws on associations and foundations (adopted at different government levels) which regulate issues relevant to the establishment and functioning of associations (establishment, registration, internal organization, and termination of their work). According to Article 9 of the Associations and Foundations Act of RepS, an association can be founded by at least three natural persons or legal entities. Similar provisions are contained in the Associations and Foundations Act of B&H (Article 9), the Associations and Foundations Act of the FB&H (Article 11), and the Associations and Foundations Act of the BD (Article 12).

The HJCP Act of B&H does not mention the right of judges to freedom of association, or the right to form professional associations. As cited above, the HJCP Act provides for the prohibition of judges' membership in associations of a discriminatory character, as well as their membership in political parties. Some of the laws regulating the organization and operation of courts also provide for this right. Article 41 (para.1) of the Courts Act of the BD stipulates that judges may form professional associations. Article 4.10 of the Code of Judicial Ethics (adopted by the HJCP B&H) states: "A judge can form or be a member of an association of judges, or other organizations that represent the interests of judges." Considering the importance of this right, it should be expressly stipulated by law.

Several professional associations of judges have been established in B&H: the Association of Judges of RepS, the Association of Judges in FB&H, the Association of Judges in B&H, the Association of Women Judges in B&H; the establishment of several associations of judges is partly a consequence of the complex state structure and the organization of the judiciary in B&H. The existence of several professional associations of judges in one country is not unusual; for example, they are present in France and Germany (Bočer, 2018: 16), as well as in Spain (Morn, Toro, 2011: 220) and Poland (Matthes, 2022).

According to Article 1 of the Statute of the Association of Judges of RepS, it is a professional organization gathering judges from the territory of RepS, for the purpose of exercising their common interests and promoting the legal profession and science. Article 7 of the Statute lists some of the Association objectives: establishing the rule of law; respecting legality and justice through different

activities; preserving and strengthening an independent judiciary; improving regulations on the organization and operation of the judiciary; developing and improving legal conscience, judicial ethics and legal culture; developing and improving the professional education and training of judges; developing and strengthening the professional ethics and responsibility of judges; advocating for the improvement of the financial status of judges, etc.

As there are no trade unions of judges in B&H, the last mentioned objective of professional associations of judges is particularly important. In some cases, the Association of Judges of RepS had an active role in protecting the judges' financial status. In 2014, the Association submitted a proposal to the Constitutional Court of RepS to review the constitutionality of certain provisions of the Act on Salaries and Remuneration of Judges and Prosecutors (RepS) which did not guarantee the protection of their acquired rights. In its Decision no. U-86/14¹¹, the Constitutional Court of RepS found that one of the challenged provisions were not in accordance with the RepS Constitution.

4. Conclusion

Judges, like all other citizens, enjoy the right to freedom of association. The right of judges to establish professional associations is a relevant element of this right, highly important for establishing and strengthening the rule of law. On the other hand, in order to protect the independence and impartiality of the judiciary, it is justified to impose certain restrictions on the right to freedom of association of judges; for example, the prohibition of party membership of judges or other forms of their political engagement should be considered justified.

Because of its importance, the right of judges to form professional associations should be expressly protected by law (and, if possible, by the constitution). For that reason, it would be necessary to make changes to the legislation in B&H and emphasize the importance and the role of the judges' associations. As there are no trade unions of judges, the role of the associations of judges in protecting/improving the working conditions and material status of judges is even more important. It is all the more significant that the associations of judges act not only post factum, after a certain rule has been adopted, but also as interlocutors of the responsible authorities when defining legal provisions related to the status of judges.

11 Decision of the Constitutional Court of Republika Srpska no.U-86/14 (Odluka br.U-86/14 Ustavnog suda Republike Srpske, 27.5.2015); <http://www.ustavnisud.org/Odluke.aspx?cat=13&subcat=39&tip=1&lang=cir&odluka=77&odldet=2296&str=1>

References

- Bado, A. (2013). "Fair" Selection of Judges in Modern Democracies. In Bado, A. (ed.), *Fair Trial and Judicial Independence: Hungarian Perspectives* (pp. 27-58). Cham, Heidelberg, New York, Dordrecht, London: Springer.
- Bočar, H.E. (2018). Sindikalno udruživanje sudija u Nemačkoj – ili: od monolitizma do pluralizma. U: *Iskustva strukovnih udruženja sudija u očuvanju nezavisnosti sudstva*. Beograd: Misija OEBS-a u Srbiji.
- Bonetto, G.M. (1981). Alexis de Tocqueville's concept of political parties. *American Studies* 22(2).
- Boyd, R. (2008). The Madisonian paradox of freedom of association. *Social Philosophy and Policy* 25(2).
- Brownlee, K. (2016). Freedom of Association. In Lippert-Rasmussen, K., Brownlee, K., Coady, D. (eds.), *A Companion to Applied Philosophy* (pp. 356-369). Chichester: John Wiley & Sons.
- CoE-Council of Europe (1994). *Freedom of Association: Proceedings of Seminar organised by the Secretariat General of the Council of Europe in collaboration with the Ministry of Justice of Iceland, Reykjavik, 26-28 August 1993*, Strasbourg: Council of Europe Press, 1994.
- Dijkstra, S. (2017). The Freedom of the Judge to Express his Personal Opinions and Convictions under the ECHR. *Utrecht Law Review* 13(1).
- Gilles, P. (1985). Germany: Judicial Independence and the Involvement of Judges in Party Politics and Trade Union Activities. In: Shetreet, S., Deschênes, J. (eds.), *Judicial Independence* (pp. 96-116). Dordrecht – Boston – Lancaster: Martinus Nijhoff Publishers.
- Golubović, D. (2013). Freedom of association in the case law of the European Court of Human Rights. *The International Journal of Human Rights* 17(7-8).
- Kateb, G. (1998). Value of Association. In: Gutmann, A. (ed.), *Freedom of Association* (pp. 35-63). Princeton-Chichester: Princeton University Press.
- Kauffman, B.W. (1982). Judicial Selection in Pennsylvania: A Proposal. *Villanova Law Review*, Vol 27, 1982.
- Kiener, R. (2012). Judicial independence in Switzerland. In: Seibert-Fohr, A. (ed.), *Judicial Independence in Transition* (pp. 403-446). Springer.
- Larkin, E.A. (2020). Judicial selection methods: Judicial independence and popular democracy. *Denver Law Review* 79(1).

- Matthes, C.Y. (2022). Judges as activists: how Polish judges mobilise to defend the rule of law. *East European Politics* Vol. 38(3).
- Mill, J.S. (2009). *On Liberty* (reprint, e-book). The Floating Press.
- Morn, F., Toro, M. (1990). The Legal Culture and Legal System in Post-Franco Spain. *International Journal of Comparative and Applied Criminal Justice* 14(1-2).
- Rawls, J. (2005). *Political Liberalism* (Expanded Edition). New York: Columbia University Press.
- Sakharuk, I. (2021). The Protection of the Worker's Right to Freedom of Association: the ECtHR Case-Law. *Access to Justice in Eastern Europe* 1(9).
- Samuels, A. (2005). Legal comment: Freemasonry. Is Freemasonry lawful in England? Can the Government or other public body or employer prevent or penalise membership of Freemasonry?, *Mountbatten Journal of Legal Studies* 9(1-2).
- Sanders, A. (2020). Muzzling Associations of Judges: The Duty of Judges to Declare Membership in an Association under Poland's so-called "Muzzle Law". *VerfBlog*, 2020/3/05. Available at: <https://verfassungsblog.de/muzzling-associations-of-judges/> (Accessed on 10 September, 2022).
- Shetreet, S., Turenne, S. (2013). *Judges on Trial: The Independence and Accountability of the English Judiciary*. Cambridge – New York: Cambridge University Press.
- Stephens, O.H., Scheb, J.M. (2007). *American Constitutional Law Volume II: Civil Rights and Liberties*. Belmont: Thomson Wadsworth.
- Schabas, W.A. (2015). *The European convention on human rights: a commentary*. Oxford: Oxford University Press.
- Sweepston, L. (1998). Human rights law and freedom of association: Development through ILO supervision. *International Labour Review* 137(2).
- Tocqueville, A. de (2015). *Democracy in America – Vol. 1* (reprint, e-book). Forgotten Books.
- Walzer, M. (1995). The Civil Society Argument. In: Mouffe, C. (ed.), *Dimensions of Radical Democracy* (pp. 89-107). London – New York: Verso.
- Walzer, M. (1998). On Involuntary Association. In: Gutmann, A. (ed.), *Freedom of Association* (pp. 35-63). Princeton-Chichester: Princeton University Press.
- Warren, M.E. (2001). *Democracy and Association*. Princeton and Oxford: Princeton University Press.

Windridge, O. (2015). A watershed moment for African human rights: *Mtikila & Others v Tanzania* at the African Court on Human and Peoples' Rights. *African Human Rights Law Journal* 15(2).

UN ODC (2007). *Commentary on the Bangalore Principles of Judicial Conduct*, United Nations Office on Drugs and Crime, 2007.

Legal sources

The UN Universal Declaration of Human Rights (1948), <https://www.un.org/en/about-us/universal-declaration-of-human-rights>

The European Convention on Human Rights (1950), https://www.ustavnisud.ba/uploads/documents/european-convention_1638455197.pdf

The UN International Covenant on Civil and Political Rights (1966), <https://www.ohchr.org/sites/default/files/ccpr.pdf>

The UN International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights (1966), <https://www.ohchr.org/sites/default/files/cescr.pdf>

The IBA Minimum Standards of Judicial Independence (1982), International **Bar Association**, <https://www.ibanet.org/MediaHandler?id=bb019013-52b1-427c-ad25-a6409b49fe29>

The UN Basic Principles on the Independence of the Judiciary (1985), <https://www.ohchr.org/en/instruments-mechanisms/instruments/basic-principles-independence-judiciary>

The Judges' Charter in Europe (1997), European Association of Judges, <https://www.icj.org/wp-content/uploads/2014/10/Judges-charter-in-europe.pdf>

The CoE European Charter on the Statute for Judges (1998), Council of Europe, Strasbourg, <https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?p=&id=1766485&direct=true>

The Universal Charter of the Judge (1999), International Association of Judges, <https://www.icj.org/wp-content/uploads/2014/03/IAJ-Universal-Charter-of-the-Judge-instruments-1989-eng.pdf>

The Bangalore Principles of Judicial Conduct (2002), https://www.unodc.org/pdf/crime/corruption/judicial_group/Bangalore_principles.pdf

The Magna Carta of Judges (2010), Consultative Council of European Judges/CCJE, Strasbourg, 17 Nov. 2010, <https://rm.coe.int/16807482c6>

The Recommendation CM/Rec(2010)12 of the Committee of Ministers of the Council of Europe: Judges: independence, efficiency and responsibilities (2010), Council of Europe, <https://rm.coe.int/16807096c1>

The Consultative Council of European Judges/CCJE (2020): Opinion no. 23 of the Consultative Council of European Judges on the role of judicial associations in supporting the judicial independence, <https://www.coe.int/en/web/ccje/opinion-no.-23-on-the-role-of-judicial-associations-2020->

The Constitution of Bosnia and Herzegovina, English version available at https://www.ustavnisud.ba/uploads/documents/constitution-of-bih_1625734692.pdf

The Constitution of the Federation of Bosnia and Herzegovina, *Official Gazette of the Federation of Bosnia and Herzegovina*, no. 1/94, 13/97, 16/02, 22/02, 52/02, 60/02, 18/03, 63/03, 9/04, 20/04, 33/04, 71/05, 72/05, 88/08; <https://www.refworld.org/docid/3ae6b56e4.html>

The Constitution of Republika Srpska, *Official Gazette of Republika Srpska*, no. 6/92, 8/92, 15/92, 19/92, 21/92, 28/94, 8/96, 13/96, 15/96, 16/96, 21/96, 21/02, 26/02, 69/02, 31/03, 98/03, 115/05, 117/05, 48/11; https://legislationline.org/sites/default/files/documents/6a/BiH_Constitution_Republic_Srpska_am2011_en.pdf

The Constitution of the Italian Republic (1948), Senato della Repubblica, https://www.senato.it/documenti/repository/istituzione/costituzione_inglese.pdf

The Constitution of the Republic of North Macedonia, https://www.sobranie.mk/the-constitution-of-the-republic-of-macedonia-ns_article-constitution-of-the-republic-of-north-macedonia

The Constitution of the Slovak Republic (1992), <https://www.prezident.sk/upload-files/46422.pdf>

The Judiciary System Act of the Republic of Bulgaria, *OG No. 64/2007... 93/2011*, https://www.unodc.org/documents/treaties/UNCAC/WorkingGroups/workinggroup4/2012-August-27-29/Responses_NVs_2012/20120419_Bulgaria_English_8.pdf

The Act on Associations and Foundations of Bosnia and Herzegovina (*Zakon o udruženjima i fondacijama Bosne i Hercegovine*), *Official Gazette of Bosnia and Herzegovina*, no. 32/01, 42/03, 63/08, and 76/11; https://www.icnl.org/research/library/bosnia-and-herzegovina_bih/

The Act on Associations and Foundations of the Federation of Bosnia and Herzegovina, *Official Gazette of the Federation of Bosnia and Herzegovina*, no. 45/02; <https://www.ilo.org/dyn/natlex/docs/ELECTRONIC/99948/119616/F768485582/BIH99948%20Eng.pdf>

The Act on Associations and Foundations of Republika Srpska (Zakon o udruženjima i fondacijama Republike Srpske), *Official Gazette of Republika Srpska*, no. 52/01 and 42/05; <https://www.refworld.org/pdfid/4d2f2d692.pdf>

The Act on Associations and Foundations of the Brčko District, *Sl. glasnik Brčko distrikta BiH*, br. 41/20; https://www.icnl.org/research/library/bosnia-and-herzegovina_brcko/

The Courts Act of the Brčko District (Zakon o sudovima Brčko distrikta, *Sl.glasnik BD BiH*, br.12/20; <https://skupstinabd.ba/3-zakon/ba/Zakon%20o%20sudovima%20Brc--ko%20Distrikta%20BiH/05B18-20%20Zakon%20o%20sudovima%20BD%20BiH%20-%20prec--is--c-eni%20tekst.pdf>

The Act on Courts of the Republic of Croatia, *Official Gazette of the Republic of Croatia*, no. 28/13, 33/15, 82/15, 82/16, 67/18, 126/19, 130/20, 21/22, and 60/22; https://rai-see.org/php_sets/uploads/2015/08/COURTS-ACT_2010.pdf

The Act on the High Judicial and Prosecutorial Council B&H, *Official Gazette of Bosnia and Herzegovina*, no. 25/2004, 93/2005, and 48/2007; <https://archive.rai-see.org/wp-content/uploads/2015/08/LAW-ON-HIGH-JUDICIAL-AND-PROSECUTORIAL-COUNCIL-OF-BH.pdf>

The Code of Judicial Ethics of Bosnia and Herzegovina (Kodeks sudijske etike, *Sl. glasnik BiH*, br. 13/2006, 24/2015, i 94/2018; <https://portalfo1.pravosudje.ba/vstvf0-api/vijest/download/86395>

The Statute of the Association of Judges of Republika Srpska (Statut Udruženja sudija Rep. Srpske), <https://udruzenjesudijars.org/images/stories/pravni-akti/status/statut-i-preciscen-tekst-111115.pdf>

The Statute of the Brcko District of Bosnia and Herzegovina (Statut Brčko distrikta, *Sl. glasnik Brčko distrikta*, br.17/08, 39/09, 36/10; <https://skupstinabd.ba/images/dokumenti/hr/statut-brcko-distrikta.pdf>

Case law

Maestri v. Italy, App. 39748/98, European Court of Human Rights [2004]

N.F. v. Italy, App. 37119/97, European Court of Human Rights [2001]

Ouranio Toxo and others v. Greece, App. 74989/01, ECtHR [2005]

Salaman v. The United Kingdom, App.43505/98, European Court of Human Rights [2000]

Sorensen and Rasmussen v. Denmark, Apps. 52562/99 and 52620/99, ECtHR [2006]

Odluka br. U-86/14 Ustavnog suda Republike Srpske (Decision of the Constitutional Court of RepS),

<http://www.ustavisud.org/Odluke.aspx?cat=13&subcat=39&tip=1&lang=cir&odluka=777&odldet=2296&str=1>

Online sources

BBC News (2000). Call to uncover freemason judges, BBC News, 12 October 2000. Available at: http://news.bbc.co.uk/2/hi/uk_news/scotland/969317.stm (accessed on 10 September 2022).

*Др Игор Милинковић,
Редовни професор,
Правни факултет, Универзитет у Бањој Луци,
Република Српска, Босна и Херцеговина*

СЛОБОДА СУДИЈСКОГ УДРУЖИВАЊА У БОСНИ И ХЕРЦЕГОВИНИ

Резиме

Слобода удруживања спада у ред фундаменталних слобода и сматра се једним од нужних елемената слободног друштва. Изолован у односу на друге чланове заједнице, појединац би имао слабе изгледе да се успјешно супротстави самовољи властодршца, или да се избори за друштвене промјене које сматра оправданим. Иако наведено право посједују и судије, природа функције коју обављају може захтијевати успостављање извјесних ограничења у погледу његовог остваривања, како би се заштитили дигнитет судијске функције и повјерење јавности у независност и непристрасност судијског дјеловања.

У првом дијелу рада биће указано на значај остваривања права на слободно удруживање носилаца судијске функције. Упозориће се на улогу коју професионалне асоцијације судија врше у очувању независности судства и унапређивању његовог положаја, као и заштити владавине права и демократског уређења. Након што буде указано на одговарајуће одредбе међународних докумената и праксу Европског суда за људска права, анализи ће бити подвргнута ограничења слободе судијског удруживања усвојена у различитим националним законодавствима (посебна пажња биће посвећена оправданости забране чланства судија у политичким партијама, као и дилемама које проистичу из чланства судија у тајним друштвима, одн. другим организацијама које дјелују на сличним основама). У другом дијелу рада, анализи ће бити подвргнут правни оквир судијског удруживања у Босни и Херцеговини.

Кључне речи: *слобода удруживања, судије, професионална удружења, политичке партије, тајна друштва.*

Rodna Živkovska, LL.D.,*

Full Professor,

Faculty of Law Iustinianus Primus, "Ss. Cyril and Methodius" University in Skopje
Republic of North Macedonia

Tina Pržeska, LL.D.,*

Full Professor,

Faculty of Law Iustinianus Primus, "Ss. Cyril and Methodius" University in Skopje
Republic of North Macedonia

ОРИГИНАЛНИ НАУЧНИ РАД

10.5937/zrpfm1-40549

UDK: 340.12:347.214.12](497.7)

Рад примљен: 07.10.2022.

Рад прихваћен: 28.10.2022.

FUTURE THINGS AS AN OBJECT OF REAL RIGHTS

Abstract: *The paper aims to answer the question whether the concept of "future things" is compatible with property relations by addressing the issues such as: future things as an object of real rights, future things as real securities, transfer of real rights on future things, and future things as an object of enforcement proceedings. The analysis provided in this paper shows the COVID-19 crisis has brought many repercussions, not only to the public health systems in Europe but also to the European economy that has sustained losses during the pandemic. In such dire conditions, certain Macedonian financial institutions (such as banks) have offered financial support to the government and have lobbied for some benefits in return. Unfortunately, the benefits that banks have lobbied for threaten the stability and consistency of the civil law system. The situation raises concern among scholars who have urged for the preservation of the civil law institutes so that the short-term legal solutions implemented in haste for the benefit of some entities (banks) will not cause irreparable long-term damage to the overall civil law system. The authors analyze the provisions of several Macedonian legislative acts that implement the concept of future things in some areas of property law, such as: the exercise of real rights on future things, future things as real securities, transfer of right on future things, and forced sale in enforcement proceedings. The main objective of the analysis is to demonstrate that regulating "future things" as an object of real rights is not sustainable due to the nature of these rights.*

Keywords: *civil law, property law, future things.*

* r.zivkovska@pf.ukim.edu.mk

* t.przeska@pf.ukim.edu.mk

1. Introduction

The most common and widely accepted definition of real rights is that they represent the exercise of a direct power over the object of real rights (Живковска, 2005: 20-21; Групче, 1983:114-115; Atias, 1999: 34; Gavella, Gliha, Josipović, Stipković, 1992 :41). As we can conclude from the basic definition on real rights, the power granted by those rights extends over the object and enables the holder of the real right to use and to dispose with that object in a manner consistent with the type of real right acquired. The holder of the real right is also entitled to exercise the granted power directly, meaning independently and without requiring assistance from a third party. The extent of the power granted by real rights varies, depending on the type of real right. Ownership is a type of real right that grants full power over the object of ownership: the power to possess, to fully use, to dispose or even to destroy the object of ownership. All other types of real rights (servitudes, pledge, real burdens, etc.) grant only partial power over the object. For example, servitudes grant the power to its holder to use the object owned by another in a certain way; pledge grants the power to the pledge creditor to demand sale of the pledged object belonging to his/her pledge debtor; real burdens (encumbrances) grant the power to the holder to demand certain actions from the owner of the burdened object; etc. The direct power that the owner, or the holder of another real right, exercises over the object of his/her real right has also an *erga omnes* effect against all third parties. It means is that all third parties must recognize and respect that power by remaining passive and not interfering with the exercise of the real right.

Considering the nature of real rights and how the power they grant is exercised over the object of real rights, we pose the question: What can be an object of real rights? A short answer is that only things of material nature can be an object of real rights. Why? In order for someone to exercise a right that by nature grants power to use and to dispose with the object of that right independently and without requiring the assistance of a third party, the object has to be tangible (real). It is no coincidence that such rights are called *real*. The existence of a real object over which a real right can be exercised is the main thing that distinguishes real rights from the rights arising from obligations. The owner, or the holder of another real right, is not dependent on the actions of a third party in order to be able to exercise his/her real right, unlike the creditor who depends on the actions of the debtor in order to fulfill his/her rights arising from the obligation. Unlike the rights arising from obligations, real rights bring on a level of certainty to its holders, ensuring that they will be able to exercise the real right they have acquired. The certainty stems from the fact that real rights exist over a real object; thus, the real right can be exercised as long as that object exists.

Contemporary property law continues to base its regulation on real rights respecting the notion of real rights as *rights in rem*. Regulating real rights as rights over material things contributes to the stability of the property law system where real rights continue to represent the solid and static bedrock which all other civil law relations stand on. However, some concessions have been made for the sake of economic development. For example, usufruct is granted over rights that give dividends or other benefits; rights with monetary value can be pledged; the right to build (or the right of long-term lease as it is called in the Macedonian law) falls under the legal regime governing immovable things because it is considered as a *fictitious real-estate* upon which a building or another structure can be erected, and we also have the concept of *future things* as an object of real rights.

In this paper we will discuss the concept of *future things* as an object of real rights and the extent to which it has been implemented in the Macedonian property law system.

2. The meaning of the term *future thing* in the Macedonian property law system

In the Macedonian property law, there is no comprehensive definition of the term *future thing*. The basic Act on Ownership and other Real Rights (hereinafter: the ORR Act)¹ does not recognize the concept of *future things* as an object of real rights. According to this basic Act, there are four legal requirements that make a thing eligible to be an object of real rights: 1) the thing must be part of the material world (it must be real); 2) the thing should be suitable to be dominated by men; 3) the thing should be individualized; and 4) the law should allow for real rights to exist over it (Article 12 of the ORR Act). Considering these four requirements imposed by the ORR Act, it is obvious that *future things* fail to meet the first legal requirement – to be part of the material world. As suggested by the term itself, *future things* are assets that are yet to be created some time in the future. For this reason, the ORR Act does not recognize them as eligible to be an object of real rights.

The term *future thing*, or more precisely *future object*, is explicitly mentioned in the Macedonian Civil Obligations Act². According to the Civil Obligations Act (COA), the sales contract can be concluded for a *future object* (Art. 446(3) COA). However, the Act does not go on to explain what *future object* is in the legal sense, nor does it specify at what moment the right of ownership will be acquired.

1 Закон за сопственост и други стварни права, *Сл. весник на РМ*, бр. 18/01 (2001).

2 Закон за облигационите односи, *Сл. весник на РМ*, бр. 18/01 (2001).

The Contractual Pledge Act (CPA)³ also contains provisions declaring that *future objects* can be an object of the right of pledge (Art. 7 (1) CPA). This Act also does not contain any provisions defining *future objects* or even providing guidance to what they are, and under what rules and conditions they can be pledged. In theory, pledging *future objects* or *future things* means pledging natural fruits that are yet to be born from the fruitful thing or buildings and other structures under construction.

The Act on Obligations and Real Property Relations in Air Traffic⁴ prescribes that aircrafts under construction can be owned and mortgaged (Art. 144 and 157 of the Act). Regarding the right of ownership over aircrafts under construction, the Act states that it entails ownership over the parts already incorporated in the aircraft under construction, as well as ownership over the parts that are especially designed to be incorporated in the particular aircraft under construction even if they are still in factories or workshops that produced them. We can conclude from these provisions that the Act views the right of ownership over the aircraft under construction as ownership over its existing components. As for mortgaging the aircraft under construction, the Act states that same rules apply as if mortgaging an operational aircraft.

The Inland Navigation Act⁵ contains provisions similar to the provisions of the Act on Obligations and Real Property Relations in Air Traffic. The Inland Navigation Act (INA) also states that boats under construction can be owned and pledged (Art. 111 INA). Ownership of boats under construction actually implies ownership over its exiting components incorporated or intended to be incorporated in the particular boat under construction (Art. 114 INA). As for pledging the boat under construction, the Act states that it is done under the same provision as pledging an operational boat (Art. 30 INA).

The Construction Act⁶ uses the term *future structure* when referring to structures that are planned to be constructed in accordance to the construction project and the adjoining documentation (Art. 62-b CA).

The term *future structure* is also used in the Real Estate Cadastre Act.⁷ The REC Act regulates the pre-registration of the right of ownership over the *future structure* in a pre-registration sheet in the Real-Estate Cadastre. The REC Act

3 Закон за договорен залог, *Сл. весник на РМ*, бр. 5/03 (2003).

4 Закон за облигационите и стварноправните односи во воздушниот сообраќај, *Сл. весник на РМ*, бр. 85/08 (2008).

5 Закон за внатрешна пловидба, *Сл. весник на РМ*, бр. 55/07 (2007).

6 Закон за градење, *Сл. весник на РМ*, бр. 130/09 (2009).

7 Закон за катастар на недвижности, *Сл. весник на РМ*, бр. 55/13 (2013).

does not actually define what *future structure* is, but it is obvious from its provisions that the term refers to buildings or other structures under construction.

The Enforcement Act⁸ regulates the enforcement proceedings over *future structures*. It prescribes that the real estate that is described in a pre-registration sheet (i.e., the buildings and other structures under construction) can be subject to enforcement proceedings. According to the Enforcement Act, the enforcement proceedings should be conducted as if real estate is being sold (Art. 205-a EA).

3. Acquiring real rights on *future things* in the Macedonian property law system

When discussing the issue of acquiring real rights on *future things*, we have to underline that the lack of a comprehensive definition on what *future things* are in a legal sense, as well as the lack of detailed provisions on their legal regime, have given a free reign to all kinds of legal practices by notary publics, lawyers, public enforcers and investors, which mostly resulted in disputes for violation of real property right. In other words, when there is no regulation on what one should do, participants do whatever they want.

From the theoretical point of view, the fact that *future things* do not actually exist (i.e., they are not yet tangible/corporeal), makes the concept of acquiring real rights over *future things* rather problematic. Can we actually say that we have a right of ownership, or any other real right, over a thing that does not actually exist, and it is uncertain if it will come to exist one day? The simple answer to this question is negative: we cannot actually have ownership, or other real rights, over things that are not yet real (tangible) simply because we have no way of exercising real rights over things that are not real. That being said, we may look into the laws that embrace, to a certain degree, the concept of real rights over *future things*.

3.1. Right of ownership on *future things*

Prima facie, the Macedonian legal system seems to include legislative acts that support the concept of ownership over *future things*, such as the Civil Obligations Act, the Act on Obligations and Real Property Relations in Air Traffic, the Inland Navigation Act, the Construction Act, and the Real Estate Cadastre Act. However, a closer look into the provisions of these acts reveals a different picture. In some of these acts, the provisions are inconclusive on whether the right of ownership is actually acquired over the *future thing*, or it is in the process of being acquired as the *future thing* is being created. In our opinion, the latter is more likely. There

⁸ Закон за извршување, Сл. весник на РМ, бр. 72/16 (2016).

are also laws that consider the right of ownership on *future things* as ownership on its existing components that will eventually be incorporated in it, which will ultimately lead to its creation as a real thing. In our opinion, this is not the same as having ownership over *future things*.

Looking into the Civil Obligations Act, we can note that it recognizes the possibility for a sales contract to be concluded by transferring the right of ownership over *future object*. Yet, the Civil Obligations Act (COA) does not address two key issues: 1) How will the seller enable the buyer to take possession over the *future object* which is the key element in completing the sale; and 2) How will the seller and the buyer meet the legal objective of the sales contract – the transfer of the right of ownership? As the COA provides no answers to these questions, we turn to legal logic in order to address these issues. The transfer of possession over a *future object*, as a key element in completing the sale, is not possible. The buyer is not able to take possession over the thing he/she is buying because the thing is not tangible yet. This means that the sales contract will not be actually completed until the *future object* becomes a real (tangible) thing. Once the *future object* becomes a real thing, the buyer can take possession over what he/she bought from the seller and, at that point, the sale will be completed. Reflecting on the issue of meeting the legal objective which is the transfer of the right of ownership over the *future object*, we conclude that the transfer of the right of ownership will also occur after the *future object* becomes a real thing. This is because, at the time of conclusion of the sales contract, the seller does not yet own the *future object (thing)* that he/she is selling. The seller will actually acquire ownership over the *future object (thing)* once it becomes real (tangible). From that moment on, the seller will be able to transfer the right of ownership onto the buyer, which will lead to fulfillment of the legal objective of the sales contract. In conclusion, sales contracts on *future objects* are in essence contracts concluded under a postponing condition. The condition that needs to be fulfilled is for the *future object* to become a real thing so that the sales contract can also be fulfilled.

Acquiring ownership over *future things*, such as aircrafts under construction and boats under construction, is recognized by respective laws regulating the legal regime governing such assets (the Act on Obligations and Real Property Relations in Air Traffic for aircrafts, and the Inland Navigation Act for boats). Even though these laws recognize that a person can have ownership over an aircraft or a boat under construction, the reality is that these laws actually recognize the right of ownership over the components that are incorporated or will be incorporated into the aircraft or boat under construction. We can all agree that having the right of ownership over the components of the aircraft or boat under construction is not the same thing as owning an aircraft or a boat. The difference is not of minor relevance since the nature and the quality of the

thing one owns determines the possibilities in exercising one's ownership right. This goes to show just how unsustainable the concept of owning *future things* actually is.

There is also a misconception promoted by the legal practice that the Construction Act and the Real Estate Cadastre Act recognize the right of ownership on buildings and other structures under construction as a type of *future things*. This is not actually true. The Construction Act considers buildings or other structures under construction as *future things*. However, it does not treat such things as someone's ownership. Quite the opposite, the Act actually states that the building or other structure under construction becomes eligible to be an object of ownership only after construction is completed in accordance to the building permit and the rules and regulation governing the construction process (Art. 95 CA). Once the respective authorities determine that the construction has been performed and completed legally, then and only then, the building or other structure can be registered in the Real Estate Cadastre as ownership of the investor that built it (Art. 96 CA). The Real Estate Cadastre Act is completely in-lined with the Construction Act. It allows for registration of the right of ownership over the building or other structure in a property sheet only after the construction process is completed legally and the documentation in support of that has been issued by the competent authorities. In legal practice, there is a certain level of confusion caused by the pre-registration sheet issued by the Real Estate Cadastre Agency. The pre-registration sheet is a document that contains information about the building or other structure under construction, such as: information about the investor, the building project, the building permit, etc. The pre-registration sheet also includes the pre-registered ownership rights of people that concluded pre-sales contracts with the investor for the building or some other structure under construction. However, it needs to be noted that the pre-registration sheet does not have the same legal value as the property sheet. The property sheet is a conclusive proof that the right of ownership on real-estate has been acquired, while the pre-registration sheet only provides publicity and priority for the people who have pre-registered ownership rights. According to the Real Estate Cadastre Act, people with pre-registered ownership rights have priority, before all others, to register their right of ownership in a property sheet once the building or some other structure has been completely constructed (Art. 172(5) REC Act). Having priority in acquiring the ownership right is not the same as actually having acquired the ownership right. The pre-registration sheet holds no guarantee that the people who pre-registered their ownership rights will acquire those rights eventually. Whether the pre-registered ownership rights will actually be acquired depends on the *future thing* (the building or other structure under construction) becoming a real thing (fully and

legally constructed building or some other structure). In addition, we wish to underline that the Real Estate Cadastre Act does not even consider *future things* as real estate (future or otherwise). According to the Real Estate Cadastre Act, only land and fully constructed buildings, infrastructure and other structures of permanent nature are considered as real estate (Art. 3(1) REC Act).

The analysis of relevant provisions of the Civil Obligations Act, the Act on Obligations and Real Property Relations in Air Traffic, the Inland Navigation Act, the Construction Act, and the Real Estate Cadastre Act reflects the ambiguous position of the Macedonian legislator on the issue of the legal regime of *future things* as an object of the ownership right. It is clear that the legislator cannot circumvent the obvious problem concerning *future things*, which entails the fact that they are not real and are therefore unsuitable to be an object of ownership, or another real right for that matter. So, why is there an inclination to treat them as such? The reason lies in the economic interests of investors and creditors in the real estate market. All the provisions that are put in place are intended to provide investors and creditors with the opportunity to develop the real estate market by trading not only with the existing real estate but also with buildings and other structures under construction that will eventually become real estate. The Real Estate Cadastre Act has also put in place the mechanism (the pre-registrations sheet) aimed at protecting the buyer of *future things* from being defrauded by investors. The pre-registration sheet made the trade with buildings and other structures under construction public. By envisaging the pre-registration sheet, the Real Estate Cadastre Act put an end to the fraudulent sales practices of investors that involved multiple sale of the same apartment or office space onto several different persons, causing disputes over the right of ownership. However, no regulation can be put in place to protect buyers from the uncertainty that accompanies all those that aspire to acquire ownership over buildings and other structures under construction. In the trade with buildings and other structures under construction, it is uncertain whether they will ever be finished and turned into real estate. There have been more than a few cases where the investors halted construction for lack of funds and then proceeded to go into bankruptcy, leaving the building or other structure under construction unfinished and leaving the buyers without the pre-paid apartments and offices. Another set of problems for buyers of buildings or other structures under construction were brought on by investors who conducted construction contrary to the issued building permit. According to the Construction Act, if construction is conducted contrary to the issued building permit, the permit is annulled and the building or other structure is deemed to be illegal, which prevents buyers from ever acquiring ownership over the pre-paid apartments and offices. These are the problems that neither the laws nor the courts could resolve to everyone's

satisfaction. We simply must accept that any buyer participating in the trade with buildings and other structures under construction assumes the risk linked with this type of trade which boils down to never acquiring the right of ownership.

3.2. Right of pledge on future things

The Contractual Pledge Act recognizes the possibility for a *future object (thing)* to be pledged (Art. 7(1) CPA). Pledging *future things* is also possible according to the Act on Obligations and Real Property Relations in Air Traffic, which states that aircrafts under construction can be mortgaged (Art. 157). The same is prescribed in the Inland Navigation Act, which states that boats under construction may be pledged (Art. 111 INA).

The Contractual Pledge Act does not specify what type of *future things* may be pledged, nor does it specify the legal requirement for pledging *future things*. On the other hand, the Act on Obligations and Real Property Relations in Air Traffic specifies that aircrafts under construction are to be considered as immovables and, thus, they are to be mortgaged under the same conditions as operational aircrafts. Under the Inland Navigation Act, boats under construction are considered to be movable things. Pledging boats under construction is done under the same conditions as pledging operational boats.

Since the Act on Obligations and Real Property Relations in Air Traffic and the Inland Navigation Act are special law regulating the legal regime governing aircrafts and boats, the Contractual Pledge Act remains applicable to all other *future things* that are being pledged. Considering that the Contractual Pledge Act does not specify the type of *future things* that can be pledged, it is left to open interpretation. It also remains unclear whether the Contractual Pledge Act intends for *future things* to be pawned, mortgaged, or both. In order to answer how *future things* can be pledged under the Contractual Pledge Act, we should first know what legal regime *future things* generally fall under. As we have shown, there is no law actually defining what the term *future thing* entails. From the various provision we have analyzed, we can conclude that buildings and other structures, aircrafts and boats under construction are considered as *future things*. Pledging of aircrafts and boats is regulated by special law, so that the Contractual Pledge Act has only subsidiary application. However, the Contractual Pledge Act is applicable in pledging buildings and other structures under construction. But, how should they be pledged? Should they be pawned or mortgaged? Based on what we know about the legal regime of buildings and other structures under construction, we can conclude that they are considered as *future things*, but not real estate under the Real Estate Cadastre Act and Construction Act. If they do not fall under the legal regime of real estate, then they

must fall under the legal regime of movable things, which consequently means that they can be pawned, but not mortgaged. In legal practice, this does not make much sense because buildings and other structures under construction could eventually be turned into real estate. For this reason, in legal practice, buildings and other structures under construction are being mortgaged, while the fact that they are not considered as real estate *per se* is being ignored. But that is not the only fact that the legal practice ignores when mortgaging buildings and other structures under construction. It also ignores the two basic legal requirements for the right of pledge to be valid under the Contractual Pledge Act: 1) the pledged object must be owned by the pledge debtor; and 2) it must be tradable (Art. 10 CPA). Buildings or other structures under construction are not yet owned by anyone, nor are they freely tradable. The other issue that is being ignored is more of a theoretical nature: we wonder how *future things* that are not yet real could serve as real securities for securing claims.

In spite of all legal obstacles, the lawyers draft mortgage contracts for buildings or other structures under construction, notary public notarize such contracts, and the Real Estate Cadastre Agency registers those mortgages in the Real Estate Cadastre pre-registration sheets. All this is done in line with the understanding that all mortgages on buildings and other structures under construction could not be enforced until construction is completed. This was made clear by the courts which ruled in several cases on delaying the enforcement of mortgages on buildings under construction until construction is completed.

4. Forced sale of *future things* in enforcement proceedings

For a period of time, there was a consensus that real rights like the right of ownership and the right of pledge on *future things* are to be considered as actually acquired once the *future thing* becomes a real thing. Consequently, the exercise of these real rights was possible only after the *future thing* had become a real thing. However, this consensus was not in line with the interest of the banking sector. Banks, as major creditors on the real estate market, began lobbying for legislative changes that would enable them to enforce mortgages on buildings and other structures under construction without delay, i.e., without having to wait for the construction process to be completed. The intense lobbying resulted in passing an amendment to the Enforcement Act (EA) in 2018, when Article 205-a was introduced. According to Article 205a of the EA, buildings and other structures under construction described in the pre-registration sheet can be subjected to forced sale in enforcement proceedings under the rules for forced sale of real estate. If the entire building or structure under construction is being sold, the sale also includes the investor's right to build. If a portion of the build-

ding or structure is being sold, the sale does not include the right to build. This is the general intent of Article 205-a of the EA; but, as the Article was drafted so incomprehensibly, public enforcers have refused to apply it in enforcement proceedings. They usually refuse to conduct an enforcement proceeding under Article 205-a of the EA claiming that it is practically inapplicable. They also state that Article 205-a is contrary to a basic requirement of the Enforcement Act, according to which enforcement proceedings can be conducted over property belonging to the debtor, and the buildings or structures under construction are not the debtor's property yet. We completely agree with those arguments. The ones that did not agree were the representatives of the banking sector; they stand firm on the position that Article 205-a of the EA must be enforced in favor of banks as creditors. Their position is absurd, primarily because, if Article 205-a is to be enforced, it should be enforced in favor of all creditor and not just banks. Any other interpretation or application of these provisions would be unconstitutional because it will cause inequality of rights.

Upon analyzing the provisions of Article 205-a of the Enforcement Act (EA), we notice problems in its application. One of the problems in Article 205-a is the treatment of buildings or other structures under construction as real estate when there are no legal provisions in substantive laws to support such treatment. This directly affects how the building or other structure will be appraised in the enforcement proceedings when it is sold as a whole. In Article 205-a EA, it is stated that the value of the building or structure under construction will be appraised as real estate taking into account the phase of construction it is found in. In practice, authorized appraisers calculate the value of what they find on the construction ground. We do not consider such appraisals to be accurate if costs for finishing the building or other structure are not calculated, and if it is not taken into account that in some cases the construction may be funded (to some degree) by the buyers that pre-paid for the apartments and offices in the building under construction. If the entire building or other structure is being sold, the investor's right to build is sold along as well, but appraisers are not directed to appraise the value of the right to build. What is more peculiar is that the right to build is treated as part of the real estate, which is completely inaccurate since the right to build in Macedonian law is not a real right, nor does it fall under the regime of real estate. In our opinion, the approach of Article 205-a of the EA with respect to the enforcement on buildings or other structures under construction is flawed. What can actually be enforced is the right to build, since the building or other structure under construction is not yet eligible for trade. The reason why the legislator avoids taking this approach is because the right to build cannot be treated as real estate, and can only be transferred as an obligation onto the interested party. Transferring an obligation in enforcement proceedings is very

difficult since it requires consent of all concerned parties, some of whom are not even directly linked to the enforcement proceedings. The authority given to enforcers under the Enforcement Act does not allow for their interference in *inter partes* relations. By law, enforcers are only authorized to transfer claims, but not an entire obligation. So, if the right to build is to be enforced, the authority afforded to enforcers need to be amplified as well. Instead of doing things the right way, the legislator has opted, under the pressure of the banks' lobby group, to open the doors to free trade with *future things* as if they were real.

A different problem arises when part of the building or structure under construction is to be sold in enforcement proceedings under Article 205-a of the EA. This type of enforcement is conducted against the indebted buyer who has entered a pre-sales contract with the investor for an apartment or office in the building under construction. Article 205-a does not provide guidance to how the apartment or office should be appraised in the enforcement proceedings, which could lead to unfair treatment of the indebted buyer. The EA calls it sale, but what actually happens is that the person who wins the public bidding steps in place of the indebted buyer in the pre-sales contract with the investor. All this is enforced without informing the investor or asking for the consent of the investor as the other party in the pre-sales contract. Both types of "sale" regulated by Article 205-a are conducted contrary to the substantive laws and without just consideration of the rights of all parties concerned. Article 205-a of the EA does not provide the basis for fair treatment of the debtor in the enforcement proceedings, and it completely ignores the rights of other concerned parties that are not directly involved in the enforcement proceedings. The so called "sale" pushes enforcers to interfere in *inter partes* relations, which exceeds the boundaries of the authority they are afforded under the Enforcement Act.

Taking all things into consideration, we find that application of Article 205-a of the EA in enforcement proceedings will violate the rights of debtors because they will not get a fair appraisal of the value of the rights, they will be deprived of in the enforcement proceedings. As Article 205-a does not consider the rights of other concerned parties outside the enforcement proceedings, it is very likely that their rights will be violated as well.

The provisions in Article 205-a of the EA will also have a wider effect on the Macedonian property law system because they call for free trade with *future things* as if they were real. If this trend takes on in other legislative acts, it will gradually erode the nature of real rights. *Future things* would be freely traded and real right on future things would be transferred from one person onto another without any certainty that those rights will ever be actually exercised.

Ultimately, this will blur the difference between real rights and rights arising from obligations.

Both legal practitioners and legal scholars have voiced their opinion against the enforcement of Article 205-a of the Enforcement Proceedings Act. However, these opinions have fallen on deaf ears. So far, the pressures of the banks' lobby group have prevailed before the authorities, supported by argument that the banking system will crush if Article 205-a is not enforced, or the argument that banks financially supported the Government during the COVID crisis and that the compensation is now due. In our opinion, neither of the arguments presented by the banks' lobby group is valid to support implementing a legal regime on *future things* that could potentially disrupt the entire property law system. By pursuing this path and enforcing Article 205-a of the EA, the legislator is "taking a jump from a high cliff into shallow waters", which will not end well. Instead of giving in to the pressure coming from lobby groups, the legislator should focus on amending Article 205-a of the EA and offering a more viable solution that will not be contrary to the material/substantive laws and will not disrupt the property law relations already put in place.

5. Conclusion

The existing legal provisions in the Macedonian legal system envisage that *future things* are an object of real rights. In our opinion, *future things* (objects) cannot be treated as such. They are neither movable nor immovable things; in fact, they are not even things in the strict legal sense of the word. There are no real rights that can exist on *future things* as anything more than a mere aspiration. The concept of *future things* is a legal construct created to enable economic activity primarily in the real estate market. The construct has its benefits but it should be made clear, both in applicable legislation and in practice, that no one can actually acquire real rights on *future things*. What can be obtained is a priority in acquiring real rights if and when the *future thing* becomes real. Economic activity in the real estate market should not include free trade of *future things* as if they were real estate. Instead, it should reflect the true nature of these relations which does not go beyond being an obligation.

References

Atias Ch. (1999). *Droit civil, Les biens*, quatrième édition. Paris: Litec;

Gavella N., Gliha I., Josipović T., Stipković Z. (1992). *Odaabrane teme iz stvarnog prava* (Selected Real Property Law Topics), Zagreb: Pravni fakultet u Zagrebu;

Групче А. (1983). *Имотно (Граѓанско) право - Општ дел.* (Property Law), Скопје: Култура;

Живковска, Р. (2005). *Стварно право.* (Real Property Law), Скопје: Европа 92;

Legislative acts

Закон за внатрешна пловидба (The Inland Navigation Act), *Сл. весник на РМ*, бр. 55/07, 26/09, 22/10, 23/11, 53/11, 155/12, 15/13, 137/13, 163/13, 42/14, 166/14, 146/15, 193/15, 31/16, 64/18;

Закон за градење (the Construction Act), *Сл. весник на РМ*, бр. 124/10, 18/11, 18/11, 36/11, 49/11, 54/11, 13/12, 144/12, 25/13, 79/13, 137/13, 163/13, 27/14, 28/14, 42/14, 115/14, 149/14, 187/14, 44/15, 129/15, 129/15, 217/15, 226/15, 30/16, 31/16, 39/16, 71/16, 103/16, 132/16, 35/18, 64/2018, 168/18, 244/19, 18/20, 279/20, 96/21;

Закон за договорен залог (Contractual Pledge Act), *Сл. весник на РМ*, бр. 5/03, 4/05, 87/07, 51/11, 74/12, 115/14, 98/15, 215/15, 61/16;

Закон за извршување (Enforcement Act), *Сл. весник на РМ*, бр. 72/16, 142/16, 178/17, 26/18, 233/18, 14/2020 и 136/20;

Закон за катастар на недвижности (the Real Estate Cadastre Act), *Сл. весник на РМ*, бр. 55/13, 41/14, 115/14, 116/15, 153/15, 192/15, 61/16, 172/16 и 64/18, *Сл. весник РСМ*, бр. 124/19;

Закон за облигационите и стварноправните односи во воздушниот сообраќај (Act on Obligations and Real Property Relations in Air Traffic) *Сл. весник на РМ*, бр. 85/08, 148/11, 10/15, 150/15;

Закон за облигационите односи (Civil Obligations Act), *Сл. весник на РМ*, бр. 18/01, 4/02, 5/03, 84/08, 81/09, 161/09, 123/13;

Закон за сопственост и други стварни права (Act on Ownership and Other Real Rights), *Сл. весник на РМ*, бр. 18/01, 92/08, 139/09, 35/10.

Др Родна Живковска,

Редовни професор,

Правни факултет „Јустинијан Први“ у Скопљу

Универзитет „Св. Кирил и Методиј“ – Скопље

Република Северна Македонија

Др Тина Пржеска,

Редовни професор,

Правни факултет „Јустинијан Први“ у Скопљу

Универзитет „Св. Кирил и Методиј“ – Скопље

Република Северна Македонија

БУДУЋА СТВАР КАО ПРЕДМЕТ СТВАРНИХ ПРАВА

Резиме

Овај рад даје одговор на питање да ли треба прихватити концепт да будућа ствар може бити ствар у стварноправном смислу речи, тј. да ли може бити објект стварних права, да ли може бити предмет реалног обезбеђења, да ли се може с њом располагати (пустити је у промет), и на крају да ли будућа ствар може бити предмет извршења у извршном поступку. Анализа показује да је криза проузрокована корона-вирусом имала штетне последице по здравствене системе европских земаља који су се нашли у колапсу, као и по европску економију која је претрпела губитке током пандемије. У тим условима, одређене институције у РС Македонији, као што су банке, с једне стране пружају финансијску помоћ државним институцијама, а с друге стране траже погодности које, на жалост, доводе до урушавања правне природе грађанскоправних института. Оваква дволичност забрињава теоретичаре грађанскоправне науке који у овим ванредним околностима апелује на очување стабилности грађанскоправних института, како не би дошло до још већих проблема у одржању стварноправних система и њиховог урушавања ради задовољења појединачних потреба.

Ауторке овог рада анализирају одређене грађанскоправне одредбе у македонском праву које се односе на будуће ствари у свим сферама стварно-правног система (вршење стварних права на будућој ствари, реално обезбеђење на будућој ствари, промет будуће ствари, и принудно извршење на будућој ствари). Извршена критичка анализа има за циљ да покаже да се концепт нормативног уређења будуће ствари не уклапа у њену правну природу као објекта стварних права.

Кључне речи: грађанско право, стварно право, будућа ствар.

Miloš Prica LL.D.,*
Associate Professor,
Faculty of Law, University of Niš

НАУЧНА КРИТИКА
10.5937/zrpfm1-40696

UDK: 316.774:004]:34(497.11)

Рад примљен: 16.10.2022.

Рад прихваћен: 12.11.2022.

THE LEGAL REGIME OF ELECTRONIC MEDIA IN THE LEGAL ORDER OF THE REPUBLIC OF SERBIA**

Abstract: *Different legal regimes of public information in the Republic of Serbia and the differences between the existing media have not been sufficiently analyzed in legal literature. From the positive law perspective, media differ by the legal regime of their structural organisation, activities and control, as well as by public information activities they perform. The media are subjects of a territorial community which have a duty to communicate their program content in an objective, impartial and truthful manner. Consequently, all media (both commercial and non-commercial ones) primarily serve general and public interests. The only difference is the content of public interest in individual media. In the order of a legal state (Rechtsstaat), the greatest impact is attributed to electronic media, especially television stations with state-wide (national) coverage as media aimed at accomplishing special goals in the field of public information. TV stations with national coverage primarily aim to accomplish general interests. They are bound by the special content of the public interest and, thus, they have a significantly wider scope of duties than other televisions. Unfortunately, the current circumstances in the field of public information in the Republic of Serbia prove otherwise.*

Keywords: *electronic media, televisions with national coverage, public service broadcasters, democratic society, culture promotion.*

* pricamilos@prafak.ni.ac.rs

** The paper is the result of research within the project "Responsibility in Legal and Social Context" financed by the Faculty of Law, University of Niš, in the period 2021- 2025.

1. Introduction

The legal order of the Republic of Serbia comprises systemic and special laws. Systemic laws are basic (generic, organic) laws which regulate an area of the legal order in a teleologically comprehensive (integral) manner, while special laws cannot do the same. In the Serbian legal order, the Public Information and Media Act¹ is a systemic (basic) media law which regulates the area of public information in a teleologically comprehensive manner. In addition to this basic legislative act, the Serbian legal order encompasses several special legislative acts regulating the legal regime of specific types of media, such as the Electronic Media Act² and the Public Media Services Act,³ They are special media laws, while the Public Information and Media Act is a general media law.

The Public Information and Media Act (the PIM Act) is a systemic (basic) law in the field of public information which regulates: (1) the positive law concept of the media; (2) the basic legal principles of public information; and (3) the general legal regime (basic legal institutes) of public information as an area of the legal order. Special media laws must comply with the basic media law in terms of the fundamental legal principles and basic public information institutes, which is in compliance with the constitutional principle of the unitary legal order.⁴ Legal principles, as teleological legal positions, express the basic legal ideas and guide legal awareness in the field of public information, defining the legal ground of legal norms as regulatory legal positions and the legal grounds for the activities of the media as subjects of the legal order. The legal norms contained in media

1 The Public Information and Media Act, *Official Gazette of the RS*, no. 83/2014, 58/2015 and 12/2016

2 The Electronic Media Act, *Official Gazette of RS*, no. 83/2014 and 6/2016.

3 The Public Media Services Act, *Official Gazette of RS*, no. 83/2014, 103/2015 and 108/2016.

4 From the positive law perspective, the doctrine on differentiation between systemic (generic, basic) and subject-specific laws derives from the Constitutional Court of the Republic of Serbia (hereinafter: the Constitutional Court) which specified its legal position on the unitary legal order as a constitutional principle in its Decision IU-z-231/2009 dated 22 July 2010 (*Official Gazette of RS*, no. 89/10) as follows: "Starting from the provisions of Article 4 (para. 1) of the Constitution which defines the principle of unitary legal order as one of the basic principles that the constitutional law system of the Republic of Serbia rests upon, the Constitutional Court points out that, even though the existing legal system does not differentiate between the so-called organic, general or basic laws that have stronger legal power than other "ordinary" subject-specific laws, which ultimately implies that the Constitutional Court is not authorized (under the provision of Article 167 of the Constitution) to assess the mutual compatibility of laws, the constitutional principle of the unitary legal order dictates that the basic principles and legal institutes envisaged in legislative acts which systemically regulate an area of social relations should be observed in subject-specific legislative acts as well, except if the systemic law explicitly prescribes the possibility of regulating such issues in a different manner." (Prca, 2018a: 103-126).

laws regulate the course, scope and reach of the legal regulation and activities of specific types of media, as well as the authorizations and legal obligations of the media as subjects of the legal order (Prica, 2018b: 135-180).

The PIM Act is the basic media law which guarantees the freedom of information and the existence of the public sphere as preconditions for a democratic society in the order of a legal state (*Rechtsstaat*, state of law). It protects media pluralism, the public nature of information on the media, the freedom of public criticism of public servants and political appointees, and prescribes the journalists' duty of care for the purpose of establishing unconditional validity of objective, impartial and truthful public information. Moreover, in terms of public information activities, this basic media law takes into account the interests and needs of specific vulnerable subjects in the territorial community, such as minors, people with disabilities and national minorities. The basic principles of public information should be supplemented by special legal guarantees within the scope of public information system, which are envisaged in the PIM Act, such as: the presumption of innocence, ban on hate speech, ban on public display of pornography, respect for personal dignity, privacy and private domain in general. Furthermore, the PIM Act defines the primary objectives in the field of public information which, along with the aforesaid principles of public information, represent the basic content of public interest, the starting point and foundation for building the edifice of public information.

As a systemic law, the Public Information and Media Act defines the concept of the media by enumerating the features that are included in or excluded from the positive law concept of the media. In the positive law sense, one of the essential features of the media is a set of media content conceptualized by the editorial staff, as a result of which the internal organizational structure of the media implies relations between media publishers/broadcasters, editors-in-chief, and journalists. Nevertheless, one should bear in mind that internal organizational structure is not identical for all media. Unlike the printed media and a vast majority of electronic media (where the internal organizational structure implies relations between media publishers, editors-in-chief and journalists), the republic and provincial media services (as electronic media) have their own managing bodies (the board of directors, the general manager, and the program council), which entails their special status. Additionally, the legal regime of supervision is not identical for all media. For instance, the Regulatory Authority for Electronic Media (RAEM) supervises the work of electronic media. However, in case of public media services, the RAEM supervision activities have been reduced to a minimum, and they have been completely excluded in case of printed media. From the perspective of the positive law, it means that the media are differentiated on the basis of the legal regime of their organizational

structure, activities and supervision, which ultimately define the type of media. Thus, the Public Information and Media Act is not only the basic but also the only legislative act applicable to printed media, which regulates all aspects of their operation. On the other hand, the legal regime pertaining to electronic media has been regulated by the Electronic Media Act, while the legal regime governing public media services (as electronic media) has been regulated by the Public Media Services Act. It has generated the need to establish several legal regimes governing the media and insist on the mutual legal correlation between the enacted media laws (the systemic and special legislative acts). In that context, it would be of crucial importance to determine the criteria for establishing the media legislation system by defining the relations between the systemic (basic) media law and special media laws.

In addition to defining the concept of the media and legal principles, the Public Information and Media Act regulates the general legal regime which applies to all media, including as follows: (1) the relationship between publishers, editors-in-chief, and journalists; (2) media register; (3) basic information about the media (imprint, short imprint, etc.); (4) distribution and storage of media content; (5) information retraction and information correction; (6) liability for damage, and (7) co-financing the projects in the field of public information.

All provisions of the Public Information and Media Act are directly applied to all media, while special laws may prescribe specific legal regimes for a particular type of media, provided that the specific legal regimes are in compliance with the provisions of the PIM Act. In the Republic of Serbia, the two special media legal regimes have been established for electronic media and public media services as a type of electronic media. The purpose of these special media legal regimes is to strengthen and expand the implementation of the general legal regime of public information. Consequently, it would be ideal to establish circular connection between the special legal regimes and the general legal regime by ensuring full compliance of all media laws in the media legislation system.

The Electronic Media Act regulates the establishment of electronic media, their status, scope of activities and supervision. The primary feature of the legal regime governing electronic media are extensive authorizations of the Regulatory Authority for Electronic Media (RAEM), which performs regulatory, supervisory and quasi-judicial tasks. The special legal regime envisaged in the Electronic Media Act should fully comply, in all aspects, with the general legal regime envisaged in the Public Information and Media Act. Depending on the scope of broadcasted media content, the electronic media can be classified into: a) media with national (state-wide) coverage, and b) regional (local, non-central) media. Television stations that broadcast TV programs on the entire territory of the country have a special legal status.

In a legal state, the greatest impact is attributed to electronic media, especially television stations with state-wide (national) coverage and the so-called public media services, as media which should accomplish special goals in the field of public information. In the Serbian legal system, the status and activities of public media services are regulated by the Public Media Services Act, which has the status of a special legislative act in relation to the Public Information and Media Act as the general legislative act. Moreover, considering that public media services are a type of electronic media, the Electronic Media Act is regarded as a hierarchically higher (general) legislative act in relation to the Public Media Services Act.

Television stations with state-wide (national) coverage primarily aim to accomplish general interests; they are bounded by the special content of the public interest and, thus, they have a significantly wider scope of duties than other televisions. Unfortunately, the current circumstances in the field of public information in the Republic of Serbia prove otherwise.

2. Legal Regime of Electronic Media

The media are subjects of territorial community which have a duty to inform the public in an objective, impartial and truthful manner. Given that public information is regarded as a common good, all media (both commercial and non-commercial ones) primarily serve general and public interests. All media are subject to public interest, but the content of public interest differs in some media. Therefore, the term “public media service” is quite meaningless, having in mind that all media are public services which are subject to the public law regime and public interest. No media can be excluded from the scope of public interest; only the content of public interest as a regulatory determinant can be different, depending on the type of media. Moreover, all media are public services because they perform activities which are crucial for the public interest. With this in mind, instead of using the phrase “public media service” which is obviously a result of uncritical borrowing of foreign terms, it would be more appropriate to use the terms “republic broadcasting service” and “provincial broadcasting service” (Prica, 2021a: 388-393).

In the organic sense, electronic media are providers of audio and audio-visual content. The entities that have the properties of providers of electronic media content (in the organic sense) are: 1) public service broadcasting institutions which act in compliance with the Public Media Services Act; 2) commercial providers of electronic media content; and 3) providers of electronic media content in the civil sector. In terms of their function, program content broadcasted via electronic media may be characterized as follows: (1) general media content

encompassing informational, educational, scientific, sports, entertainment (etc.) program content; (2) specialized media services which include program content of the same type (sports, cultural, music, educational, children, entertainment, etc.); and (3) commercial content, completely aimed at selling products via TV or self-promotion.

The legal regime governing electronic media is different from the legal regime governing printed media. It primarily refers to the fact that the status and activities of electronic media are regulated and supervised by the Regulatory Authority for Electronic Media (REAM), as an independent subject in institutional order of the Republic of Serbia. This body is also authorized to make decisions on issuing licenses and permissions for establishing electronic media, except for the electronic media which may be established without obtaining a license or permission. Here, we may observe the difference between the legal regime governing the registration of printed media and the legal regime governing the establishment of electronic media, which confirms the distinctiveness of the legal regime pertaining to electronic media.

The Regulatory Authority for Electronic Media (RAEM) is an independent organization. As such, it is not supervised by the Government or any state administration authority but the activities of such independent bodies may be controlled by the National Assembly and the courts. On the other hand, autonomous institutions and bodies are subject to the Government supervision. This shows the difference between independence and autonomy as two distinctive features of the legal status of the institutions and bodies in the legal order. Having in mind that these concepts are mutually exclusive and that a body cannot be both independent and autonomous at the same time, it is rather baffling that the Electronic Media Act defines the Regulatory Authority for Electronic Media as “an independent and autonomous organization”. Therefore, the legal definition is contradictory (like oxymorons “cold fire” or “wooden iron”). This RAEM authorities are so extensive that we can freely say that that the Regulatory Authority for Electronic Media performs regulatory, supervisory and quasi-judicial tasks, which is a legal curiosity. This Regulatory Authority (RAEM) performs continuous supervision over the electronic media by controlling the operations of electronic media content providers in terms of consistent application and development of the principles governing the relations in the field of electronic media, as well as in terms of meeting the requirements for providing media content, fulfilling the obligations of media content providers envisaged in the Electronic Media Act and by-laws, and taking the prescribed measures without delay. In particular, the Regulatory Authority (RAEM) is obliged to ensure that media content providers comply with the obligations referring to program contents envisaged in the Electronic Media Act and conditions under which the license

for their operation has been issued, especially in terms of type and nature of the program. Moreover, the Regulatory Authority for Electronic Media has the authority to initiate action and exercise meritory control.

In a legal state, different legal goods and legal interests are dynamic expressions of legal goods (Prica, 2019: 597-639). In a legal order, individual goods (freedom, private property, human dignity, etc.) which belong to humans/citizens as subjects of the legal order are the properties of legal goods. Moreover, the common goods (of the state as a territorial community) are also the properties of legal goods. Legal interests are dynamical expressions of legal goods in the legal order. For example, public health is a common good clause, and preventing the spread of the COVID-19 pandemic is an example of a common interest as a expression of a dynamic interest of common goods. On the other hand, an individual's health is an example of an individual legal good, while the individual's need to protect personal health information and prevent the disclosure of such data to third parties is an example of a private interest as a dynamic expression of an individual legal good in the legal order of a state of law. Therefore, the order of a legal state encompasses common interests as dynamic expressions of common goods and private interests as dynamic expressions of legal goods of an individual as the subject of the legal order. Common and private interests are substantial categories in the order of a legal state.

Unlike common and private interest as substantial categories, public interest is a relational category. Public interest is a regulatory determinant in the order of a legal state, resulting from the need to legally regulate the relations between different legal goods and interests. In the order of a legal state, public interest encompasses both common and private interests. It is important to emphasize that a public interest is not equivalent to a common interest; thus, a public interest cannot be equaled with a common interest. In the above example referring to public health and individual's health condition, public interest in obtaining public information would imply establishing a balance between the right of all to be informed about COVID-19 and the right of an individual to prevent the disclosure of his/her personal health information to third parties.

Freedom of the media also has the character of a legal good in the order of legal state. It is anchored between general and private interests, common goods and individual legal goods, the interventionism of state authorities and the autonomy of civil society, and the institutional order of public authority and the institutional order of the territorial community. Media law is defined as a system which comprises teleological, systemic and regulatory legal positions. Public information is based on the public interest as a regulatory, ethical and democratic determinant; hence, it means that media activities are based on written law as

a regulatory determinant, the public as a democratic determinant, and virtues as an ethical determinant of public interest.⁵

The presence of various legal regimes governing specific media is the result of the fact that there are different goals which have to be achieved within the public information system as an area of the legal order. Consequently, legal regimes which have been regulated by special media laws reflect the specificity of the content of public interest in specific types of the media. The basic content of the public interest within public information has been determined in the systemic (basic) media law, on the basis of which the legislator may develop special legal regimes of public information regulating the activities of specific media. In this context, one of the most prominent examples refers to public broadcasting services and televisions with national (state-wide) coverage as electronic media with particular duties within the public information system. The core public interest in the area of public information is stipulated in Articles 15 and 16 of the Public Information and Media Act, which was the starting point for determining the content of public interest which would be applied to televisions with national coverage and public broadcasting services in line with the special legislation.

Televisions with state-wide (national) coverage are subject to the legal regime regulated by the Electronic Media Act on and the Rulebook on Minimum Requirements for providing media services and Decision-making Criteria in the process for issuing a license for providing media services based on public competition (2016).⁶ In terms of program requirements, the Rulebook establishes the minimum requirements that should be met by a television aspiring to obtain the status of the media with national coverage. These requirements entail the obligation to broadcast the following contents: 1) information program; 2) scientific-educational program; 3) cultural-artistic program; 4) documentary program; 5) children and teenage programs (Article 11 of the Rulebook). Televisions with national coverage are bounded by the special content of the public interest; thus, they have broader obligations than other televisions, except for

5 Today, the primary issue is not how to safeguard the freedom of the media from state interference but how to ensure that the media serve to uphold and develop the state governed by the rule of law. "Nowadays, the traditional meaning of freedom of the press, which is limited to protecting the press from the state abuse of power, is no longer sufficient. According to the traditional conception, as noted by Maurice Duverger, freedom of the press resembles freedom in the jungle: all animals are protected from being hunted (by the state) but who will protect small and medium-size animals from tigers or elephants (financially powerful individuals)? The press is not free if it is protected only from the state but not from the impact of financial tycoons." (Marković, 2020: 480).

6 Rulebook on Minimum Requirements for providing media services and Decision-making Criteria in the process of issuing a license for providing media services based on public competition, *Official Gazette of the RS*, no. 46/2016.

public media services with the highest obligations in the field of public information. By performing their primary activities, televisions with national coverage should ensure the attainment of special interests in the area of public information and provide general and comprehensive media services including informative, educational, cultural and entertainment contents for all audiences.

In view of the foregoing, the essence of subject-specific legal regimes is to strengthen and enhance the implementation of general legal regime of public information, whereby it would be ideal to establish circular connection between the special legal regimes and the general legal regime by ensuring full mutual compliance of all media laws in the media legislation system.

The public media service is an independent legal entity which, by performing its primary business activity, enables the achievement of special interests in the field of public information and provides general and comprehensive media services which include informative, educational, cultural and entertainment content intended for all sections of society. In terms of their legal status, public media services differ from other electronic media because they have the status of a legal entity and the status of the holder of public authorities. Unlike public media services, other electronic media have neither the status of a legal entity nor the status of a public authority holder. Namely, the status of a public authority holder is granted to the subjects of the territorial community that perform the activities of substantial public interest, which is the primary reason for entrusting such subjects with specific prerogatives of public governance. Given the fact that these subjects are not public governance holders, they are called “public authority holders” (as the term “public authorities” seems to be more suitable for denoting public governance prerogatives). Thus, the legislator distinguished between the public governance authorities and territorial community subjects that are not public governance holders, which is absolutely correct if one takes into consideration that performing the activities of substantial public interest is not equivalent to performing public governance activities. In the domestic literature, it has not been acknowledged that public media services have the status of public authority holders, which is the result of a rather confusing standpoint on the difference between the state and non-state administration. Therefore, in area of public information, the status of public authority holders is granted to the Regulatory Authority for Electronic Media and public media services; other electronic media and printed media are not public authority holders. Moreover, the organizational structure of public media services is quite different from other electronic media, primarily due to the fact that public media services have internal bodies that other electronic media do not have. Above all, public media services differ from other electronic media in terms of the degree of public participation in constituting their organizational structure and implementation

of public media service activities. In this context, the Public Media Services Act envisages the accountability of the public media service broadcasters to the general public for the activities they perform. (Prica, 2021a: 388-408).

The primary activity of public media services aims to accomplish specific interests in the field of public information through the producing, purchasing, processing and broadcasting radio, television and multimedia content, including informative, scientific-educational, cultural-artistic, children, entertainment, sports, religious and other programs which are of public interest for the citizens and territorial community subjects. The objectives of the public media service activities go way beyond the scope of activities of other electronic media.⁷ Thus, it may be said that that public media services are a comprehensive embodiment of the public interest in the area of public information. Televisions with national coverage and public media services perform commercial activities as well, but such activities should be a subsidiary element of the content of the public interest within the public information activity performed by these media.

Speaking of televisions with national coverage, the current situation in the Republic of Serbia is rather unfortunate, having in mind that none of the four commercial televisions with state-wide (national) coverage (Pink, O2, Happy, and Prva) broadcasts all five mandatory television genres (informative, scientific-educational, documentary, cultural-artistic and children's programs), which are stipulated in the Rulebook. Information on the increase of reality programs in the structure of media content of the televisions with national coverage can be the best indicator of unfortunate media circumstances in Serbia. For instance, during 2018 and 2019, the share of informative and reality programs broadcasted on Pink and Happy was 65.97% and 74.86% respectively. The increase of informative and reality programs has caused irreparable damage to culture and art. Moreover, in the period from 2012 to 2020, the presence of documentary, scientific-educational and children programs on televisions with national coverage was at the level of a statistical error (from 0,03 to 0,54%),

7 Some of the objectives envisaged in the Public Media Services Act are as follows: 1) developing media literacy of the population; 2) production of domestic documentary program and TV series; 3) providing timely information to the public about current worldwide events, as well as about scientific, cultural and other civilization achievements; 4) promoting general education, health education and environmental education; 5) developing culture and artistic creation; 6) nurturing humane, ethical, artistic and creative values; 7) satisfying citizens' entertainment, recreational, sports and other needs; 8) informing the citizens abroad and members of the Serbian diaspora living outside the territory of the Republic of Serbia; 9) presenting cultural heritage and artistic creation both at home and abroad, and 10) informing the foreign public about the events and circumstances in the Republic of Serbia (Article 7 of the Public Media services Act).

while cultural-artistic program on Pink TV has been covered by zero minutes since 2013 (Prica, 2021a : 381-384).

3. Institutional Imbalance between Electronic Media and Other Public Information Subjects

The Public Information and Media Act (PIM Act) does not regulate the relationship between the provisions of the PIM Act and the provisions of other media laws, which is a major drawback in terms of the media legislation system. As the basic legislative acts, the PIM Act should contain the legal grounds for adopting special media laws, but its provisions should also clearly define the limits and range of legal regimes which would be established by a special law.⁸ Furthermore, in the part regulating the general media regime and legal institutes envisaged in this Act, the PIM Act should regulate the possibility of divergence from its own provisions (i.e. explicit referral to provisions of other media laws). The essence of the systemic law is to shape the possibility of developing the legal regimes within the legal order, not only to use it as a general legislative act which is applied to issues that have not been regulated in the special law.

The Electronic Media Act does not appropriately regulate the relation between its own provisions and the provisions of the basic media law (PIM Act),⁹ nor does it regulate the relations between its own provisions and the provisions of the Public Media Services Act. In turn, the Public Media Services Act refers to the concurrent application of the PIM Act and the Electronic Media Act (!) when it comes to matters which have not been regulated this Act, but it provides no further clarification or explanation.¹⁰ The concurrent application of the two media laws is neither correct nor possible. In terms of public media services, it

8 The only provision of the PIM Act that refers to relations with other laws is Article 67 of the PIM Act, which envisages the application of the Criminal Procedure Code, regarding the ban on distribution of media content.

9 Article 3 of the Electronic Media Act: "Provisions of this Act shall be interpreted in terms of promoting the values of a democratic society, in accordance with the principles of the Constitution of the Republic of Serbia, laws regulating the field of public information and applicable international standards in the field of human and minority rights, as well as practices of international institutions which supervise their implementation." Instead of this formulation, it would be appropriate to envisage the primacy and direct application of the Public Information and Media Act for all issues that have not been regulated by the Electronic Media Act, especially having in mind that the Electronic Media Act explicitly refers to some other laws (Article 2 of the Broadcasting Act, Article 41 of the General Administrative Procedure Act, and Article 42 of the Administrative Disputes Act).

10 Article 52 of the Public Media Services Act states: "The provisions of this Act that regulates the field of public information and electronic media shall apply to all issues pertaining to public media services which have not been regulated by the Public Media Services Act."

would be legally appropriate to envisage the subsidiary application of the basic media law (PIM Act) and the analogous application of the Electronic Media Act. In view of the aforesaid and considering that the PIM Act does not regulate the relations between its own provisions and provisions of other media laws, it cannot be said that the legal order of the Republic of Serbia has a comprehensive media legislation system. This conclusion may be supported by the fact that media laws do not clearly define the relations between various subjects in the area of public information, which particularly refers to the relations between the National Assembly, the Ministry in charge of public information, the Regulatory Authority for Electronic Media, and public media services.¹¹

First of all, electronic media activities cannot be the subject matter of control of the competent Ministry and the Government, as they do not have jurisdiction in this area. However, electronic media are subject to substantial supervision and control by the Regulatory Authority for Electronic Media (hereinafter: the RAEM). Bearing in mind that the RAEM has the status of an independent subject (entity), the institutions that can supervise its work are the National Assembly and competent courts (in terms of legal acts and actions). Moreover, unlike other electronic media, public media services are not subject to extensive RAEM control.¹² The Regulatory Authority (RAEM) does not have the authority to participate in the decision-making process for obtaining the status of a public

11 The relationship between a general (basic) law and a subject-specific law may be regulated through the regime of legal subordination and the regime of legal referral, which is the cornerstone for the differentiation between the subsidiary and the analogous application of the general law. Considering that this issue has not been previously elaborated in great detail in legal literature, there is no common perception in Serbian legislation and among practitioners concerning the distinction between the subsidiary and the analogous application of the general law.

From the author's standpoint, the analogous application is not the same as the subsidiary application of the general law. The subsidiary application implies the application of the general law as a whole for all issues which have not been regulated by a subject-specific law. Analogous application implies the application of the general law in concordance with the nature of the relations between the legal regime and the subject matter (substance) of legal regulation (Prica, 2021b: 97-116). Having this in mind, the basic media law should epitomize the difference between the subsidiary and the analogous application of its provisions in relation to subject-specific media laws.

12 Regardless of the fact that it is quite natural that public media services are not controlled by the Regulatory Authority for Electronic Media (REAM), the REAM authorities over public media services are exercised in the area of constituting the managing boards of public media services, which results in instituting an inseparable link between public media services and the REAM. Accordingly, Article 28 of the Electronic Media Act envisages restricted control authorities of the REAM in terms of public media services. These authorities are considered to be unreasonable and inapplicable, considering the fact it is a relationship between two independent subjects.

media service . It is due to the fact that public media services are independent subjects (legal entities) which are subject to control of the National Assembly, just like the Regulatory Authority for Electronic Media. This means that both public media services and the REAM have the status of independent public authority holders. Ultimately, it means that independent entities are not controlled by other public governance bodies but are subject to control by the National Assembly and competent courts.¹³ However, the control (supervision) authorities of the National Assembly have not been explicitly stipulated, which makes this form of control practically nonexistent, just like a footprint in the sand which may be washed away by a random wave, whereby the arbitrary actions of the Regulatory Authority do not make allowances for laying down the foundations of building the edifice of enlightened public information in the Republic of Serbia. Furthermore, it should be emphasized that the relations between the Ministry in charge of public information affairs, the Regulatory Authority (REAM) and public media service broadcasters have not been comprehensively regulated either, which may be observed in the supervision of the implementation of media laws. Namely, the Ministry in charge of public information affairs supervises the implementation of the provisions of the Public Information and Media Act and the Public Media Services Act, but it does not supervise the implementation of the Electronic Media Act.

The only appropriate solution would be to regulate the control authorities and mutual relations between the National Assembly, the Regulatory Authority (REAM), public media service broadcasters, and the competent Ministry by amending the provisions of the Public Information and Media Act, and to envisage that the (generic) provisions of the basic PIM Act shall be further specified in the special media laws. Additionally, the author considers that there is an institutional imbalance between independent public information subjects in the field of public information. Bearing in mind that the National Assembly's control over the actions of independent bodies has not obtained its clear legal form, appointing a commissioner for public information would be an adequate step towards establishing institutional balance in the field of public information. The National Assembly would elect the commissioner from the rank of reputable media professionals. The commissioner would be tasked to monitor the operations of all media and other public information subjects. The commissioner would not have the authority to directly interfere with media work but his/her monitoring activities of the media, the REAM and other public information

13 Article 6 of the Public Media Services Act envisages that RTV Serbia and RTV Vojvodina shall submit an annual Report on Activities and Business Operations for the previous year, and the report of an independent authorized auditor, to the National Assembly for consideration and decision-making, as well as to the Regulatory Authority (RAEM) for informative purposes.

subjects would enable the commissioner to inform the territorial community subjects about her/his observations, and to send proposals to the National Assembly for improving the work of public information subjects. The activities of the commissioner for public information would eliminate the arbitrariness of the Regulatory Authority for Electronic Media, establish institutional balance and significantly contribute to the development of the control function of the National Assembly, all of which are the necessary preconditions for establishing media law as a system of teleological, systemic and regulatory legal positions which are based on mutual compliance and consistency of media laws.

4. Conclusion

The presence of various legal regimes governing specific media stems from the different goals which are to be accomplished within the public information system as an area of the legal order. Consequently, legal regimes defined by special media laws reflect the specific content of public interest pertaining to specific types of media. The basic content of public interest within the framework of public information has been regulated by the Public Information and Media Act, as the basic media law in this area. Based on the essential content of the public interest envisaged in this Act, the legislator may enact subject-specific legal regimes of public information pertaining to the activities of specific types of media.

The media are territorial community subjects (legal entities) which are obliged to inform the public and communicate their program contents in an objective, impartial and truthful manner. Considering that public information is regarded as a common good, all media (including the commercial ones) are primarily aimed at accomplishing the common and public interests; the only difference may be the content of public interest differs in some media. In the legal order of a state of law (*Rechtsstaat*), the greatest impact is attributed to electronic media, especially televisions with state-wide (national) coverage and the so-called public media services as media which have to accomplish special goals in the field of public information. Televisions with national coverage and public media services which are primarily aimed at accomplishing general interests are bounded by the special content of the public interest and, thus, have more substantial duties than other televisions. Unfortunately, the current circumstances in the field of public information in the Republic of Serbia provide quite a different picture.

The Electronic Media Act does not appropriately regulate the relations between its own provisions and provisions of the Public Information and Media Act as the basis legislative act in this area. Moreover, it does not regulate the relations between its own provisions and provisions of the Public Media Services Act. In

turn, the Public Media Services Act refers to concurrent application of the fundamental media law and the Electronic Media Act (!) in cases where the matter have not been regulated in its own provisions. After all, considering the fact that the Public Information and Media Act does not regulate the relations between its own provisions and provisions of other media laws, it may not be concluded that the legal order of the Republic of Serbia has a comprehensive media legislation system. This conclusion may be supported by the fact that media laws do not clearly define the relations between various subjects in the field of public information, particularly the relations between the National Assembly, Ministry in charge of public information, the Regulatory Authority for Electronic Media and public media services.

The only adequate solution would be to regulate the control authorities and mutual relations between the National Assembly, the competent Ministry, the Regulatory Authority for Electronic Media and public media service broadcasters by amending the provisions of the Public Information and Media Act, and to envisage that the (generic) provisions of the basic PIM Act shall be further specified in the special media laws. Additionally, the author of the paper considers that there is an institutional imbalance between independent public information subjects in the field of public information. Bearing in mind that the National Assembly's control over the actions of independent bodies has not obtained its clear legal form, appointing a commissioner for public information would be an adequate step towards establishing institutional balance in the field of public information. The National Assembly would elect the commissioner from the ranks of reputable media professionals. The commissioner would be tasked to monitor the operations of all media and other public information subjects. The commissioner would not have the authority to directly interfere with media work but his/her monitoring activities of the media, Regulatory Authority of Electronic Media and other public information subjects would enable the commissioner to inform the territorial community subjects about her/his observations, and to send proposals to the National Assembly for improving the work of public information subjects. The activities of the commissioner for public information would eliminate the arbitrariness of the Regulatory Authority of Electronic Media, establish institutional balance and significantly contribute to the development of control function of the National Assembly, all of which are the necessary preconditions for establishing media law as a system of teleological, systemic and regulatory legal positions which are based mutual compliance and consistency of media laws.

References

Lukić, T. (1995). *Teorija države i prava, II. Teorija prava* (Theory of State and Law II. Theory of Law), Zavod za udžbenike i nastavna sredstva, Beograd.

Marković, R. (2020). *Ustavno pravo i političke institucije* (Constitutional Law and Political Institutions), 25. ponovljeno izdanje, Službeni glasnik, Beograd.

Petrović, M. (1981). *Pravna vezanost i ocena celishodnosti državnih vlasti i organa* (The Binding Effect of Law and Assessment of Expediency of State Authorities and Bodies), Savremena administracija, Beograd.

Prica, M. (2017). *Eksproprijacija kao pravni institut* (Expropriation as a Legal Institute), doktorska disertacija, Pravni fakultet Univerziteta u Nišu.

Prica, M. (2018a). Jedinstvo pravnog poretka kao ustavno načelo i zakonsko uređivanje oblasti pravnog poretka – Ujedno izlaganje o unutrašnjem pravnom sistemu (The Unity of Legal Order as a Constitutional Principle and Statutory Regulation of the Legal Order), *Zbornik radova Pravnog fakulteta u Nišu*, br. 78. str. 103-126.

Prica, M. (2018b). Pravni principi u poretku pravne države: kanoni pravnog poretka i unutrašnjeg pravnog sistema (Legal Principles in the Order of a Legal State: Canons of the legal order and the internal legal system), *Zbornik radova Pravnog fakulteta u Nišu*, br. 80. str. 135-180.

Prica, M. (2019). Upravna stvar i upravno-sudska stvar (The Administrative Matter and the Administrative-Court Matter: Contribution to the reform of the Serbian legislation and judiciary), *Zbornik radova Pravo u funkciji razvoja država*, Kosovska Mitrovica, str.597-639.

Prica, M. (2021a). *Pravna država i mediji- kanoni medijskog prava* (Legal State and the Media: Media Law Canons), Pravni fakultet Univerziteta u Nišu, Niš.

Prica, M. (2021b). Subsidiarna i shodna primena Zakona o opštem upravnom postupku (Subsidiary and Analogous Application of the General Administrative Procedure Act), *Zbornik radova Pravnog fakulteta u Nišu*, br. 91/2021, str. 97-116.

Živanović, T. (1997). *Sistem sintetičke pravne filozofije, sintetička filozofija prava, I* (A System of Synthetic Legal Philosophy, Synthetic Philosophy of Law), Službeni list; Beograd.

Legislative acts and case law

Zakon o javnom informisanju i medijima (The Public Information and Media Act), *Službeni glasnik Republike Srbije*, br. 83/2014, 58/2015 i 12/2016.

Zakon o elektronskim medijima (Electronic Media Act), *Službeni glasnik RS*, br. 83/2014 i 6/2016.

Zakon o javnim medijskim servisima (Public Media Services Act), *Službeni glasnik RS*, br. 83/2014, 103/2015 i 108/2016.

Pravilnik o minimalnim uslovima za pružanje medijske usluge i kriterijumima za odlučivanje u postupku izdavanja dozvole za pružanje medijske usluge na osnovu sprovedenog javnog konkursa (Rulebook on Minimum Requirements for Providing Media Services and Criteria for Decision-Making in the Proceeding for Issuing a License for Providing Media Services based on conducted Public Competition), *Službeni glasnik RS*, broj 46/2016.

Odluka Ustavnog Suda Republike Srbije (Decision of the Constitutional Court of RS) IUz-231/2009 od 22. jula 2010. godine *Službeni glasnik RS*, broj 89/10.

Др Милош Прица,
ванредни професор,
Правни факултет, Универзитет у Нишу

ПРАВНИ РЕЖИМ ЕЛЕКТРОНСКИХ МЕДИЈА У ПРАВНОМ ПОРЕТКУ РЕПУБЛИКЕ СРБИЈЕ

Резиме

У литератури нису анализовани различити правни режими јавног информисања у Републици Србији, а нису разматране ни разлике између постојећих медија. Медији се у позитивноправном значењу разликују према правном режиму устројства, делатности и контроле, а разликују се и према основу делатности јавног информисања коју обављају. Медији су субјекти територијалне заједнице са дужношћу објективног, непристрасног и истинитог саопштавања програмских садржаја, следствено чему сви медији, укључујући и комерцијалне, преваходно служе остваривању општих и јавних интереса, само се садржина јавног интереса разликује код појединих медија. Највећи утицај у поретку правне државе имају електронски медији, а међу електронским медијима издвајају се телевизије са целодржавном (националном) покривеношћу, као медији који би требало да остварују посебне циљеве у области јавног информисања. Телевизије са целодржавном покривеношћу преваходно служе остваривању општих интереса, везане су посебном садржином јавног интереса и стога имају знатно веће дужности од других телевизија, што нажалост не одговара постојећим приликама у области јавног информисања у Републици Србији.

Кључне речи: електронски медији, телевизије са целодржавном покривеношћу, медијски сервиси, демократско друштво, унапређивање културе.

Др Урош Здравковић,*
доцент,
Правни факултет, Универзитет у Нишу

ПРЕГЛЕДНИ НАУЧНИ РАД
10.5937/zrpfm1-40426

UDK: 347.451.032:[347.751:339.542

Раd примљен: 29.09.2022.
Раd прихваћен: 08.11.2022.

ПРАВНА СРЕДСТВА ПРОДАВЦА ЗА СЛУЧАЈ КУПЧЕВЕ ПОВРЕДЕ УГОВОРА О МЕЂУНАРОДНОЈ ПРОДАЈИ РОБЕ**

Апстракт: Раd се бави анализом правних средстава која стоје на располагању продавцу услед повреде уговора о међународној продаји робе од стране купца. Предмет истраживања су одговарајуће одредбе Конвенције Уједињених нација о уговорима о међународној продаји робе из 1980. године. Циљ истраживања је да се обезбеди систематичан и целовит приказ наведене теме, у оквирима које задаје обим једног рада. Ова тема, иначе, припада широј области у оквиру права међународне продаје, а која уређује правна средства уговорних страна услед повреде уговора о међународној продаји робе. Метод истраживања се састоји у анализи одредаба поменуте Конвенције, одговарајуће и доступне судске и арбитражне праксе, као и ставова домаћих и иностраних аутора. У правна средства којима располаже продавац услед повреде уговора о међународној продаји робе од стране купца спадају: а) право продавца да тражи извршење обавезе од купца; б) право продавца да купцу додели додатни рок за извршење обавезе; в) право продавца да раскине уговор и г) право продавца да изврши спецификацију робе уместо купца.

Кључне речи: право међународне продаје робе, Бечка конвенција, повреда уговора, правна средства продавца.

* uros@prafak.ni.ac.rs

** Раd је настао као резултат истраживања на пројекту „Одговорност у правном и друштвеном контексту“, који финансира Правни факултет Универзитета у Нишу, у периоду 2021–2025. године.

** Раd је изложен на научној конференцији „Тиквешки правнички денови – правото и правната сигурност“ која је одржана у организацији Института за правно-економско истраживање и едукацију Iuridica prima, од 14. до 16. октобра 2022. године у Неготину (Северна Македонија).

1. Уводне напомене

Правна средства којима продавац располаже у случају повреде уговора о међународној продаји робе од стране купца претежно су разврстана у члановима 61–65 Конвенције Уједињених нација о уговорима о међународној продаји робе¹ (даље и: Бечка конвенција, Конвенција). Члан 61 има уводни карактер и даје општи каталог правних средстава којима се продавац може служити услед купчеве повреде уговора. Текст ове одредбе гласи:

„(1) Ако купац не изврши било коју од својих обавеза коју има на основу уговора или ове конвенције, продавац може:

(а) користити права предвиђена у члановима 62 до 65;

(б) захтевати накнаду штете предвиђену у члановима 74 до 77.

(2) Продавац не губи право да захтева накнаду штете тиме што користи своја права у погледу других средстава.

(3) Кад се продавац користи средством које је предвиђено за повреду уговора, суд или арбитража не може одобрити купцу продужење рока.“

Чланови 62–65 Конвенције разрађују понаособ правна средства продавца услед купчеве повреде уговора. Ту спадају: а) право продавца да тражи извршење обавезе од купца (разрађено у члану 62); б) право продавца да купцу додели додатни рок за извршење обавезе (разрађено у члану 63); в) право продавца да раскине уговор (разрађено у члану 64) и г) право продавца да изврши спецификацију робе уместо купца (разрађено у члану 65).

Већина одредби које уређују правна средства продавца за случај купчеве повреде уговора се по својој садржини поклапају са коресподентним одредбама Конвенције које уређују правна средства купца услед продавчеве повреде уговора. Наиме, уводни члан 61 је претежно паралелан са чланом 45, који представља уводну одредбу за правна средства купца. Правна средства продавца која су предвиђена чланом 62 кореспондирају са средствима купца из члана 46 (право да се тражи извршење обавезе). Члан 63 аналоган је са чланом 47 (право на додељивање додатног рока за извршење обавезе). На крају, „продавчев“ члан 64 одговара „купчевом“ члану 49 (право да се раскине уговор).

1 Конвенција је донета 11. априла 1980. године у Бечу, а ступила је на снагу 1. јануара 1988. године. Конвенцију су до сада ратификовале 94 државе. Социјалистичка Федеративна Република Југославија ратификовала је Конвенцију 1984. године („Службени лист СФРЈ – Међународни уговори“, бр. 10-1/84). Република Србија примењује Конвенцију, као један од правних следбеника СФРЈ.

Члан 61 Конвенције, који, као што је наведено, представља уводну и општу одредбу, изричито (у ставу 2) признаје право продавцу на надокнаду штете, без обзира на правна средства која су му омогућена члановима 62–65 Конвенције. Наиме, одредба (1)(а) члана 61 која упућује продавца на правна средства која су предвиђена члановима 62–65 Конвенције, и одредба (1)(б), која признаје продавцу право на надонаду штете, нису постављене као одредбе које се међусобно искључују. Продавац ће увек моћи да тражи надокнаду штете, уколико је она настала, и то у складу са члановима 74–77 Конвенције, без обзира да ли се истовремено користи неким средством које је предвиђено у члановима 62–65.² Одредба која признаје право продавцу на надокнаду штете је нарочито од значаја када се продавац користи правом на раскид уговора.³

Иако је питање надокнаде штете нераскидиво везано за тему правних средстава услед повреде уговора, оно представља комплексну и засебну област. У прилог таквој тврдњи говори и околност да су редактори Бечке конвенције питање надокнаде штете разрадили у посебном одељку Конвенције (члановима 74–77), а не заједно са осталим правним средствима (у случају продавца то су поменути чланови 62–65). Због тога се овај рад не бави темом надокнаде штете, која због своје комплексности заслужује самосталну обраду у оквиру засебног рада.

На основу члана 61(1) Конвенције, продавац може користити правна средства предвиђена члановима 62–65 Конвенције, и/или захтевати надокнаду штете ако купац не изврши било коју од својих обавеза које има на основу уговора или саме Конвенције (укључујући и релевантне обичаје и успостављену праксу између уговорних страна⁴). С тим у вези, уколико купац повреди неку обавезу која није предвиђена Конвенцијом, већ су је уговорне стране успоставиле на основу аутономије воље, продавац ће моћи да се користи одредбама на које упућује члан 61 Конвенције.

2 Пресуда Округног суда у Сану (Швајцарска) у предмету *Transport of spirits*, бр. Т 171/95 од 20. фебруара 1997. године (CLOUT case No. 261).

3 Видети, на пример, одлуку Кинеске међународне економске и трговинске арбитражне комисије у предмету *Styrene monomer*, бр. CISG/2002/03 од 4. фебруара 2002. године (CLOUT case No. 986) и пресуду Округног суда у Сану (Швајцарска) у предмету *Transport of spirits*, бр. Т 171/95 од 20. фебруара 1997. године (CLOUT case No. 261).

4 На основу члана 9 Конвенције који гласи:

„(1) Стране су везане обичајима са којима су се сложиле, као и праксом успостављеном међу њима.

(2) Ако није друкчије договорено, сматра се да су стране прећутно подвргле свој уговор или његово закључење обичају који им је био познат или морао бити познат и који је широко познат у међународној трговини и редовно га поштују уговорне стране у уговорима исте врсте у односној струци.“

Евентуална решења националног права којима се уређује право продавца услед повреде тако успостављених обавеза неће се применити.⁵

Продавац ће моћи да се користи средствима која су наведена у члану 61 Конвенције уколико *сматра* да је купац повредио своју обавезу. Није неопходно да продавац, у одговарајућем судском или арбитражном поступку, докаже да купац није извршио своју обавезу.⁶ Уколико пак купац сматра да се продавац неосновано користи средствима из члана 61, може против њега употребити средства из члана 45 (која му стоје на располагању услед продавчеве повреде уговора), или покренути против продавца поступак пред судом или абитражом.

Одредбе предвиђене у члановима 62–65 нису једине у тексту Конвенције које уређују средства којима располаже продавац у случају купчеве повреде уговора. Као и код купца (случај са члановима 46–52), ове одредбе разрађују принципијална средства којима се продавац може користити. Конвенција у и својим осталим нормама такође уређује средства којима продавац и купац располажу у случају повреде уговора (већ су поменути чланови 74–77 који уређују право на надокнаду штете). Ту спадају и чланови 71–73 (правна средства услед антиципативне повреде уговора и повреде уговора са узастопним испорукама), члан 78 (који уређује право уговорних страна на камату), као и члан 88 (право на продају робе из самопомоћи). У ширем смислу, каталогу одредби које уређују право продавца услед купчеве повреде уговора би се могле придодати и ставови (1) и (2) члана 58 које омогућавају продавцу да услови предају робе или докумената плаћањем цене.

На основу члана 61(3) Конвенције, кад се продавац користи средством које је предвиђено за повреду уговора, суд или арбитража не може одобрити купцу продужење рока за извршење обавезе, укључујући и рок за плаћање цене. Разлог за овакво решење (исто је предвиђено и чланом 45 у односу на купца), лежи у превенцији националних судова да, примењујући домаће

5 Пресуда Апелационог суда у Греноблу у предмету *S.A.R.L. Bri Production "Bonaventure" v. Société Pan Africa Export* од 22. фебруара 1995. године (CLOUT case No. 154); пресуда Привредног суда Кантона Аргау у Швајцарској у предмету *Cutlery* бр. OR.96.00013 од 26. септембра 1997. године (CLOUT case No. 217); пресуда Вишег регионалног суда у Келну у предмету *Tannery machines*, бр. 27 U 58/96 од 08. јануара 1997. године (CLOUT case No. 311); пресуда Округног суда у Сану (Швајцарска) у предмету *Transport of spirits*, бр. T 171/95 од 20. фебруара 1997. године (CLOUT case No. 261); пресуда Врховног суда у Квинсленду (Аустралија) у предмету *Downs Investments in liq. v. Perwaja Steel* од 17. новембра 2000. године (CLOUT case No. 631).

6 Пресуда Вишег регионалног суда у Кобленцу у предмету *Computer equipment*, бр. 2 U 1230/91 од 17. септембра 1993. године (CLOUT case No. 281).

право, продужавају рок за извршење обавезе и на тај начин делују у супротности са потребама међународне трговине (Uncitral Digest, 2016: 284). У редовним околностима, једино је продавац тај који је овлашћен да купцу додељује додатни рок за извршење обавезе.

У наставку рада следи детаљнија анализа правних средстава која продавцу стоје на располагању услед купчеве повреде уговора, а која су разврстана у члановима 62–65 Конвенције, путем истраживања доступне и релевантне судске и арбитражне праксе, као и ставова у домаћој и страниј литератури.

2. Право продавца да од купца тражи извршење обавезе

Продавац, најпре, уколико купац не изврши своју обавезу, може од њега захтевати извршење те обавезе. Ово средство је предвиђено чланом 62 Конвенције који гласи:

„Продавац може захтевати од купца да плати цену, преузме испоруку или да изврши друге своје обавезе, ако се продавац не определи за средство које је супротно таквим захтевима.“

Члан 62 Конвенције подудар се чланом 46, који исто право омогућава купцу, услед продавчеве повреде уговора. Право повериоца да од дужника захтева извршење обавезе је општепризнато у цивилним правним системима, док англосаксонско право допушта ово средство у изузетним ситуацијама (Uncitral Digest, 2016: 287). Бечка конвенција по овом питању следи начело цивилних правних система и оставља широку могућност уговорним странама да од друге уговорне стране захтевају извршење обавезе: наиме, одредбе Конвенције не постављају било какве специфичне услове под којима се овакав захтев може употребити. Није неопходно ни да предмет уговора буде специфична или уникатна роба, нити да је у уговору изричито предвиђено да дужник лично мора извршити неку своју обавезу (Jianming, 1996: 262).

Продавац, дакле, може од купца захтевати извршење његових обавеза уколико купац сам то не учини. Услов је да купац изврши повреду уговора, и то неизвршењем било које обавезе која произлази из уговора или Конвенције (укључујући и релевантне обичаје и праксу у складу са чланом 9 Конвенције⁷). Притом, није од значаја о каквом се степену повреде ради, односно, да ли је повреда битна или није.

На основу Конвенције, основне обавезе купца су да: а) исплати цену и б) преузме испоруку робе онако како је предвиђено уговором и Конвенцијом

7 Видети фусноту 6.

(члан 53). На ове обавезе изричито указује члан 62 Конвенције, с тим да истовремено предвиђа да продавац може од купца тражити извршење других обавеза. У пракси продавац најчешће захтева од купца исплату цене за испоручену робу, и код таквих случајева нема нарочитих проблема приликом усвајања захтева од стране суда (Bortolotti, 2006: 337; Uncitral Digest, 2016: 287). Продавац од купца може захтевати и извршење осталих обавеза, попут преузимања испоруке. Судска и арбитражна пракса, међутим, сведочи да су веома ретки случајеви да продавац од купца захтева извршење обавезе преузимање испоруке робе.⁸ За разлику од ситуације када продавац захтева од купца исплату цене, реализација захтева за преузимање испоруке пред судовима може наићи на проблеме (Chengwei, 2003: 46). Питање је да ли би судови настојали да обавезују туженог купца да преузме испоруку робе када он то не жели. У ситуацији када купац чини повреду уговора тако што не преузима испоруку робе, продавац се најчешће одлучује за друга средства, попут раскида уговора и надокнаде штете (Bortolotti, 2006: 337; Uncitral Digest, 2016: 287).

Право продавца да од купца захтева извршење обавезе подложно је ограничењима. Прво ограничење је предвиђено самим чланом 62. Продавац не може тражити од купца извршење обавезе уколико се определи за средство које је супротно таквом захтеву. На пример, продавац не може истовремено да раскине уговор и да тражи од купца извршење обавезе. Такође, уколико продавац додели купцу додатни рок за извршење обавезе (на основу члана 63 Конвенције), не може истовремено тражити од купца да одмах изврши своју обавезу.

Друго органичење произлази из члана 28 Конвенције. До примене ограничења из ове норме може доћи уколико продавац захтева од купца преузимање испоруке, или извршење неке друге обавезе у природи (*е. specific performance*). Уколико продавац овај захтев истакне пред судом, суд такав захтев може одбити, јер на основу члана 28 није дужан да донесе пресуду о извршењу у природи осим ако би то учинио према правилима сопственог права за сличне уговоре о продаји на који Конвенција не односи. Дакле, успех продавачевог захтева за извршење обавезе ће често зависити од дискреционе одлуке суда (Katz, 2006: 384). У случају одбијања таквог захтева од стране суда, продавац ће моћи да се служи другим средствима, попут надонаде штете, или евентуалног раскида уговора. Због тога, стране

8 Пресуда Вишег регионалног суда у Минхену у предмету бр. 7 У 1720/94 од 8. фебруара 1995. године (CLOUT case No. 133); пресуда Привредног суда Кантона Цирих у предмету *Lambskin coats*, бр. HG930634 од 30. новембра 1998. године (CLOUT case No. 251); пресуда Привредног суда Кантона Аргау у Швајцарској у предмету *Cutlery* бр. OR.96.00013 од 26. септембра 1997. године (CLOUT case No. 217).

које закључују уговоре на које се примењује Бечка конвенција морају узети у обзир *lex fori* будући да од тога зависи да ли ће им ово правно средство бити допуштено или не (Јовичић, 2011: 395).

Конвенција не предвиђа рок током којег продавац може упутити купцу захтев за извршење обавезе. Без обзира на то, ово право је ипак подложно нормама о застарелости које се налазе у меродавном националном праву, или, уколико постоје услови за њену примену, у Конвенцији о застарелости потраживања у међународној продаји робе из 1974. године.

3. Додељивање купцу додатног рока за извршење обавезе

Члан 63(1) Конвенције предвиђа могућност за продавца да додели купцу додатни рок разумне дужине за извршење његових обавеза. По својој суштини, ова одредба Конвенције се подудара са чланом 47, који купцу омогућава исто право наспрам продавца.

Продавац само има опцију да купцу додели додатни рок разумне дужине за извршење његових обавеза. Он је овлашћен на могућност да од купца захтева извршење обавезе, па стога, начелно, и није дужан да средство из члана 63(1) употреби као предуслов за накнадну примену других правних средстава која предвиђа Конвенција.⁹ Међутим, додељивање додатног рока купцу може продавцу олакшати коришћење права на раскид уговора, када продавац није сигуран да ли је купац начинио битну повреду (Babiak, 1992: 133; Јовичић, 2012: 186), или ће његово неизвршење довести до битне повреде. Наиме, на основу члана 64(1)(б), продавац може раскинути уговор ако купац није ни у додатном року који је одредио продавац у складу чланом 63(1) извршио своју обавезу да плати цену или преузме испоруку робе, или је изјавио да то неће учинити у тако одређеном року. Додељивање додатног рока купцу, стога, олакшава продавцу да потом раскине уговор (без неопходног установљавања да ли се ради о битној повреди), али само уколико купац није платио цену или преузео испоруку.¹⁰

Продавац може доделити додатни рок купцу за извршење обавезе након што купац падне у доцњу. Додељивање додатног рока пре доспелости обавезе купца не може се сматрати релевантним у смислу одредби члана 63 Конвенције. Примена члана 63 претпоставља чињеницу да је купац већ

⁹ Пресуда Апелационог суда у Греноблу у предмету *SARL Ego Fruits v. La Verja*, бр. RG 98/02700 од 4. фебруара 1999. године (CLOUT case No. 243); пресуда Вишег регионалног суда у Кобленцу у предмету *Computer equipment*, бр. 2 U 1230/91 од 17. септембра 1993. године (CLOUT case No. 281).

¹⁰ Пресуда Апелационог суда у Греноблу у предмету *SARL Ego Fruits v. La Verja*, бр. RG 98/02700 од 4. фебруара 1999. године (CLOUT case No. 243).

у доцњи са извршењем обавезе пре него што ће му продавац доделити додатни рок за извршење.

Продавац мора купцу послати обавештење о додељивању додатног рока за извршење обавезе, које треба бити учињено на јасан начин. Уопштено обавештење којим продавац позива купца да своју обавезу изврши „одмах“ или „у кратком року“, не сматра се додељивањем додатног рока у смислу члана 63(1) Конвенције (Uncitral Digest, 2016: 291). Продавац у обавештењу мора одредити тачан додатни рок и позвати купца да у оквиру тог рока изврши своју обавезу. Он то може учинити тако што ће означити датум до којег купац може извршити своју обавезу, или тако што ће назначити одређени период (у року од једне седмице или месец дана, на пример). У литератури се указује и на формулацију да продавац мора да изрази „одређени степен притиска на купца“ да изврши своје обавезе (Вукадиновић, 2012: 548).

Додатни рок који продавац додељује купцу за извршење обавезе мора бити разумне дужине, што се оцењује узимањем у обзир околности конкретног случаја, укључујући релевантне пословне обичаје и праксу. Судови су различито тумачили разумни рок у зависности од тога да ли се ради о обавези купца да плати цену или да преузме испоруку. Логично је да се за преузимање испоруке купцу треба оставити дужи рок него за плаћање цене, с обзиром на то да је потребно да купац предузме низ фактичких радњи. У једном случају суд је протумачио додатни рок од два и по месеца за преузимање штампарских машина као разуман.¹¹ Када је у питању обавеза плаћања цене, продавац може одредити и краћи додатни рок. На пример, додатни рок од 10 дана за извршење ове обавезе је протумачен као разуман од стране суда.¹²

Члан 63(2) суспендује право продавцу да се користи другим правним средствима уколико је претходно купцу доделио додатни рок разумне дужине за извршење обавезе. То значи да током трајања додатног рока купац не може раскинути уговор нити захтевати надокнаду штете услед неизвршења. Продавац, међутим, на основу изричите дикције члана члана 63(2), може, након купчевог извршења обавезе, захтевати надокнаду штете услед задоцњења.

Суспензија продавчевог права да се користи другим средствима услед купчеве повреде уговора траје онолико колика је дужина додатног

11 Пресуда Апелационог суда у Милану у предмету *Bielloni Castello v. EGO* од 11. децембра 1998. године (CLOUT case No. 645).

12 Пресуда Привредног суда Кантона Аргау (Швајцарска) у предмету *Granular plastic*, бр. OR.98.00010 од 11. јуна 1999. године (CLOUT case No. 333).

разумног рока. Уколико купац не изврши своју обавезу у оквиру додатног рока, продавац се након тога може служити и другим средствима, као што су право на накнаду штете због неизвршења и право на раскид уговора. Међутим, уколико продавац прими обавештење од купца да неће извршити своје обавезе ни у накнадно додељеном року, продавац може одмах након пријема таквог обавештења да се користи другим средствима.

4. Право продавца да раскине уговор

4.1. Право на раскид због битне повреде уговора (члан 64(1)(а) Конвенције)

Одредбе члана 64 Бечке конвенције уређују право продавца да раскине уговор услед неизвршења купчеве обавезе. Продавац, најпре, може раскинути уговор уколико купац учини битну повреду уговора – на основу члана 64(1)(а) који гласи:

„(1) Продавац може изјавити да раскида уговор:

(а) ако неизвршење било које обавезе коју купац има на основу уговора или ове конвенције представља битну повреду уговора;“

Цитирана одредба кореспондира са чланом 49(1)(а) Конвенције који на идентичан начин формулише исто право за купца уколико продавац начини битну повреду уговора.

Раскид уговора се у судској и арбитражној пракси, али и у литератури дефинише као „средство последње намене“ (лат. *ultima ratio*; енгл. *remedy of last resort*), када се од уговорне стране не може оправдано очекивати да уговор одржи на снази (Pauly, 2000: 225). Готово сви национални правни системи предвиђају услов да повреда уговора има одговарајући степен тежине да би се стекло право на раскид уговора (Јовичић, 2015: 144). Због тога се одредбе које уређују право уговорних страна на раскид морају тумачити рестриктивно, односно, предност се мора дати средствима слабијег интензитета уколико су подобна да „излече“ уговорни однос.

Дакле, да би продавац, на основу члана 64(1)(а) Конвенције, имао право на раскид, неопходно је да купац својим неизвршењем обавезе доведе до битне повреде уговора. Да ли је повреда уговора битна, оцењује се на основу члана 25 Конвенције који гласи:

„Поведа уговора коју учини једна страна сматраће се битном ако се њоме проузрокује таква штета другој страни да је суштински лишавана оног што је оправдано очекивала од уговора, изузев ако такву последицу није предвидела

страна која чини повреду нити би је предвидело разумно лице истих својстава у истим околностима.“

На основу претходно цитиране одредбе Конвенције, да би се повреда, из перспективе продавца, сматрала битном потребно је да:

- а) купац не изврши своју обавезу;
- б) да купчево неизвршење обавезе доводи до суштинског лишавања продавца користи коју је оправдано очекивао од уговора;
- в) да је купац предвидео последицу у смислу суштинског лишавања продавца користи коју је оправдано очекивао од уговора, односно да је такву последицу могло предвидети разумно лице истих својстава у истим околностима.

Последице купчевог неизвршења обавезе оцењују се у светлу свих конкретних околности случаја. На пример, дефинитивно неизвршење обавезе плаћања цене, или већег дела цене, начелно конституише битну повреду уговора у светлу члана 25 Конвенције.¹³ Као потврда дефинитивног неизвршења обавезе плаћања цене може послужити изјава купца да не жели да плати цену¹⁴, или околност да се купац налази у стечају.¹⁵ Насупрот томе, незнатно закашњење у плаћању цене не може се тумачити као битна повреда уговора¹⁶, осим уколико обавеза купца да плати цену без задоцњења представља битан елемент уговора (Јовичић, 2017: 60).

Када је у питању обавеза купца да преузме испоруку, дефинитивно неизвршење ове обавезе се генерално може тумачити као битна повреда

13 Пресуда Округног суда Западног дистрикта Мичиген у предмету *Shuttle Packaging Systems, L.L.C. v. Tsonakis, Ina S.A. and Ina Plastics Corporation* од 17. децембра 2001. године (CLOUT case No. 578) (према мишљењу Суда, неплаћање цене је најтежи облик битне повреде уговора од стране купца); одлука Међународне трговачке арбитраже при трговачко-индустријској комори Руске Федерације у предмету бр. 53/1998, од 5. октобра 1998. године (CLOUT case No. 468); пресуда Вишег регионалног суда у Дизелдорфу у предмету *Winter shoes*, бр. 17 U 146/93, од 14. јануара 1994. године (CLOUT case No. 130).

14 Пресуда Вишег регионалног суда у Брауншвајгу (Немачка) у предмету *Deer meat*, бр. 2 U 27/99 од 28. октобра 1999. године (CLOUT case No. 361).

15 Пресуда Федералног суда Аустралије у предмету *Roder Zelt- und Hallenkonstruktionen GmbH v. Rosedown Park Pty. Ltd. and Reginald R. Eustace*, бр. SG 3076 of 1993 FED No. 275/95 од 28. априла 1995. године (CLOUT case No. 308).

16 Пресуда Арбитражног суда при Међународној трговачкој комори у предмету *Machinery for a production line of foamed boards*, Arbitral award No. 7585 из 1992. године (CLOUT case No. 301).

уговора.¹⁷ Са друге стране, кашњење купца од неколико дана да преузме испоруку начелно не представља битну повреду,¹⁸ осим уколико продавац нема посебан интерес да се роба преузме у уговорено време (Јовичић, 2017: 60). Закашњење од неколико дана може проузроковати битну повреду уговора за продавца уколико су околности уговора такве да захтевају од купца благовремено преузимање испоруке: на пример, уколико је предмет уговора кварљива роба, или уколико је продавцу битно да испразни на време своје складиште или ослободи транспортна средства.

Купац може учинити битну повреду уговора и уколико се неизвршење односи на неку другу обавезу, а не на обавезу плаћања цене и преузимања испоруке (које Конвенција наводи као основне обавезе продавца). То зависи од воље уговорних страна, релевантних обичаја и успостављене праксе, као и од околности случаја. На пример, у једном случају суд је протумачио да је купац учинио битну повреду уговора тако што је прекршио обавезу забране реекспорта коју му је продавац наметнуо одговарајућим уговорним клаузулама.¹⁹

Бечка конвенција посебно уређује право уговорних страна на раскид у случају уговора са узастопним испорукама. Наиме, члан 73(1) Конвенције

17 Одлука Кинеске међународне економске и трговинске арбитражне комисије (CIETAC) у предмету *Mung beans*, бр. CISG/2001/02 од 22. марта 2001. године (CLOUT case No. 987) (одбијање купца да уговори превоз робе бродом на основу FOB клаузуле); пресуда Привредног суда Кантона Аргау у Швајцарској у предмету *Cutlery* бр. OR.96.00013 од 26. септембра 1997. године (CLOUT case No. 217); пресуда Вишег регионалног суда у Хаму у предмету *Wrapped bacon*, бр. 19U 97/91 од 22. септембра 1992. године (CLOUT case No. 227) (одбијање купца да прими испоруку више од једне половине уговорене количине робе).

18 Пресуда Апелационог суда у Греноблу у предмету *SARL Ego Fruits v. La Verja*, бр. RG 98/02700 од 4. фебруара 1999. године (CLOUT case No. 243) (купац је обавестио продавца да ће каснити неколико дана са преузимањем једне узастопне испоруке); са друге стране, један суд је установио да доцња купца од неколико дана у извршењу обавезе преузимања испоруке представља битну повреду уговора – образложење за овакав став Суд је пронашао у чињеници да је продавац претходно доделио купцу додатни рок за преузимање испоруке: видети пресуду Кантоналног суда у Цугу (Швајцарска) у предмету *MTBE*, бр. АЗ 2001 34 од 12. децембра 2002. године (CLOUT case No. 629).

19 Пресуда Апелационог суда у Греноблу у предмету *S.A.R.L. Bri Production "Bonaventure" v. Société Pan Africa Export* од 22. фебруара 1995. године (CLOUT case No. 154) – продавац је желео да обезбеди да се роба (фармерице) не реекпортује у Европу, већ да коначна дестинација буду тржишта Африке и Јужне Америке. Купац се сложио са захтевом продавца и уговором се обавезао да продавцу пружи доказе о коначној дестинацији робе на тржиште Африке и Јужне Америке. Како купац није пружио продавцу доказе о коначној дестинацији робе (и након што му је продавац оставио додатни рок за то), суд је установио да је тиме учињена битна повреда уговора.

предвиђа да ако у случају уговора са узастопним испорукама, неизвршење било које обавезе једне стране која се односи на једну испоруку представља битну повреду уговора у вези са том испоруком, друга страна може изјавити да уговор раскида у односу на ту испоруку. Ова одредба Конвенције се заједнички примењује како на продавца, тако и на купца.

Дакле, став 1 члана 73 Конвенције предвиђа право за уговорну страну да изјави раскид уговора у односу на појединачну испоруку уколико друга страна, такође у односу на ту појединачну испоруку, учини битну повреду уговора. Сви критеријуми из члана 25 Конвенције који важе за постојање битне повреде уговора примењују се и у односу на појединачну испоруку. Посматрано из угла продавца, та повреда може да се састоји у неизвршењу обавезе купца да плати цену за појединачну испоруку, или уколико купац не преузме појединачну испоруку робе, итд. У таквој ситуацији, продавац може раскинути уговор у односу на појединачну испоруку, док ће уговор остати на снази у односу на претходне појединачне испоруке. Са друге стране, само кашњење купца у исплати цене за појединачну испоруку не мора бити основ за раскид уговора у односу на ту испоруку.²⁰

4.2. Право на раскид услед неизвршења обавезе у додатном року који је одредио продавац (члан 64(1)(б) Конвенције)

Члан 64(1)(б) Конвенције предвиђа да продавац може раскинути уговор ако купац није у додатном року који је одредио продавац у складу са чланом 63(1) извршио своју обавезу да плати цену или преузме испоруку робе, или је изјавио да то неће учинити у тако одређеном року.

Да би продавац могао да раскине уговор на подлози члана 64(1)(б) Конвенције, потребно је да буду испуњени одређени услови.

Најпре, продавац мора купцу да остави додатни рок разумне дужине за извршење обавезе, у складу са чланом 63(1) Конвенције (видети излагање у поднаслову 3). Члан 64(1)(б) Конвенције успоставља везу са чланом 63(1) – по овој одредби продавац *може* одредити купцу додатни рок разумне дужине за извршење његових обавеза. Међутим, да би могао да раскине уговор на подлози члана 64(1)(б), продавац претходно *мора* доделити додатни рок на који указује члан 63(1) Конвенције. Веза између ове две одредбе је успостављена због тога што се члан 64(1)(б) примењује у ситуацији када није јасно да ли се ради о битној повреди уговора, на начин како је то описано у члану 25 Конвенције. Уколико је

²⁰ Пресуда Арбитражног суда Привредне коморе Цириха бр. 273/95 од 31. маја 1996. године.

јасно да се ради о битној повреди, онда не постоји потреба да се активира члан 64(1)(б) – у том случају примењује се члан 64(1)(а) – продавац може раскинути уговор уколико неизвршење било које обавезе коју купац има на основу уговора или Конвенције представља битну повреду уговора.²¹ Међутим, уколико није јасно да ли се ради о битној повреди, продавац може отклонити препреку за раскид уговора тако што ће применити члан 64(1)(б) – оставиће купцу додатни рок разумне дужине за извршење његових обавеза; након истека тог рока, или након што прими обавештење од купца да своју обавезу неће извршити у оквиру таквог рока, продавац може раскинути уговор.

Други услов за раскид је да се неизвршење обавезе купца састоји у неплаћању цене или непреузимању испоруке. Механизам за раскид уговора предвиђен чланом 64(1)(б) Конвенције није применљив уколико се повреда уговора од стране купца састоји у неизвршењу неке друге обавезе, осим обавезе плаћања цене или непреузимања испоруке.²² Када је у питању повреда обавеза плаћања цене, под тим се подразумева не само неизвршење плаћања у ужем смислу, него и неизвршење формалности које су неопходне за реализацију плаћања.²³ На пример, пропуст купца да отвори акредитив тумачи се као неизвршење обавезе плаћања цене и долази под оквир члана 64(1)(б) Конвенције.²⁴

Уколико продавац додели купцу додатни рок за извршење неке друге обавезе, а не обавезе плаћања цене или преузимања испоруке, па купац у додатном року не изврши своју обавезу, то не даје аутоматски право продавцу да раскине уговор. У том случају, неће се применити члан 64(1)(б), већ члан 64(1)(а) Конвенције, који предвиђа да продавац може раскинути уговор уколико купац учини битну повреду уговора. Ипак, додатни рок

21 У судској пракси постоји и случај када је заузет став да продавац ни у ком случају (чак и кад је јасно да се ради о битној повреди уговора) не може уговор раскинути, ако претходно не додели купцу додатни рок разумне дужине за извршење обавеза, на основу члана 63(1) Конвенције. Видети пресуду Врховног суда Аустрије у предмету *Carpets*, бр. 6 Ob 187/97m од 11. септембра 1997. године (CLOUT case No. 307). Ипак, овакав став се може посматрати као изузетак.

22 Одлука Арбитражног суда Међународне трговачке коморе бр. 8574 из септембра 1996. године; пресуда Привредног суда Кантона Сент Гален (Швајцарска) у предмету *Sizing machine case*, бр. НГ.1999.82-НГК од 3. децембра 2002. године (CLOUT case No. 886).

23 Члан 54 Конвенције изричито предвиђа обавезу за купца да обави формалности у вези са извршењем плаћања цене: „Купчева обавеза да исплати цену подразумева предузимање мера и испуњавање формалности предвиђених уговором или одговарајућим законима и прописима да би се омогућило извршење плаћања.“

24 Пресуда Округног суда у Сану (Швајцарска) у предмету *Transport of spirits*, бр. T 171/95 од 20. фебруара 1997. године (CLOUT case No. 261).

који продавац оставља купцу за извршење неке друге обавезе (а не обавезе да плати цену или преузме испоруку) није сасвим без дејства. Наиме, до истека тог рока, или док не прими обавештење од купца да неће извршити своје обавезе у том року, продавац се не може служити другим средствима, па ни правом на раскид уговора (примењује се члан 63(2) Конвенције²⁵). Са друге стране, одбијање купца да изврши такву обавезу у додатном року може отежати квалификацију повреде уговора и ићи у прилог тврдњи да се ради о битној повреди уговора.²⁶

Трећи услов за раскид постоји уколико купац не изврши обавезу плаћања цене или преузимања испоруке у додатно остављеном року, или изјави да то неће учинити у тако одређеном року.

4.3. Право продавца да раскине уговор у случају кад је купац платио цену (члан 64(2) Конвенције)

Члан 64(2) Конвенције временски ограничава право продавца да раскине уговор у ситуацији када је купац платио цену. Текст ове одредбе гласи:

„Међутим, у случају кад је купац платио цену, продавац губи право да раскине уговор уколико то није учинио:

(а) у погледу задоцнелог извршења од стране купца пре него што је сазнао за извршење; или

(б) у погледу било које друге повреде, осим задоцнелог извршења, у разумном року:

(i) пошто је продавац сазнао или морао сазнати за повреду; или

(ii) *по истеку додатног рока који је одредио продавац у складу са ставом (1) члана 63 или пошто је купац изјавио да неће извршити своје обавезе у овом додатном року.“*

Напред цитирана одредба Конвенције се примењује искључиво у ситуацији када је цена плаћена. До њене примене не долази уколико купац није платио цену, односно, тада продавцу начелно није временски ограничено право да раскине уговор (Uncitral Digest, 2016: 296). Један суд је заузео став да чак и уколико купац плати део цене, продавац задржава право да

²⁵ Подсећања ради, ова одредба гласи: „Ако продавац не прими обавештење од купца да неће извршити своје обавезе у року који је тако одређен, продавац не може до истека тог рока да се користи било којим средством предвиђеним за случај повреде уговора. Продавац, међутим, не губи због тога право да услед доцње купца захтева накнаду штете.“

²⁶ Видети фусноту 21.

раскине уговор у било ком тренутку.²⁷ Међутим, право продавца да раскине уговор у било ком тренутку, без временског ограничења, за случај да цена, или део цене, није плаћен, не може се тумачити апсолутно: продавац не може, супротно начелу добре вере, неоправдано одуговлачити раскид уговора.²⁸

Члан 64(2) Конвенције различито третира повреду уговора у виду задоцнелог извршења купца од осталих повреда уговора од стране купца. У случају задоцнелог извршења, примењује се члан 64(2)(а): продавац губи право да раскине уговор ако то није учинио *пре него што је сазнао* за задоцнело извршење. Дакле, претпоставка за примену ове одредбе је да је купац своју обавезу већ извршио (додуше са задоцњењем). Иако то није изричито предвиђено чланом 64(2)(а), примењује се генерално начело Конвенције да се мора радити о повреди уговора која се може окарактерисати као битна. У супротном, уколико задоцнело извршење не представља битну повреду, продавац не би имао право на раскид, већ би могао да употреби друга правна средства. Задоцнело извршење се може односити на било коју обавезу коју купац има на основу уговора или Конвенције. То не мора бити само случај са задоцњењем обавезе плаћања цене, већ и са задоцњењем у преузимању испоруке или у извршењу неке друге обавезе. Обавештење продавца о раскиду неће моћи да произведе дејство ако је оно послато купцу након што је продавац сазнао да је купац неблаговремено извршио обавезу плаћања цене или је учинио радњу која се поистовећује са плаћањем цене (на пример отварање документарног акредитива); такође, продавац неће моћи да раскине уговор након што је сазнао да је купац преузео робу са задоцњењем, док је цена за робу плаћена.

Решење из члана 64(2)(а) је строже у поређењу са решењем кореспондентне одредбе Конвенције (члан 49(2)(а)) која уређује положај купца као повериоца у ситуацији када је продавац испоручио робу. Према члану 49(2)(а), у случају задоцнеле испоруке, купац може раскинути уговор у разумном року након што је сазнао за такву испоруку. Са друге стране, продавац мора деловати веома брзо уколико намерава да раскине уговор са купцем који је платио цену (Babik, 1992: 133). Смисао строжег уређења

27 Пресуда Вишег регионалног суда у Грацу у предмету *Romanian wood*, бр. 3R 68/02у од 31. маја 2002. године (CLOUT case No. 539).

28 Један суд је, међутим, установио да продавац није изгубио право на раскид иако је протекло шест месеци између додељивања купцу додатног рока за плаћање цене и изјаве раскида. Суд је овакав став образложио тако што је навео да купац није могао разумно да очекује да продавац неће искористити своје право на раскид. Видети пресуду Вишег регионалног суда у Минхену у предмету *Cars*, бр. 23 U 2421/05 од 19. октобра 2006. године (CLOUT case No. 826).

овог права у односу на продавца састоји се у чињеници да је продавац већ примио исплату цене и да је његова позиција услед закаснеле исплате цене или неблаговременог преузимања испоруке од стране купца далеко повољнија него позиција купца који трпи последице задоцнеле испоруке робе.

У погледу неке друге повреде уговора, а не задоцнелог извршења, примењује се члан 64(2)(б) Конвенције. У пракси су такве повреде уговора од стране купца ретке. Као пример може послужити већ поменути случај повреде обавезе забране реекспорта коју је продавац наметнуо купцу одговарајућим уговорним клаузулама (видети фусноту 20). Ова одредба разликује ситуацију када је продавац одредио додатни рок купцу за извршење обавезе у складу са чланом 63(1), од ситуације када такав рок није одређен. У погледу обавезе продавца да остави додатни рок купцу за извршење обавезе примењују се иста начела која важе и за случај повреде уговора од стране купца у смислу неплаћања цене или непреузимања испоруке (видети излагање у оквиру поднасловa 4.2.).

У случају да продавац није купцу оставио додатни рок за извршење обавезе, продавац губи право на раскид уговора уколико то није учинио у разумном року пошто је сазнао или морао сазнати за повреду (члан 64(2)(б) (i)). У том случају мора бити јасно да се ради о битној повреди уговора, јер би у супротном продавац морао да остави додатни рок купцу за испуњење обавезе. Ако је продавац оставио додатни рок разумне дужине купцу за извршење обавезе, продавац губи право да раскине уговор уколико то није учинио у разумном року након истека додатног рока или пошто је купац изјавио да неће извршити своје обавезе у овом додатном року (члан 64(2) (б)(ii)). Смисао временског ограничења права продавца да уговор може раскинути у разумном року се састоји у заштити интереса купца, с обзиром на то да би продавац могао, пратећи развој на тржишту, да шпекулише и раскине уговор онда када то њему највише одговара (Ћирић, 2018: 172–73; Драшкић, Станивковић, 2005: 400).

5. Право продавца да уместо купца изврши спецификацију робе

Члан 65 је последња одредба у одељку Конвенције који уређује правна средства продавца за случај повреде уговора од стране купца. Ова одредба уређује ситуацију када је према уговору купац дужан да одреди облик, мере или друга обележја робе (тзв. спецификацију). Према члану 65(1), ако купац не учини спецификацију до уговореног датума или до истека разумног рока пошто је од продавца примио захтев да то учини, продавац може, не дирајући тиме у своја друга права које може имати, учинити сам

ту спецификацију у складу са купчевим потребама које су му могле бити познате.

Продавац, дакле, може, уместо купца, сам одредити спецификацију робе под одређеним условима. Најпре, потребно је да купац пропусти да одреди спецификацију до уговореног датума. Уколико такав датум није уговорен, продавац мора, уколико жели да се користи правом из члана 65, купцу доделити разумни рок да то учини. Уколико купац не одреди спецификацију до истека уговореног датума или разумног рока, продавац може сам то учинити.

Захтев продаваца према купцу да одреди спецификацију у разумном року производи дејство тек када стигне купцу. Овде се наилази на одступање од генералног правила Конвенције из члана 27 у погледу слања обавештења, захтева и других саопштења.²⁹ На крају, продавац мора учинити спецификацију у складу са купчевим потребама које су му могле бити познате.

Продавац није дужан да одреди спецификацију робе уколико купац пропусти да то учини. Он се може служити и другим правним средствима која му стоје на располагању, а о којима је било речи у претходним излагањима. Поред тога, на основу изричите дикције члана 65(1) Конвенције, и уколико учини спецификацију, то продавца не спречава да се користи другим правима.

Према члану 65(2) Конвенције, ако продавац сам учини спецификацију, он је дужан да обавести купца о њеним појединостима, као и да му одреди разуман рок у коме купац може учинити неку другу спецификацију. Ако купац, пошто је примио такво обавештење продавца то не учини у тако одређеном року, спецификација коју је учинио продавац је обавезна за купца.

29 Члан 27 Конвенције гласи: „Изузев ако је изричито друкчије предвиђено у овом делу Конвенције, кад је једна страна неко обавештење, захтев или друго саопштење дала или учинила у складу са овим делом и на начин који се сматра одговарајућим у датим околностима, задоцњење или грешка у преносу саопштења или чињеница да саопштење није стигло не лишава ту страну права да се на то саопштење позива.“

6. Закључак

Правна средства којима продавац располаже у случају повреде уговора о међународној продаји робе од стране купца претежно су разврстана у члановима 61–65 Бечке конвенције.

Продавац, најпре, на основу члана 62 Конвенције, може од купца захтевати извршење обавезе. Услов је да купац изврши повреду уговора, и то неизвршењем било које обавезе која произлази из уговора или Конвенције (укључујући и релевантне обичаје и праксу).

Купац може, на подлози члана 63 Конвенције, да додели купцу додатни рок разумне дужине за извршење његових обавеза. Додатни рок који продавац додељује купцу за извршење обавезе мора бити разумне дужине, што се оцењује узимањем у обзир околности конкретног случаја, укључујући релевантне пословне обичаје и праксу. Додељивање додатног рока купцу може продавцу олакшати коришћење права на раскид уговора, када продавац није сигуран да ли је купац начинио битну повреду уговора, или ће његово неизвршење довести до битне повреде.

Члан 64 Конвенције уређује право продавца да раскине уговор. Продавац, најпре, може раскинути уговор уколико купац учини битну повреду уговора (члан 64(1)(a)).

Члан 64(1)(б) Конвенције предвиђа да продавац може раскинути уговор ако купац није, у додатном року разумне дужине који је одредио продавац у складу са чланом 63(1), извршио своју обавезу да плати цену или преузме испоруку робе, или је изјавио да то неће учинити у тако одређеном року. Ово средство се примењује у ситуацији када није јасно да ли се ради о битној повреди уговора, на начин како је то описано у члану 25 Конвенције.

Уколико је купац платио цену, а притом чини повреду уговора, право продавца да раскине уговор је временски ограничено. Ту Конвенција успоставља разлику између повреде која се састоји у задоцнелом извршењу и осталих повреда. У случају задоцнелог извршења, примењује се члан 64(2)(a): продавац губи право да раскине уговор ако то није учинио *пре него што је сазнао* за задоцнело извршење. У погледу неке друге повреде уговора, а не задоцнелог извршења, примењује се члан 64(2)(б) Конвенције. У случају да продавац није купцу оставио додатни рок за извршење обавезе, продавац губи право на раскид уговора уколико то није учинио у разумном року пошто је сазнао или морао сазнати за повреду (члан 64(2)(б)(i)). Ако је продавац оставио додатни рок разумне дужине купцу за извршење обавезе, продавац губи право да раскине уговор уколико то није учинио

у разумном року након истека додатног рока или пошто је купац изјавио да неће извршити своје обавезе у овом додатном року (члан 64(2)(б)(ii)).

На крају, члан 65 Конвенције предвиђа да продавац може сам учинити спецификацију робе уколико купац то не учини. Ако купац не учини спецификацију до уговореног датума или до истека разумног рока пошто је од продавца примио захтев да то учини, продавац може, не дирајући тиме у своја друга права које може имати, учинити сам ту спецификацију у складу са купчевим потребама које су му могле бити познате.

Литература / References

Babiak, A. (1992). Defining Fundamental Breach under the United Nations Convention on

Contracts for the International Sale of Goods. *Temple International and Comparative Law Journal*. 6(1). 113–144.

Bortolotti, F. (2006). Remedies Available to the Seller and Seller's Right to Require Specific Performance (Articles 61, 62 and 28). *Journal of Law and Commerce*. 25. 335–338.

Chengwei, I. (2003). *Remedies for Non-Performance, Perspective from CISG, UNIDROIT Principles & PEC*. Beijing: Law School of Renmin University of China.

Jianming, S. (1996). The Remedy of Requiring Performance under the CISG and the Relevance of Domestic Rules. *Arizona Journal of International and Comparative Law*. 13(2). 253–306.

Jovičić, K. (2017). Posebni slučajevi kada se ugovor može raskinuti prema Bečkoj konvenciji. *Strani pravni život*. 1/2017. 51–62.

Jovičić, K. (2015). Uslovi pod kojima poverilac stiče pravo da raskine ugovor zbog neispunjenja i ograničenja za upotrebu tog prava. *Strani pravni život*. 59(1). 143–156.

Jovičić, K. (2012). Zahtev za izvršenje ugovora u naknadnom roku kod ugovora o međunarodnoj prodaji robe. *Strani pravni život*. 2/2012. 176–194.

Jovičić, K. (2011). Zahtev za izvršenje ugovora prema Bečkoj konvenciji o ugovorima o međunarodnoj prodaji robe. *Pravni život*. 11(III). 389–406.

Katz, A. (2006). Remedies for breach of contract under the CISG. *International Review of Law and Economics*. 25. 378–396.

Pauly, C. (2000). The concept of fundamental breach as an international principle to create uniformity of commercial law. *Journal of Law and Commerce*. 19(2). 221–244.

UNCITRAL Digest of Case Law on the United Nations Convention on Contracts for the International Sale of Goods, New York: United Nations, 2016.

Вукадиновић, Р. (2012). *Међународно пословно право*. Крагујевац: Центар за право Европске уније.

Драшкић, М. Станивуковић, М. (2005). *Уговорно право међународне трговине*. Београд: Службени лист СЦГ.

Ђирић, А. (2018). *Међународно трговинско право – Посебни део*. Ниш: Центра за публикације Правног факултета Универзитета у Нишу.

Uroš Zdravković, LL.D.
Assistant Professor,
Faculty of Law, University of Niš
Uroš Zdravković, LL.D.,

REMEDIES AVAILABLE TO THE SELLER IN CASE OF THE BUYER'S BREACH OF CONTRACT ON INTERNATIONAL SALE OF GOODS

Summary

The legal remedies available to a seller in case of a buyer's breach of contract on international sale of goods are predominantly contained in Articles 61-65 of the UN Convention on Contracts for the International Sale of Goods (CISG). Article 62 of the CISG entitles the seller to require from the buyer to perform the obligations. Under Article 63 of the CISG, the seller may fix an additional period of time of reasonable length for the performance of the buyer's obligations. Article 64 defines the conditions under which the seller is entitled to declare the contract avoided. The first situation in which the seller can avoid the contract is where the buyer has committed a fundamental breach of contract. Article 64 also provides that the seller can avoid the contract if the buyer has not paid the price or taken delivery of the goods within the additional period of time fixed by the seller under Article 63(1) of the CISG. In case the buyer has paid the price, the seller loses the right to avoid the contract if it does not declare avoidance within the periods stated in Article 64(2). In cases of late performance, the seller loses the right to declare the contract avoided unless it does so before becoming aware that performance has been rendered. In regard to any breach other than late performance, there is a distinction according to whether or not the seller has fixed an additional period for performance in accordance with Article 63 (1). In the absence of an additional period for performance, the seller loses the right to declare the contract avoided unless it declares avoidance within a reasonable time after the seller knew or ought to have known of the breach. In case the seller has fixed an additional period of time for performance by the buyer, the seller loses the right to declare the contract avoided unless it declares avoidance within a reasonable time after the expiry of the additional period fixed by the seller or after the buyer has declared that it will not perform his obligations within such an additional period. Finally, under Article 65 of the CSIG, if the buyer fails to make the specification of the goods, either on the date agreed upon or within a reasonable time after receipt of a request from the seller, the seller may, without prejudice to any other rights he may have, make the specification himself in accordance with the requirements of the buyer that may be known to him.

Keywords: *International sale of goods, CISG, breach of contract, seller's remedies.*

Др Страхинја Миљковић,*
ванредни професор,
Правни факултет, Универзитет у Приштини
са привременим седиштем у Косовској Митровици
Др Дамјан Даниловић,*
доцент,
Економски факултет, Универзитет у Источном Сарајеву
Босна и Херцеговина

ПРЕГЛЕДНИ НАУЧНИ РАД
10.5937/zrpfm1-39779

UDK: 347.736(497.6 RS:497.11)

Рад примљен: 23.08.2022.

Рад прихваћен: 19.09.2022.

ДА ЛИ ЛИБЕРАЛНИ МОДЕЛ ЛИЧНОГ СТЕЧАЈА МОЖЕ ПРЕДСТАВЉАТИ ПУТОКАЗ КА ПРАВНОЈ РЕГУЛАТИВИ ИСТОГ У РЕПУБЛИЦИ СРБИЈИ И РЕПУБЛИЦИ СРПСКОЈ?*

Апстракт: Незапосленост, слаба потрошачка моћ, немогућност редовног сервисирања кредитних обавеза (проблематични кредити) и измиривања осталих финансијских обавеза, могу представљати факторе које физичко лице – потрошача воде ка инсолвентности. Институт који пружа могућност да се физичко лице – потрошач ослободи дугова без западања у инсолвентност по цену да његова имовина буде предмет извршења је институт личног стечаја. Један од модалитета личног стечаја које треба узети у разматрање приликом будућег нормирања је либерални моде личног стечаја. Либерални модел личног стечаја карактерише отворен приступ који у крајњем исходу води ка потпуном ослобађању – разрешењу од дуга. Ослобађање од дуга есенцијално је обележје овог модела који почива на идеји о пружању шансе за нов финансијски почетак (fresh start), чиме се у први план поставља интерес дужника – потрошача, а ризик се пребацује на повериоца. Правни системи Републике Србије и Републике Српске не познају институт личног стечаја. Правно нормирање института личног стечаја представља изазов за законодавство Републике Србије и Републике Српске, а то посебно из разлога јер није познат судској и правној пракси, док је на правно теоретском нивоу недовољно разматран. Из наведених разлога аутори ће у раду указа-

* strahinja.miljkovic@pr.ac.rs

* ddamjan84@yahoo.com

** Рад представља резултат истраживања на пројекту „Правни поредак Србије и актуелни међународни и регионални процеси“, који финансира Правни факултет Универзитета у Приштини са привременим седиштем у Косовској Митровици, у периоду од 2022 до 2024. године.

ти на предности и недостатке либералног модела, односно зашто би требало узети у разматрање овај модел приликом потенцијалне правне регулативе института личног стечаја. Аутори на овај начин покушавају да отворе врата правне дисукције о неопходности поводом законске регулативе института личног стечаја у Републици Србији и Републици Српској.

Кључне речи: физичко лице, лични стечај, либерални модел, инсолвентност, ослобођање од дуга, нов финансијски почетак.

I Увод

II Лични стечај - правни механизам решавања проблема инсолвентности физичког лица

Претече савременог института личног стечаја у рудиментарном облику можемо наћи у римској правној традицији и то кроз институте: а) *missio in bona* и б) *cessio bonorum* (Bridge, 2013:30). У случају института *missio in bona*, *pretor* дозвољава повериоцима да уђу у имање дужника који не може да исплати дугове (губитак части и осуда на затвор) и продаје *bonorum emptori* који има обавезу да исплати повериоце у складу са висином њихових потраживања. Код института *cessio bonorum*, дужник вољно (не губи част и не може бити осуђен) уступа своје имање повериоцима у циљу наплате њихових потраживања.

У погледу појмовног, сматрамо да је исправно користити терминологију стечај над имовином физичког лица (Радовић, 2006:18-19) с тим да ћемо у раду а у складу са савременим тенденцијама користити термин лични стечај.¹ За разлику од института стечаја у компанијском праву, стечај физичког лица не може се поистоветити са стечајем привредног друштва, па самим тим институција банкрота и гашење које се односи на привредно друштво не може се применити на физичко лице. Физичко лице не може се угасити – избрисати из регистра (матичне књиге рођених) и немогуће му је ускратити уставом загарантована права само зато што је неодговоран у погледу измиривања уговорних и законских обавеза.

Лични стечај пружа несолвентном појединцу уредан поступак измиривање обавеза, а у циљу минимизирања ометање осталих аспеката његовог живота, заустављајући на тај начин негативне радње повериоца (*Alba-*

¹ Назив стечај над имовином физичког лица је више описне природе и у упоредноправној теорији и пракси се не користи, већ се користе неке једноставније синтагме, као што су *individual bankruptcy*, *consumer bankruptcy* и *personal bankruptcy*.

nesi, Nosal, 2015:8). Применом института личног стечаја физичком лицу се пружа нова шанса да уз финансијску дисциплинованост поново буде учесник у правном промету и тиме ствара вредност.² Треба назначити да финансијска ресоцијализација (финансијска рехабилитација) савесног несолвентног дужника представља још једну ако не и најзначајнију сврху постојања института личног стечаја. Финансијска ресоцијализација пружа могућност новог финансијског почетка (*fresh start*), чији се основни циљ огледа у избегавању нарушавања будућих економских (кредитних) перформанси дужника, пружа му се могућност брзог повратка на кредитно тржиште. Ипак, без обзира на све треба нагласити да лични стечај оставља последице као што су: а) штете за будуће стицање кредита и б) стигма повезана са банкротом (Robe, Steiger, 2015:38).

III Правни режими регулативе личног стечаја

Правне режиме личног стечаја можемо класификовати у две категорије: а) либерални или б) конзервативни (Радовић, 2006:28). Стечајно законодавство САД-еа је типичан представник либералног режима, а самим тим наклоњенији је дужницима (*consumer-friendly*). Усвајањем Нелсоновог закона (Bankruptcy Act of 1898 - Nelson Act, July 1, 1898), чак и некомерцијални дужници могу поднети захтев за лични банкрот, тражећи да се неки или сви дугови отпусте, да им се удовољи захтеву и да наставе са својим животима (Robe, et al. 2015:37). У континенталној Европи законодавне промене и реформе започиње Данска 1984. године, трасирајући смернице у изради закона о личном стечају (Niemi-Kiesilainen, 1999:488). Ипак, иако Данска започиње реформе у домену института личног стечаја, доминантан је модел Немачког личног стечаја који одликује конзервативност па самим тим је рестриктивнији и наклоњенији повериоцима (*creditor-friendly*). У периоду од 2000-те године, нове државе чланице ЕУ (централне и источне Европе) доносе законе о личном стечају или реформишу постојеће законе о стечају следећи мање више немачки модел (Ramsay, 2017:5).

3.1. Либерални модел личног стечаја

Основна карактеристика либералног модела је предвиђање мањег броја предуслова за покретање поступка личног стечаја (тзв. отворен приступ).

2 Дисциплиновати се може на начин: а) што ће уз остављање нужних средстава и одређене имовине (изузете имовине) неопходних за живот њега и његове породице, одређена имовина (неизузета имовина) бити предмет колективног и сразмерног намирења поверилаца или б) се предвидети дугорочни план отплате дугова уз остављање довољно средстава за нормалан живот.

Отворен приступ упућује на идеју да савесни инсолвентни дужник добија приступ процедури стечаја која у крајњем исходу води ка потпуном ослобађању (разрешењу) од дуга (U. S. Supreme Court, *Local Loan Co. v. Hunt*, 292 U.S. 234 (1934) No. 783).³ Могућност разрешења од дуга је есенцијално обележје либералног модела, у чијем темељу лежи идеја новог почетка (*fresh start*) (Hirsch, 1994:175-176), чиме се у први план ставља интерес дужника, а ризик пребацује на повериоце као економски јачу страну (Vodul, 2014:340). Концепт новог почетка упућује на право дужника да буде ослобођен дуга насталог пре отварања стечаја кроз релативно кратак и формални поступак (Reifner, Kiesilainen, Huls, Springeneer, 2003:165-166).

3.1.1. САД

Стечајно законодавство САД-еа представља родоначелника развоја регулативе о личном стечају. Стечај је првенствено регулисан *Bankruptcy Reform Act*-ом из 1978. године,⁴ са изменама и допунама, познатијим као „*Bankruptcy Code*“ (Goodson, 2021:2-3). Тренутна верзија *Bankruptcy Code* кодификована је у Наслову 11 *United States Code*⁵ којим се регулише и лични стечај. У складу са одредбама Наслова 11 *United States Code* за физичка лица предвиђа две форме покретања личног стечаја и то у складу са: а) поглављем 7 или б) поглављем 13.

3.1.1.1. Поглавље 7.

Да би се квалификовао за олакшице према одредбама поглавља 7 (*Title 11 United States Code – 11 U.S.C. Chapter 7 Liquidation*) као стечајни дужник се може појавити физичко лице, ортачко друштво, корпорација или други пословни субјект.⁶ Поступак се може покренути на предлог дужника (добровољно), пред надлежном стечајним судом, или од стране поверилаца (принудно).⁷ Подношење предлога за покретање поступка „аутоматски задржава“ већину радњи принудне наплате против дужника или његове имовине.⁸ Поред предлога за покретање поступка, дужник суду подноси: (1) распон имовине и обавеза; (2) распоред текућих прихода

3 U. S. Supreme Court, *Local Loan Co. v. Hunt*, 292 U.S. 234 (1934) No. 783. Преузето 22.07.2022. <https://supreme.justia.com/cases/federal/us/292/234/>

4 Bankruptcy Reform Act of 1978 (amendments to the Bankruptcy Code in 1984, 1986, 1994, and 2005) - Bankruptcy Code (*Pub. L. 95-598, 92 Stat. 2549, November 6, 1978*).

5 United States Code. Преузето 10.07.2022. <https://uscode.house.gov/>

6 Title 11 Ch. 1. § 101 (41), §109 (b). United States Code – U.S.C.

7 Title 11 Ch. 3. § 303. U.S.C.

8 Title 11 Ch. 3. § 362. U.S.C.

и расхода; (3) изјаву о финансијским пословима и (4) распоред извршних уговора и закупа који нису истекли.⁹ Дужник достаља и: а) списак свих поверилаца и износ и природу њихових потраживања; б) извор, износ и учесталост прихода; в) списак целокупне имовине; и г) детаљан списак месечних животних трошкова дужника, односно хране, одеће, режије, пореза, превоза, лекова, итд. Треба истаћи да будући приход (зарада) коју дужник стекне након отварања стечаја не постаје део стечајне масе, те дужник њиме може слободно управљати и располагати (Levis, 2006:38).

По овој процедури дужник има могућност да поднесе и списак одређене имовине (*exempt property*)¹⁰ коју изузима од потраживања.¹¹ Једина финансијска обавеза која погађа дужника је да уступи постављеном супервизору или поверенику (*trustee*) неизузету имовину (*not exempt property*)¹² коју поседује у време отварања стечаја ради њене ликвидације и расподеле повериоцима (Levis, 2006:38). Неизузета имовина (ако уопште постоји) се продаје, а добијени износ се расподељује повериоцима сразмерно висини њихових потраживања. У околностима ако је сва имовина дужника изузета или подлеже заложном праву, стечајни управник подноси извештај суду „без имовине“, које за последицу има ненамирење необезбеђених поверилаца. Ипак, ако се учини да је случај на самом почетку предмет „имовине“ (постоји неизузета имовина), необезбеђени повериоци у преклузивном року од 90 дана од датума одређеног за састанак поверилаца морају пријавити потраживања.¹³

Кључно обележје ове процедуре је да она допушта дужнику да окончањем поступка добије разрешење од дугова насталих пре подношења

9 Rule 1007(b). Federal Rules of Bankruptcy Procedure – F.R.B.P. (Effective August 1, 1983, as amended to Dec. 1, 2021). Преузето 10.07.2022. <https://www.law.cornell.edu/rules/frbp>

10 Изузету имовину (*exempt property*) чине предмети који спадају у посебне категорије имовине које дужник може да задржи а неопходни су му за нормално функционисање, која може укључивати: породичну кућу; моторна возила, до одређене вредности; разумно неопходну одећу; разумно неопходне кућне потрештине и намештај; кућни апарати; накит, до одређене вредности; пензије; део капитала; дужников алат дужниковог заната или професије, до одређене вредности; део неисплаћених, али зарађених плата; јавна давања, укључујући јавну помоћ (социјалну помоћ), социјално осигурање и накнаду за незапослене; штете досуђене због личних повреда.

11 Title 11 Ch. 5. § 522 (b). U.S.C.

12 Имовина која није изузета (*not exempt property*), а које се дужник обично мора одрећи укључују: скупе музичке инструменте, осим ако је дужник професионални музичар; збирке маркица, кованица и других вредних ствари; породично наслеђе; готовина, банковни рачуни, акције, обвезнице и друга улагања; други аутомобил или камион; друга кућа или кућа за одмор.

13 Rule 3002 (c). F.R.B.P.

предлога за отварање личног стечаја (без излагања будућим обавезама поводом исплате дуга) (Levis, 2006:38) с једне стране, и да се повериоци уредно исплаћују до те мере да дужник има средства на располагању за плаћање (Gerhard, 2009:2) с друге стране. Ослобађање дужника личне одговорности за већину својих дугова онемогућава повериоца да покреће или наставља било какву правну или другу радњу против дужника ради наплате потраживања. Треба истаћи да дужник не сноси одговорност за разрешене дугове. Ипак, у одређеним околностима суд може ускратити разрешење дужнику ако утврди да дужник: а) није водио одговарајуће књиге или финансијску евиденцију; б) није успео да објасни на задовољавајући начин губитак имовине; в) починио кривично дело због банкрота (попут кривоклетства); г) није послушао наредбу стечајног суда (превара, преношење, скривање или уништавање имовине која би постала део стечајне масе) или д) није успео да заврши одобрени курс наставе у вези са финансијским управљањем.¹⁴

На крају треба истаћи да се дужнику пружа могућност добровољне конверзије случаја из поглавља 7 у поглавља 11,¹⁵ 12¹⁶ или 13¹⁷, и то све под условом да може да буде дужник према новом поглављу. Ипак, није дозвољена реверзибилност добровољне конверзије случаја из поглавља 7 у нека од наведена поглавља, а то под условом да случај претходно није преведен у поглавље 7 из неког од наведених поглавља.¹⁸

3.1.1.2. Поглавље 13.

За разлику од поглавља 7 где се као дужници могу јавити физичко лице, ортачко друштво, корпорација или други пословни субјект, према одредбама поглавља 13 (*Title 11 U.S. Code Chapter 13 Adjustment of debts of an individual with regular income*) као дужник једино се може јавити физичко лице. Предности покретања личног стечаја по правилима наведеног поглавља су: а) да се дужнику са редовним приходима (будући приходи) омогућава да путем плана отплате репрограмира дугове у периоду од 3-5 година¹⁹ и

14 Title 11 Ch. 7. § 727. U.S.C.; Rule 4005. F.R.B.P.

15 Title 11 Ch. 11. - Reorganization (sections 1101 to 1195). U.S.C.

16 Title 11 Ch. 12. - Adjustment of debts of a family farmer or fisherman with regular annual income (sections 1201 to 1232). U.S.C.

17 Title 11 Ch. 13. - Adjustment of debts of an individual with regular income (sections 1301 to 1330).

18 Title 11 Ch. 7. § 706 (a). U.S.C.

19 Ако је тренутни месечни приход дужника мањи од примењиве државне медијане, план ће бити три године. Ако је тренутни месечни приход дужника већи од примењиве

б) да се дужнику пружа прилику да сачува своју имовину од заплене (не тражи се да се одрекне имовине ради намирења стечајних поверилаца) (Dick, Lehnert, 2007:4).

Процедура покренута у складу са поглављем 13. не укључује непосредно разрешење од дуга, већ подразумева реорганизацију дуговања путем плана отплате и то уступањем будуће зараде или других будућих прихода стечајном поверенику (*trustee*) на управљање у циљу извршења плана отплате (*payment plan*).²⁰ Повереник се јавља у улози проценитеља и исплатиоца (прикупља исплате од дужника и врши расподелу повериоцима),²¹ организује састанак поверилаца и дужника, на коме се одлучије предложеним условима плана отплате,²² који садржаи редовне исплате у виду фиксних износа (двонедељно или месечно).

План отплате се подноси на одобрење суду²³ који ако је потврђен обавезују дужника и повериоце.²⁴ План отплате мора бити саобразан пројектованом расположивом приходу, што суштински значи да обрачунавање пројектованог расположивог прихода захтева предвиђање колико ће дужник зарадити (стећи) током периода плана (3-5 година) и колико треба од овог износа одбити трошкове који су разумно потребни за издржавање дужника и његове породице. Ако је тренутни месечни приход дужника мањи од примењивог државног медијалног прихода (с обзиром у којој се држави покреће поступак), план отплате је на три године, а ако је месечни приход већи план отплате је на пет година. Повереник распоређује средства у складу са условима плана отплате, с тим да се повериоцима може понудити мање од пуне исплате њихових потраживања. Иако потврда плана отплате даје право да задржи имовину све док се извршавају исплате, дужник не може стварати нов дуг без консултација са повереником (додатни дуг може угрозити испуњење плана отплате).²⁵ Приликом исплате могу насупити околности које могу угрозити динамику извршења плаћања

државне медијане, план обично мора бити на пет година. Планом ни у ком случају не могу бити предвиђене исплате дуже од пет година. - Title 11 Ch. 13. § 1322 (d). U.S.C.

20 Покретањем поступка и достављањем неопходних докумената (исти као и у поглављу 7.) долази до: а) аутоматског заустављања радњи наплате над приходима дужника или његове имовине – Title 11 Ch. 3. § 362 и б) именована непристрасног повереника (*trustee*) – Title 11 Ch. 13. § 1302. U.S.C.

21 Title 11 Ch. 13. § 1302 (b). U.S.C.

22 Title 11 Ch. 3. § 343. U.S.C.

23 У случају да план отплате буде одбијен може се поднети нов измењен план отплате. - Title 11 Ch. 13. § 1323. U.S.C.

24 Title 11 Ch. 13. § 1327. U.S.C.

25 Title 11 Ch. 13. §§ 1305 (c), 1322 (a) (1), 1327. U.S.C.

по плану (поверилац може да приговори или да прети да ће приговорити плану, или дужник можда нехотице није успео да наведе све повериоце) што дужнику оставља могућност да план отплате измени после потврде.²⁶ Изузетно, након потврде плана отплате могу настати околности које спречавају његово испуњење, те у таквим ситуацијама дужник може затражити од суда „отпуст у случају потешкоћа“ и то ако: 1) је неуспех да изврши исплате настао услед околности ван његове контроле и без његове кривице; 2) су повериоци добили најмање онолико колико би добили у случају ликвидације из поглавља 7; 3) измена плана није могућа и 4) повреда или болест спречава запослење дужника које је довољно за финансирање чак и измењеног плана отплате.²⁷

По завршетку свих исплата, а у складу са планом отплате, дужник има право на разрешење ако: 1) потврди (ако је применљиво) да су све обавезе које су доспеле пре издавања потврде о разрешењу измирене; 2) није добио отказ у претходном случају поднетом у одређеном временском оквиру (две године за претходне случајеве из поглавља 13 и четири године за претходне случајеве из поглавља 7, 11 и 12) и 3) је завршио курс из финансијског управљања.²⁸ Ипак, суд неће аутоматски приступити разрешењу све док не утврди, а након обавештења и саслушања, да нема разлога да верује да је у току било који поступак који би могао довести до ограничења на изузећу дужникове имовине.²⁹

3.2. *Means test*

Треба назначити да као и већина облика осигурања, отплата дуга понуђена у стечају може створити морални ризик (Albanesi et al. 2015:8). Све до 2005. године претежан број инсолвентних физичких лица приликом подношења предлога за покретања личног стечаја преферирао је процедуру предвиђену поглављем 7.³⁰ Наиме, и она лица која су имала довољно прихода опредељивала су се за процедуру у складу са одредбама поглавља 7, избегавајући на тај начин да покрену процедуру у складу са одредбама по-

26 Title 11 Ch. 13. §§ 1323, 1329. U.S.C.

27 Title 11 Ch. 5. § 523. U.S.C.

28 Title 11 Ch. 13. § 1328. U.S.C.

29 Title 11 Ch. 13. § 1328 (h). U.S.C.

30 Током 2020 године од укупног броја покренутих личних стечајева 71,65% се решавало у складу са поглављем 7. Преузето 15.07.2022. https://s3.amazonaws.com/abi-org/Newsroom/Bankruptcy_Statistics/Quarterlynonbusinessfilingsbychapter1994-Present.pdf

главља 13.³¹ Реформом стечајног законодавства, усвајањем *Abuse Prevention and Consumer Protection Act (BAPCPA)*³² предвидело се неколико новина, и то: а) тест дохотка (*means test*) за поглавље 7; б) фиксни петогодишњи план отплате за поглавље 13; и г) похађање обавезних часова кредитног саветовања од стране дужника (White, 2006:10-15). Најзначајна, а самим тим и кључна новина, а све у циљу отклањања потенцијалног преварног понашања дужника, је предвиђање сложеног математичког (економетријски) формулисаниог теста подобности (*means test*) за поглавље 7 (DeFalaise, 2006:2) (Gross, Kluender, Liu, Notowidigdo, Wang, 2020). Предвиђањем *means test*-а, учињен је значајан искорак ка праведнијем систему заштите интереса повериоца односно онемогућено је дужнику који има редовне приходе из којих може подмитрити потраживања да оптира за процедуру која би га у смислу могућности разрешења дугова изједначила са дужником који не остварује приходе али има имовину која може послужити за измирење обавеза.

На основу наведеног суд може одбити покретање поступка личног стечаја по правилима поглавља 7, када је текући месечни приход³³ дужника (дугови су првенствено потрошачки, а не пословни) већи од државног медијалног прихода и ако утврди да би одобравање олакшица (поглавље 7) представљало злоупотребу.³⁴ Претпоставља се да злоупотреба постоји ако је укупни текући месечни приход дужника током 5 година, умањен за одређене трошкове,³⁵ те се у таквим околностима захтева се обавезна примена *means test*-а (тест подобности). Само онда када *means test* покаже да је месечни приход испод медијалног прихода, омогућава се заинтересованом лицу покретање поступак личног стечаја у складу са поглављем 7. (Gerhard, 2009:2). Дужник има могућност да оповргне претпоставку злоупотребе доказивањем посебних околности које оправдавају додатне трошкове или

31 Personal Bankruptcy Statistics for 2020. Преузето 15.07.2022. <https://www.fool.com/the-ascent/research/personal-bankruptcy-statistics/>

32 Bankruptcy Abuse Prevention and Consumer Protection Act of 2005 (BAPCPA), (*Pub. L. 109-8, 119 Stat. 23*, enacted April 20, 2005).

33 Текући месечни приход који дужник прима означава просечни месечни приход примљен током шест календарских месеци пре почетка стечајног поступка, укључујући редовне доприносе за трошкове домаћинства, приход од супружника, али не и приходе од социјалног осигурања или уплате када је дужник жртва одређених кривичних дела. – Title 11 Ch. 1. § 101 (10A). U.S.C.

34 Title 11 Ch. 7. § 707(b). U.S.C.

35 Трошкови већи од \$12.850 или 25% дужничког неприоритетног неосигураног дуга, све док је тај износ најмање \$7.70011 - Title 11 Ch. 7. § 707 2 (A). U.S.C.

прилагођавањем текућег месечног прихода, с тим да ако у томе не успе поступак се покреће по правилима поглавља 13.³⁶

IV Импликације за Републику Србију и Републику Српску

Једна од могућности, односно правно-политичких опција за решење проблема презадужености грађана која непосредно коиндицира потенцијалну инсолвентност истих је предвиђање института личног стечаја путем регулативе (закон) којим би се на конзистентан начин уредила ова материја у правним система Републике Србије и Републике Српске.

Оно што представља дилему, а самим тим и тражи одговор, је да ли треба донети законски акт само да би се донео не сагледавајући последице и домете таквог законског акта или треба донети акт на искуствима земаља које су га већ донеле и примењују га, сагледавајући све предности и недостатке истог? Ово је правно-политичко питање о којем има да одлучи законодавац. Са теоријско правног гледишта увек се треба водити тиме да законски акт не треба преписати већ га треба донети у складу са потребама и околностима које владају у одређеном друштву (економија, социјална структура, менталитет). Вођени овим консидерацијама сматрамо да је време да се отвори дискусија о потреби доношења стечајне регулативе физичких лица, при чему од користи може бити бар начелни осврт на упоредноправна законодавства, а у овом случају решења предвиђена одредбама Наслова 11 United States Code.

Респектујући изложен модел личног стечаја у овом случају либерални модел, Законом би се имали постићи општи и посебни циљеви. Општи циљ због којег је потребно увести институт личног стечаја јесте систем који ће резултирати стварањем услова да грађани репрограмирају обавезе или да се ослободе од преосталих обавеза и омогући им се нови финансијски почетак, а да се повериоцима пружи могућност да равномерно намире своја потраживања. У оквиру овог општег циља, остварили би се и посебни циљеви: 1) стварање услова да се кроз неформалне (неинституционалне) и формалне (институционалне – суд) оквири постигне договор између повериоца и дужника око реструктурирања постојећих обавеза; 2) стварање услова за одговорно и економски рационално понашање и 3) растерећење судског система од вођења безуспешних и вишеструких извршних поступака.

Међутим, увођење института личног стечаја као новог института представља озбиљан изазов који подразумева не само испуњеност одређених

36 Title 11 Ch. 7. § 707 (b) (1). U.S.C.

социјало-економских и правних претпоставки у смислу операбилности једног таквог система, него и скрупuloзан аналитичко-законодавни рад. Осим тога, у креираном оквиру би се морала пронаћи адекватна законска решења за читав низ специфичних питања која покреће увођење института личног стечаја у правне системе Р. Србије и Р. Српске, а законом би требало регулисати: 1) лица на која се закон односи; 2) услове под којима се може покренути поступак за отварање личног стечаја, односно прогласити лични стечај (предвиђање стечајног разлога); 3) неформалне и формалне фазе и процедуре, као и надлежност неформалних (вансудских) и формалних (судских) органа и субјеката, 4) детаљна правила судског поступка спровођења личног стечаја, (надлежност, отварање поступка и правне последице отварања поступка личног стечаја, као и заокључење поступка); 5) ослобођење (разрешење) дужника или ускраћивање ослобођења од преосталих обавеза, и сл.

V Закључак

Идеја регулисања личног стечаја је да се дужницима понуди перспектива за будућност, да им се пружи подстицај да остану продуктивни, уместо да капитулирају пред зависношћу од животног благостања и суштинском принудном служењу повериоцима. Иако не постоји универзално усаглашени скуп правила или стандарда који би гарантовао некакав најбољи систем личног стечаја, кроз досадашњу праксу примене различитих модела искристалисали су се извесни ставови о предностима и недостацима разних модела (либерални и конзвервативни). Данас можемо говорити о високом степену сагласности о кључном скупу преферираних карактеристика једног доброг система личног стечаја у виду правила која одражавају тзв. најбољу праксу националних стечајних законодавстава у третману презадужености грађана.

Закон који би увео лични стечај у правни систем Републике Србије и Републике Српске створио би услове за консолидацију презадужених грађана и њихов нов и одговорнији финансијски почетак. Увођење у право (закон) института личног стечаја као новог института представља озбиљан изазов и захтева да се пре правно-политичких избора, опредељења и одлука, исправно сагледају дometи, предности и недостаци појединих решења у светлу упоредно правне регулативе, а све у циљу профилисање решења које ће најбоље одговарати специфичним потребама решавања проблема презадужених грађана Републике Србије и Републике Српске.

Отуда, у случају да се донесе одлука о доношењу Закона којим би се увео и уредио лични стечај у правни систем, приликом конципирања Закона

о личном стечају, би свакако осим анализе упоредног законодавства и праксе, требало уважити ставове који су плод критичког промишљања водећих европских и светских експерата у материји личног стечаја, а који се могу идентификовати у различитим експертским извештајима и препорукама, укључујући и Извештај Светске банке о третману инсолвентности физичких лица (*Report on the Treatment of the Insolvency of Natural Persons*).

На крају можемо закључити, да у конципирању новог Закона којим би се регулисала материја личног стечаја посебно треба повести рачуна да се њиме афирмишу основна начела модерног поступка личног стечаја, а све у складу са потребама, захтевима и могућностима (правним, економским и менталним) који владају у Републици Србији и Републици Српској.

Литература / References

Albanesi, S. Nosal, J. (2015). Personal Bankruptcy in the US: Effects of the 2005 Reform. *Journal for Institutional Comparisons*, Vol. 13, no. 4.

Bodul, D. (2014). About needs and Possibilities of Implementation of Consumer Bankruptcy Institute in Legal System of Bosnia and Herzegovina. *Analss Law Faculty in Zenica*, no. 14.

Bridge, C. (2013). Insolvency – a second chance?, Law in transition 2013. *Law in Transition Journal*.

Goodson J. M. (2021). Bankruptcy Law. *Duke Law*, rev. 01/2021. Преузето 31.07.2022. <https://law.duke.edu/sites/default/files/lib/Bankruptcy-Law-a11y.pdf>

DeFalaise A. M. (2006). Means Testing and Preventing Abuse by Consumer Debtors. *USA Bulletins*, Vol. 54 No. 4.

Dick, A. A. Lehnert, A. (2007). Personal Bankruptcy and Credit Market Competition. Federal Reserve Bank of New York Staff Reports, no. 272. Преузето 05.08.2022. <https://www.econstor.eu/bitstream/10419/60538/1/522102395.pdf>

Gerhard, M. (2009). Consumer Bankruptcy Regimes and Credit Default in the US and Europe a comparative Study. *CEPS Working Document*, No. 318/July 2009.

Gross, T. Kluender, R. Liu, F. Notowidigdo, J. M. Wang, J. (2020). *The Economic Consequences of Bankruptcy Reform*. Преузето 10.08.2022. https://users.nber.org/~notom/research/BAPCPA_Paper_nov2020.pdf

Hirsch, J. A. (1994). Inheritance and Bankruptcy: The Meaning of the „Fresh Start. *Hastings Law Journal*, Vol. 45, Issue 2.

Levis B. P. (2006). Personal Bankruptcy in Common Law Countries 7 *Common Law Review*.

Niemi-Kiesiläinen, J. Henrikson, A. S. (2005). Bureau of the European Committee on Legal Co-Operation (CDCJ-BU). *Report on Legal Solutions to Debt Problems In Credit Societies*. Преузето 12.08.2022. <https://rm.coe.int/16807004bd>.

Niemi-Kiesiläinen, J. (1999). Consumer Bankruptcy in Comparison: Do We Cure a Market Failure or a Social Problem?. *Osgoode Hall Law Journal*, Vol. 37, Nos. 1 & 2.

Радовић, В. (2006). *Индивидуални стечај*, Досије: Београд.

Ramsay, I. (2017). *Personal Insolvency in the 21st Century A Comparative Analysis of the US and Europe*. Portland.

Reifner, U. Kiesilainen, J. Huls, N. Springeneer, H. (2003). *Consumer Overindebtedness and Consumer Law in the European Union*. Преузето 13.08.2022. http://www.knl.lv/raksti_data/1147/parskats_ES_2003.pdf

Robe, M. Steiger, E. M. (2015). Insolvency and its Consequences: A Historical Perspective. *Journal for Institutional Comparisons*, Vol. 13, no. 4.

White, J. M. (2006). Abuse or Protection? Consumer Bankruptcy Reform under 'ВАРСРА'. *Économie publique*, no. 18-19.

Законски акти

Bankruptcy Abuse Prevention and Consumer Protection Act of 2005 (ВАРСРА), (*Pub. L. 109-8, 119 Stat. 23*, enacted April 20, 2005).

Bankruptcy Reform Act of 1978 (amendments to the Bankruptcy Code in 1984, 1986, 1994, and 2005) - Bankruptcy Code (*Pub. L. 95-598, 92 Stat. 2549*, November 6, 1978).

United States Code. Преузето 10.07.2022. <https://uscode.house.gov/>

Federal Rules of Bankruptcy Procedure (Effective August 1, 1983, as amended to Dec. 1, 2021). Преузето 10.07.2022. <https://www.law.cornell.edu/rules/frbp>

Судска пракса

U. S. Supreme Court, *Local Loan Co. v. Hunt*, 292 U.S. 234 (1934) No. 783. Преузето 22.07.2022. <https://supreme.justia.com/cases/federal/us/292/234/>

*Strahinja Miljković, LL.D.,
Associate Professor,
Faculty of Law, University of Priština in Kosovska Mitrovica
Damjan Danilović, LL.D.,
Assistant Professor,
Faculty of Economics, University in East Sarajevo
Bosnia and Herzegovina*

***CAN THE LIBERAL CONCEPT OF PERSONAL BANKRUPTCY
SERVE AS A GUIDE IN REGULATING THIS INSTITUTE IN THE
REPUBLIC OF SERBIA AND REPUBLIKA SRPSKA?***

Summary

Unemployment, weak consumer power, inability to regularly service credit obligations (problem loans), and inability to settle other financial obligations may be the factors that lead a natural person (consumer) to insolvency. The institute of personal bankruptcy is an institute which provides an opportunity for a natural person (consumer) to be relieved from debts without falling into insolvency, at the cost of having his/her property subject to enforcement. The liberal model of personal bankruptcy is one of the modalities of personal bankruptcy that should be taken into consideration during future regulation. The liberal model of personal bankruptcy is characterized by an open approach, which ultimately leads to a complete discharge of debt. Debt relief is an essential feature of this model, which is based on the idea of providing a chance for a new financial start (fresh start), which puts the interest of the debtor-consumer in the foreground, and the risk is transferred to the creditor. The legal systems of the Republic of Serbia and Republika Srpska do not recognize the institute of personal bankruptcy. Establishing the normative framework of the institute of personal bankruptcy may be a challenge for the legislations of Serbia and Republika Srpska, especially because it is insufficiently considered in domestic legal theory and fairly unknown in judicial and legal practice. For the stated reasons, the authors will point out to the advantages and disadvantages of the liberal model of personal bankruptcy, focusing on why this model should be taken into consideration during the potential legal regulation of the institute of personal bankruptcy. In this way, the authors attempt to initiate a legal discussion about the necessity of the legal regulation of the institute of personal bankruptcy in the Republic of Serbia and Republika Srpska.

Keywords: *natural person, personal bankruptcy, liberal model, insolvency, debt relief, financial fresh start.*

Др Драгана Васиљевић,*

доцент,

Факултет безбједносних наука, Универзитет у Бањој Луци,

Република Српска, Босна и Херцеговина

ПРЕГЛЕДНИ НАУЧНИ РАД

10.5937/zrpfm1-40271

UDK: 343.236.1:122](4:410+73)

Раđ примљен: 21.09.2022.

Раđ прихваћен: 04.11.2022.

ПОЧЕТАК ИЗВРШЕЊА КРИВИЧНОГ ДЈЕЛА У ЕВРОКОНТИНЕНТАЛНОМ И АНГЛОСАКСОНСКОМ КРИВИЧНОМ ПРАВУ

Апстракт: јасно и прецизно одређење дјелатности која означава почетак извршења кривичног дјела, као граница између начелно некажњивог и кажњивог стадијума његовог остварења, од великог је значаја за кривично право. Приликом одређивања ове границе савремена кривична законодавства и доктрина кривичног права се руководе различитим критеријумима. У евроконтиненталном правном систему одређење покушајне дјелатности проналази се у теоријама, док се кривична законодавства у англосаксонском кривично-правном систему у својој казуистици више ослањају на одговарајуће тестове. У чланку се анализирају теоријска и законодавна рјешења почетка извршења кривичног дјела и његовог разграничења од стадијума припремања, која су присутна у овим системима.

Кључне ријечи: покушај, кривично дјело, припремне радње, евроконтинентално кривично право, англосаксонско кривично право.

* dragana.vasiljevic@fbn.unibl.org

1. Увод

Доктринарно тематизирање покушаја кривичног дјела често се сматра замршенијим и сложенијим за разумијевање од било којег другог дијела кривичног права. Сложеност проблема се можда и понајбоље илуструје разноликошћу рјешења која предлажу теоретичари, закони и судије. Одребе које се односе на ову материју редовно су садржане у правним актима (законима) у форми института или посебног (непотпуног) кривичног дјела (Bohlander, 2009: 137). Исто тако, покушајна дјелатност редовно је предмет и доктринарних расправа. То је увелико случај у евроконтиненталном правном систему што је резултирало одговарајућим теоријама. За разлику од овога, у англосаксонском кривичном праву издвајају се тестови, уз назнаку да се и овдје могу пронаћи одређене теорије.

Ваља истаћи да без обзира на то да ли је ријеч о теоријама или тестовима, оне/они, под условом да није ријеч о екстремним, у савременом кривичном праву недопустивим схватањима, своје постојање утемељују на два конститутивна елемента: субјективном и објективном. Субјективни елемент покушаја кривичног дјела је умишљај (у англосаксонском кривичном праву означен термином *intent* – намјера, а у евроконтиненталном као директни и евентуални) (Милић, 2017: 408). Објективни елемент, на коме уједно и почива демаркација између начелно некажњивог и кажњивог стадијума остварења кривичног дјела далеко је више споран. Недвосмисленим се чини једино покушај који се састоји у предузимању дјелатности која је у бићу кривичног дјела означена као радња. У осталим случајевима покушајном се одређује она дјелатност која је различито дефинисана; према широкој лепези понуђених рјешења то је радња која је повезана и која најчешће непосредно предстоји радњи извршења кривичног дјела, радња којом се започиње остварење кривичног дјела, радња која без даљњих (битних) међуаката води остварењу кривичног дјела, радња која је више од припремне, радња којом се без даљњих међуаката остварује временски и просторни захват у сферу бића или жртве кривичног дјела и сл. Консеквентно томе кривичноправна интервенција код неких мање, а код неких више задире у домен претходног стадијума остварења кривичног дјела.

2. Покушај кривичног дјела у евроконтиненталном правном систему

Кривичноправни институти у евроконтиненталном правном систему доктринарно су појашњени путем теорија. Изузетак није ни покушај кривичног дјела. Овдје се, истина више као историјске категорије, јављају

тзв. чисте или једностране теорије нудећи објашњење почетка извршења кривичног дјела помоћу само једне његове саставнице, објективне или субјективне (Gorpp, 2015: 337–343). Прве за почетак извршења кривичног дјела као критеријум узимају предузету дјелатност. Са друге стране, субјективна схватања почетак извршења кривичног дјела виде у оној дјелатности путем које се испољава злочиначка намјера. Поред ових утемељења, присутна су и схватања која уважавају обе његове саставнице.

Говорећи о овом правном систему редовно се сусрећемо са текстовима о формално-објективној и материјално-објективној теорији, тј. схватањима која можемо квалификовати као традиционална. Поред њих, својим значајем се посебно издваја њемачка кривичноправна доктрина која је у оквиру савремених мјешовитих схватања, између осталог произвела и све прихватљивију Индивидуално-објективну теорију почетка извршења кривичног дјела, допуњену са Теријом међуакта.

2.1. Објективне теорије

Формално-објективна теорија. Ова теорија, оваплоћена у француском *Code Pénal* из 1810. године и чувеној формулацији *commencement d'exécution* (почетак извршења), покушај кривичног дјела види у дјелимичном остварењу неког од обиљежја конкретног кривичног дјела (најчешће радње). Поменута формулација, која почетак извршења одређује у „*строгом*“ смислу (Schönke, Schröder, 2010: 411), на први поглед уважава начела законитости и правне сигурности. Штавише, могло би се учинити и да представља идеално рјешење и за неспорне случајеве покушаја кривичног дјела, оне у којима је испољена радња извршења, међутим то није случај. Наведено из разлога што за покушај кривичног дјела није довољно започињање остварења само једног његовог обиљежја уколико се не започне са остварењем цјелокупног бића кривичног дјела (у смислу вишеактних и квалификованих кривичних дјела као и кривичних дјела која се означавају „припремом за акцију“¹) (Novoselec, 2008: 728–730). Исто тако, није погодна за констелацију кривичних дјела код којих у законском опису није предвиђена радња извршења.² И на крају, без обзира

1 На примјер извршилац ноћу извади двије даске да би следећи дан могао да уђе у кућу и изврши крађу, остварио је квалификаторно обиљежје али неће постојати покушај кривичног дјела јер није одмах намјеравао извршити крађу (квалификована кривична дјела), или извршилац крађе који при себи има оружје које има намјеру да употреби да би задржао украдену ствар, али то не учини одговараће само за тешку крађу јер није употребио принуду (вишеактна кривична дјела), (Novoselec, 2008: 729).

2 Без обзира на недостатке у смислу рестриктивности, ова синтагма је данас присутна у појединим европским кривичним законодавствима уз назнаку да се у доктрини са

на постављање као границе разграничења припремних радњи и покушаја кривичног дјела синтагме „почетак извршења“ она стадијум покушаја кривичног дјела може, са једне стране, одложити што је више могуће чинећи да подручје кривичне одговорности „заостаје“ за подручјем ризика по потенцијалну жртву (Gropp, 2015: 342), или, са друге стране, у одређеним (већ поменути) случајевима, покушај одредити прерано квалификујући радње из стадијума припремања као почетак извршења.

Материјално-објективна теорија. Начелна ригидност формално-објективне теорије настојала се кориговати проширењем границе кажњивости и на друге дјелатности које не представљају радњу извршења кривичног дјела. С тим у вези, материјално-објективна теорија је означила као покушајне и оне дјелатности које су тако наслоњене на радњу извршења да са њом чине природно јединство. Према Франковој формули, то су оне радње које су, иако припадају стадијуму припремања кривичног дјела и нису саставни дио чињеничног описа кривичног дјела, због нужне повезаности са радњом извршења њен саставни дио (Roxin, 2003: 368), и које као такве представљају опасност по правно заштићено добро. Критика би се могла упутити обема саставницама овога учења. Прије свега, поставља се питање како посматрати синтагму природног јединства. Трагање за природним јединством може довести до опасности од проширења зоне кажњивости. Ријеч је о прилично неодређеном појму који намеће потребу рашчлањивања предузетих дјелатности на појединачне акте, а да при томе не постоје мјерила за одређење неких од њих као покушајних. Квалификовање ових аката на нужне и оне који то нису не даје задовољавајуће резултате, као ни Франково настојање да одреди линију разграничења квалификујући

тих подручја покушај ипак тумачи у ширем смислу. Овдје прије свега треба поменути француски Кривични законик (чл. 121–5) према коме покушај постоји када је „... започето извршење...“ (Penal Code of the French Republic. Преузето 3. 1. 2022. https://www.legislationline.org/download/id/3316/file/France_Criminal%20Code%20updated%20on%2012-10-2005.pdf). Кривични законик Швајцарске у чл. 22, ст. 1 такође користи ову формулацију према којој покушај остварује онај ко „започне извршење кривичног дјела или прекршаја...“ (Criminal Code of Swiss Confederation, of 21. December 1937, Amended 2017. Преузето 1. 2. 2022. https://www.fedlex.admin.ch/eli/cc/54/757_781_799/en), а интересантно законско рјешење садржи и фински Кривични закон. Наиме, поред формулације према којој лице треба да „...започне извршење кривичног дјела“, фински законодавац поставља и захтјев да је усљед ових предузетих дјелатности „...дошло до опасности да ће кривично дјело бити извршено“, (Criminal Code of Finland, 39/1889, amendments up to 766/2015. Преузето 23. 12. 2021. <https://www.finlex.fi/en/laki/kaannokset/1889/en18890039.pdf>). Исто тако, у контексту формално-објективне теорије значајно је поменути и законска рјешења кривичних законодавстава са простора бивше Југославије, која су (са изузетком хрватског) у одређењу покушајне дјелатности задржала формулацију „почетак извршења“.

припремне радње као дјелатности које нису нужне. Уосталом, код оваквог стања ствари умјесно је поставити питање зашто и припремне радње не би могле бити нужне за његово извршење (Вуковић, 2021: 296)? Треба признати да одређивање почетка извршења кривичног дјела „наслоњено“ на критеријуме *природног јединства* и *нужне повезаности* јесте пригодно из разлога што проширује зону кажњивости постављену у контексту формално-објективне теорије, уједно је ограничавајући постављањем захтјева да су то само оне дјелатности које чине поменуто „*природно јединство*“ у смислу близине, и које су нужне за извршење кривичног дјела у смислу њиховог значаја. Оно, штавише, уз одређене модификације поново и долази до изражаја, у смислу комбиновања критеријума извршиоцевог „плана“ и „*природног заједништва*“, а примјећује се и увођење и додатног материјалног критеријума непосредне опасности по правно заштићено добро у смислу да буде изложено „*конкретном ризику*“ (Schönke, Schröder, 2010: 411).

2.2. Субјективне теорије

Према своме зачетнику Фон Бурију, оријентисане искључиво ка извршиоцу кривичног дјела у смислу његове злочиначке воље и поимања почетка извршења, код ових схватања је занемарен/искључен објективни елемент.³ Почетак извршења кривичног дјела у смислу синтагме „*Jetzt geht es los*“ одијелио је покушај од бића кривичног дјела и учинио га више или мање широким, све у зависности од схватања извршиоца. У коначници, то је она радња којом извршилац према својој замисли остварује кривично дјело без обзира на то што она (можда) припада стадијуму припремања кривичног дјела.

Савремена субјективна схватања се по природи ствари доводе у везу са сврхом кажњавања, па је субјективни елемент значајан у контексту специјалне превенције.⁴ Ланг (*Lange*) покушај кривичног дјела види у радњи која нападача учини опасним за правнозаштићена добра, а Бокелман (*Bockelmann*) сходно својој теорији „*ватрене пробе*“ за покушај узима онај моменат у коме је „*намјера извршиоца прошла ватрену пробу у критичној ситуацији*“ (Roxin, 2003: 345). Субјективну теорију покушала је да допуни Теорија утиска (*Eindruckstheorie*) у чијој суштини се налази „*утисак дјела на ширу јавност*“ тј. „*социопсихолошки ефекат*“ оствареног акта који „*шокира*“ јавност и његово „*повјерење у ваљаност правног система*“ (Jakobs, 1991: 712).

³ Често се тврди да је ово схватање у основи рјешења њемачког законодавца из 1975. године (Roxin, 2003: 342).

⁴ С тим у вези „*једном доказана и према свему судећи трајна воља може да генерише хиљаду акција*“ (Roxin, 2003: 344–345).

Једна од варијанти субјективних теорија је и схватање према коме почетак кривичног дјела представља она радња путем које се недвосмислено манифестује злочиначка намјера. Претпоставка је да она подразумева умишљај и да се ове дјелатности не могу објаснити другачије него да је у питању покушај кривичног дјела. Слично схватање, како ће се и увидјети, егзистира и у појединим законодавствима из англосаксонског кривично-правног система. Само за себе, без комбиновања са другим критеријумима, оно ипак не може да понуди исправно одређење покушаја кривичног дјела. Разлог је једноставан; посматра се ислучиво спољашњи елемент, у смислу опасности или „шока... утиска...“ који извршилац кривичног дјела остварује, и на основу њега изводи претпоставка о „подразумијеваном“ субјективном елементу.

2.3. Мјешовите теорије

Собзиром на недостатке „чистих“ објективних и субјективних промишљања и, с тим у вези, немогућности њихове примјене, за конституисање покушајне дјелатности наметнули су се захтјеви за кумулативним остварењем објективног и субјективног елемента. Мјешовите објективно-субјективне теорије комбинују субјективне и објективне критеријуме најчешће засноване на плану извршиоца и непосредности напада на правно заштићена добра (Freund, Rostalski, 2019: 340)⁵. Најзначајније варијанте мјешовитих теорија су схватања којима је заједничко да су окарактерисана као индивидуална, са разликом која почива на објективној саставници.

Индивидуално-објективно схватање (*Tatplantheorie*). Ово схватање као критеријум почетка извршења кривичног дјела види план извршиоца и његово поимање почетка извршења (Schönke, Schröder, 2010: 411).⁶ Као

5 Као такве инкорпорирани су и у поједина законска рјешења. Предводник ове констелације је Кривични законик Њемачке који у чл. 22 прописује: „покушај кривичног дјела постоји уколико лице предузме кораке који ће одмах водити ка довршењу кривичног дјела, онако како је он то планирао“. У питању је њемачки еквивалент енглеско-велшкој формулацији покушаја кривичног дјела (*Criminal Attempt Act*) која за почетак види акте који су „more than merely preparatory“ (Bohlander, 2009: 141). Роксин (*Roxin*), како ће се и видјети, говори о новим критеријумима на којима почива њемачка судска пракса: покушај представљају радње које несметано воде ка остварењу чињеница предвиђених у бићу кривичног дјела и имају близак или непосредан просторно – временски однос са њим. У контексту објективног критеријума од великог је значаја и учење о међуакту или посредном акту. Затим је ту субјективни критеријум у смислу снаге воље који се састоји у преласку у стадијум покушаја кроз формулацију „сада почиње“ (Roxin, 2003: 370; Gropp, 2015: 334–335). Почетак кривичног дјела започиње почетком реализације чињеничног описа из бића кривичног дјела, законодавац у први план ставља непосредност чиме се елиминише субјективност (Jakobs, 1991: 726–727).

6 За разлику од Индивидуално-објективне теорије, Теорија утиска (*Eindruckstheorie*) узима план извршиоца кривичног дјела као полазиште, али не и и као критеријум

мјеродавна се узима чињеница да ли извршилац радњу коју предузима сматра припремном радњом или радњом извршења кривичног дјела. Као што се примјећује, објективни елемент је маргинилизован јер иако извршилац дјелује у спољњем свијету, важност тог утицаја потиче искључиво из његовог схватања, а не онако како то трећа страна разумије (Safferling, 2006: 686). Наведено схватање је довело до тога да се награђује „злочиначка енергија“ извршиоца који на почетку можда и није марио како може извршити кривично дјело (Beulke, 2018: 131). Поред овога, можда је и највећи проблем који се јавља код ове теорије потенцијална несталност „злочиначког плана“ зато што се губи одлучујући критеријум за разграничење (Maurach, Gössel, Zipf, Dölling, Laue, Renzikowski: 2014: 136). Тако, у једном тренутку извршилац може своје радње сматрати припремним радњама, а у другом радњама којима остварује обиљежја кривичног дјела. Да би се избјегле ове потешкоће поставља се питање да ли би разуман и неутралан човјек који зна за циљеве извршиоца рачунао са могућношћу извршења кривичног дјела (Novoselec, 2008: 736). Овај критеријум, за који можемо рећи да представља и својеврстан коректив схватања, доприноси томе да се покушај кривичног дјела ипак утврђује према објективном мјерилу, али на субјективној подлози. Поред наведеног, види се и да превентивна потреба за кажњавањем покушаја више не произилази из манифестације воље, већ првенствено из пријетње правно заштићеним добрима (Schönke, Schröder, 2010: 411–414), чиме опасност као материјални елемент долази до изражаја.

Индивидуално-формалне теорије – *Teilaktstheorie*. Иако воде рачуна о плану извршиоца, оне у свом меритуму имају критеријум бића кривичног дјела допуштајући помјерање границе почетка извршења и на оне дјелатности које су просторно и временски блиске његовом остварењу.⁷ То су оне радње или међуакти између којих и радње којом се остварује биће кривичног дјела нема више других међуаката. Посматра се сваки корак извршиоца према објекту напада у смислу изолованог, независног чина, а затим се претпоставља да је покушајни онај „последњи акт“ након којег не слиједи други међуакти. С обзиром на чињеницу да у оваквим случајевима може бити ријечи о било којем акту, критеријум је нужно допуњен у смислу „квалитета“ последњег акта који није извршен, на начин да ће покушај кривичног дјела постојати у случају да између акта који је предузет и радње којом се остварује биће кривичног дјела не постоје међуакти који

оцјене. Чињеница да ли одређена радња представља покушајну дјелатност не заснива се на процјени извршиоца кривичног дјела већ на основу објективних стандарда.

7 Ова теорија у комбинацији са Франковом формулом је релативно успјешна у разграничењу припремних радњи и покушаја кривичног дјела (Roxin, 2003: 373).

се означавају „битним“.⁸ *С тим у вези, Кул (Kühl)* оправдано истиче да се приликом примјене ове теорије треба поступати обазриво због чињенице да човјеково понашање није вјештачки раздијељено (Roxin, 2003: 374). Слично наведеном, и код Езера (*Eser*) се уочавају критике овако формално „нацртаног“ почетка извршења кривичног дјела; према њему постоје кривична дјела која се врше радњама које се у коначници налазе у односу „непримјетног спајања тока који им претходи“, као што је криминалитет бијелог оковратника (Schönke, Schröder, 2010: 414). Оправдане су критике да „слагање“ човјекoвих радњи није задовољавајући критеријум за одређивање почетка извршења кривичног дјела. У случају дјелатности које не представљају радњу извршења кривичног дјела требао би се узети у обзир и материјални елемент чији је носилац свака од поменутих дјелатности.⁹ Овдје се сада већ јавља други проблем; наиме, може се десити да опасност поједине дјелатности (међуакта) и ризик који она носи може бити таквог карактера да је може означити покушајном дјелатношћу иако није посљедњи акт који претходи извршењу кривичног дјела. И управо се због оваквих случајева као додатни критеријум намеће план извршиоца о извршењу кривичног дјела. Другим ријечима, умјесно је поставити додатно питање: да ли је, према плану извршиоца, већ достигнут стадијум у коме је према његовом схватању предметно правно добро већ угрожено (комбинација индивидуалних и материјалних елемената) (Schönke, Schröder, 2010: 414).

Конкретизујућа теорија дјелимичног акта (*Die konkretisierte Teilaktstheorie*). Теорија дјелимичног акта је захтијевала даљу конкретизацију па се у њемачкој кривичноправној доктрини издиференцирала и Конкретизујућа теорија дјелимичног акта. Наиме, Роксин продубљује претходно наведено схватање и одређује додатне критеријуме за квалификовање покушајне дјелатности. То више није само посљедњи акт, већ предузети акт у случају да се остваре постављени услови: да се утврди „блиска временска веза“ са радњом извршења и да се оствари „захват“ у сферу бића или жртве кривичног дјела. Ако су испуњена ова два критеријума онда то и не мора да буде посљедњи предузети (међу)акт.¹⁰ Значајно је само да критерију-

8 „Битност“ предузетог акта дошла је до изражаја и код Новоселеца (*Novoselec*) у његовом залагању за напуштање формално-објективне и материјално-објективне теорије, (Novoselec, 2008: 741).

9 Због тога се у разграничењу припремних радњи и покушаја кривичног дјела треба руководити проценом ризика (Schönke, Schröder, 2010: 414).

10 Аутор ово објашњава на примјеру крађе ташне из аутомобила. Уколико особа уђе у аутомобил и посегне за штапом да би дохватила ташну која се налази на задњем сједишту, према Теорији дјелимичног акта налази се у стадијуму припремања кривичног дјела јер још увијек предстоје међуакти које је потребно предузети, а

ми буду испуњени кумулативно.¹¹ Ово је у коначници и преовлађујуће теоријско промишљање које је нашло свој пут и у пракси њемачких судова, управо због конкретизације Теорије дјелимичног акта; наиме, признаје се као покушајна дјелатност она радња која у неометаном току и без других међурадњи води остварењу бића кривичног дјела, али уколико то није случај онда се треба руководити конкретизујућим критеријумима блиске временске везе и захвата у сферу бића, односно жртве кривичног дјела.¹²

3. Покушај кривичног дјела у англосаксонском кривичном праву

Уређење покушајне дјелатности у земљама са подручја англосаксонског правног система једнако је значајно као и у евроконтиненталном кривичном праву. Штавише, управо је у енглеском кривичном праву још давне 1649. године у дјелу *Coke's Third Institute* (утемељеном на Станфордском (*Standford*) „*Pleas of the Crown*“) пажња била посвећена проблематици покушаја кривичног дјела гдје су, између осталог, покушаји имовинских кривичних дјела били кажњавани на основу максиме *voluntas reputabatur pro facto* (Sayre, 1928: 821). Данас у већини законодавстава из англосаксонског правног система постоји одредба о почетку извршења кривичног дјела, а уочава се и посебан акт који је у меритуму посвећен овој проблематици. За разлику од кривичних законодавстава евроконтиненталног правног система који материју стадијума остварења кривичног дјела регулишу у општем дијелу кривичних закона, овдје се код већине законодавстава покушај кривичног дјела сврстава у категорију непотпуних или претходних кривичних дјела (*Inchoate offences*).

Говорећи о саставницама покушаја кривичног дјела, уз напомену да нити у овом систему нису изостала екстремна схватања која признају као мјеродаван искључиво објективни или субјективни елемент, примјетно је да је покушајна дјелатност, односно покушавање (*Try*) утемељено

који би засновали покушајну дјелатност. За разлику од тога, према Конкретизујућој теорији дјелимичног акта, овим дјелатностима остварена је временска повезаност и захват у сферу жртве, те предузете дјелатности ваља квалификовати као покушај кривичног дјела (Roxin, 2003: 374).

11 Тако, уколико лице стоји испред аутомобила у који треба да уђе да би узео ташну, постојаће блиска временска веза, али не и захват у сферу жртве, и покушај ће бити искључен. Исто тако, уколико неко држи пиштољ близу жртве али не жели још да жртву лиши живота неће постојати покушај убиства.

12 Казени закон Хрватске у чл. 33 садржи овакво рјешење. За покушај кривичног дјела тражи се намјера и радња која просторно и временски непосредно претходи остварењу бића кривичног дјела, вид. Kazneni zakon Hrvatske – KZH, *Narodne novine RH*, 125/11, 144/12, 56/15, 61/15, 101/17, 118/18 i 126/19.

на субјективном *mens rea (intent)*¹³ и објективном (*actus reus*) елементу (Klotter, Pollock, 2006: 116). Оно што се не примјеђује у англосаксонском кривичноправном систему, односно доктрини са овог подручја јесу теорије које образлажу разграничење припремних радњи и покушаја кривичног дјела. За разлику од тога, развијени су одговарајући тестови. Према њима критеријум за разграничење покушаја од припремних радњи може бити „сваки акт“, „значајан корак“, акт који је „више од припремања“, „први акт“, „последњи акт“ и сл. Видљиво је да су критеријуми различити, али пажљивим посматрањем могу се уочити два: вријеме/блискост предузимања радње извршења и критеријум карактера предузете дјелатности.

3.1. Одређивање почетка извршења кривичног дјела према критеријуму времена/близине предузете дјелатности

У меритуму ових схватања налази се одговор на питање да ли је оптужениково понашање „довољно близу“ извршењу кривичног дјела, односно „колико близу“ је „довољно близу“? Нити један акт не може се смарати покушајем кривичног дјела осим уколико не представља корак ка остварењу криминалне намјере и његовим предузимањем извршилац се или директно приближава извршењу кривичног дјела или је одмах повезан са извршењем (Shahar, Harel, 1996: 320). У категорију тестова који почетак извршења кривичног дјела одређују према критеријуму времена, односно близине предузете дјелатности, уврштавају се Тест првог корака (*the first act test*), Тест посљедњег корака (*the last act test* или *last proximate act test*) (Fishman, 2015: 247) и Тест значајног корака (*substantial step test*) (Hamish, 2001: 402; Mathis, 2004: 330–332).

Прва два теста представљају крајности. Тако, Тест првог корака за покушај кривичног дјела одређује прву дјелатност путем које се испољава криминална намјера. Строго утемељен на субјективном елементу, слично субјективним теоријама присутним у евроконтиненталном правном систему, овај тест не води рачуна о квалитету и карактеру покушајне дјелатности. Са друге стране, Тест посљедњег корака је крајње објективан тест који као покушај види посљедњу дјелатност након које извршилац кривичног дјела не треба да даље дјелује да би кривично дјело било довршено. Одмах се примјеђује да се њиховом примјеном увелико помјера

13 Истиче се да је покушај кривичног дјела без намјере незамислив. Са друге стране, јављају се схватања према којима би уколико је одговарајући степен субјективног елемента довољан за довршено кривично дјело, он довољан и за покушај (Enker, 1977: 847, 866). Уочавају се схватања да је за покушај кривичног дјела потребна намјера чак и у случајевима када се за довршено кривично дјело захтијева немар (*negligence*) или несмотреност (*recklessness*), (Shahar, Harel, 1996: 329).

линија разграничења некажњивог и кажњивог стадијума остварења кривичног дјела. Први корак начињен са намјером да се изврши кривично дјело, помјера са једне стране почетак извршења у стадијум припремних радњи јер по природи ствари то може бити дјелатност која се налази у стадијуму припремања кривичног дјела. У својој другој крајности, одређивање покушаја кривичног дјела уз помоћ критеријума посљедње предузете дјелатности сужава могућност његовог постојања, рекло би се, само на довршени покушај (извршилац је предузео све што је према његовој замисли требао предузети да наступи забрањена посљедица) (Wishart, 2013: 80). С обзиром на то да је у овом случају, а како то истиче *Lord Diplock*, испољен захтјев да се „Рубикон пријеђе са чамцем“, а након тога „чамац спали“, јасно је да недовршеног покушаја овдје и нема, већ само припремне радње (Mathis, 2004: 331). Некакву средину у разграничењу припремних радњи и покушаја кривичног дјела проналазимо у *non last act* тесту код *Wishart-a* према коме је покушајна дјелатност она која се налази у некаквом „сивилу“ између припремних радњи и посљедњег акта“ (Wishart, 2013: 80). Када је ријеч о правним актима, треба истаћи да близину предузете дјелатности као критеријум одређивања покушаја кривичног дјела (Тест значајног корака¹⁴) познаје америчко законодавство (*Model Penal Code*) и један дио међународног кривичног права (Римски статут Међународног кривичног суда¹⁵). Покушај представља прије свега непотпуно кривично дјело и за његово заснивање неопходно је са намјером остварити „суштински корак“ (*substantial step*) у његовом остварењу (Fishman, 2015: 345; Cambell, 2013: 949).¹⁶ Уочљиво је да, иако се потенцира синтагма „суштинског корака“, тест није екстремно објективан, већ се овом дјелатношћу потврђује извршиочева *намјера*, односно криминални циљ.

14 Овај сегмент законског одређења је позајмљен из концепта близине остварења кривичног дјела. Други сегмент одређења, испољен у захтјеву да предузете дјелатности треба да недвосмислено илуструју извршиочеву намеру преузет је из друге категорије тестова базираних на критеријуму карактера предузете дјелатности, конкретно Теста недвосмислености.

15 Вид. чл. 25, ст. 3, тач. ф Римског статута (Rome Statute of the International Criminal Court, *United Nations, Treaty Series, vol. 2187, No. 38544*. Преузето 11. 1. 2022. <https://www.icc-cpi.int/sites/default/files/RS-Eng.pdf>)

16 Оваква формулација кориштена је први пут у кривичном законодавству Новог Зеланда и тада је чин оптуженика означен као „стварни и практични корак“ и с тим у вези представљао је *Тест стварног и практичног корака (Substantial and practical act Test)*. Формулација је измијењена, па данас као и у америчком *Model Penal Code* ријеч је о „стварном и суштинском кораку“. Интересантно је поменути схватања према којима се овај тест на Новом Зеланду не примјењује само као средство за утврђивање да ли је неки чин довољно близак или не, већ и као помоћно и допуњујуће средство са циљем утврђивања да ли и „довољно блиско“ може представљати покушај (Sim, 1955: 620–623).

Како се поменутом формулацијом не прецизира линија разграничења, амерички законодавац се определио за прилично добро рјешење да као помоћне критеријуме у одређивању покушаја кривичног дјела, односно његовој елиминацији наведе и одређене дјелатности које, без обзира на то што су снажно поткријепљене извршиоцем намјером не представљају покушај.¹⁷ У питању је констелација дјелатности које се у савременом кривичном праву редовно означавају припремним радњама.

3.2. Одређивање почетка извршења кривичног дјела према критеријуму карактера предузете дјелатности

Временска одредница, на којој почива критеријум непосредности у одређењу покушаја кривичног дјела, засигурно не може дати одговарајуће резултате без узимања у обзир и квалитета радње извршења. То је (додуше у евроконтиненталном праву) признато и у поменутих теоријама у смислу „битности“ односно „небитности“ предузетих (међу)аката. У англосаксонском кривичном праву својим значајем се издвајају два схватања која линију разграничења виде у квалитету предузете дјелатности: Тест здравог разума (*the common sense test*) и Тест недвосмислености (*the unequivocal test*).

Тест здравог разума. Критеријум који овај тест нуди у разграничењу кривичног дјела саздан је из више саставница. За квалификовање једне дјелатности као покушаја узима се у обзир читав сплет околности које су повезане са предузетом радњом.¹⁸ Тако је ова квалитативна разлика између

17 Дјелатности којима законодавац одриче могућност да саме за себе заснују покушај кривичног дјела предвиђене су у одредби 5.01(2) и то су: чекање, тражење или праћење потенцијалне жртве кривичног дјела, обмањивање или тражење од потенцијалне жртве да оде до мјеста гдје ће кривично дјело бити извршено, извињање мјеста које је предвиђено за извршење кривичног дјела, незаконит улазак у конструкције, возила или ограђене просторе на којима се претпоставља да ће кривично дјело бити извршено, посједовање материјала посебно конструисаног за извршење кривичног дјела или материјала који се у датим околностима не могу користити ни у какве законе сврхе, посједовање, прикупљање или израда материјала који ће се користити у сврху извршења кривичног дјела или у близини мјеста предвиђеног за извршење кривичног дјела уколико се такво посједовање, прикупљање или израда не врши у законите сврхе и тражење невиног агента да се укључи у понашање које представља елемент кривичног дјела, вид. (5.01(2) Model Penal Code. Приступљено 18. 12. 2021. <https://www.pravo.unizg.hr>

18 С тим у вези је и схватање Врховног суда Канаде у коме је у случају *Deutsch vs Queen* (1986) наглашено да нема задовољавајућег критеријума за разграничење припремних радњи и покушаја кривичног дјела, али и да је вријеме предузете дјелатности само један од њих, (Hamish, 2001: 403).

припремних радњи и покушаја кривичног дјела утемељена на природи самог кривичног дјела, природи и квалитету предузете дјелатности, али и на мјесту и времену њеног предузимања. Поред овога, тест је значајан и са једног другог аспекта. Приликом квалификовања одређене дјелатности као покушајне не води се рачуна о схватању извршиоца (није индивидуалан), већ је, како се из и назива теста види, значајно схватање „здраворазумског човјека“.

Тест недвосмислености. Изворно инициран од стране Карара (*Carara*), а оригинално развијен од Салмонда (*Salmond*) читава се у предузимању радње из које је видљива криминална намјера (Hall, 1940: 824; Duff: 2012, 49). Према овом тесту само они акти који „носе“ криминалну намјеру и представљају њен доказ (Shahar, Harel, 1996: 325; Fishman, 2015: 31; Becker, 1974: 351) могу се квалификовати као покушај кривичног дјела, тако да случај буде представљен у смислу *reps ipsa loquitur*. Дакле, објективни елемент покушаја је акт оптуженог који представља корак ка извршењу кривичног дјела, а чињење таквог корака не може се разумно схватити другачије него да је предузето у сврху извршења кривичног дјела. Уочљиво је испољавање захтјева за постојањем објективног и субјективног елемента у смислу заснивања покушајне дјелатности. Међутим, јасно је да се претежни значај овдје даје субјективном елементу. Због тога покушај кривичног дјела може бити само радња која има тај додатни квалитет, квалитет „очитог“ носиоца криминалне намјере. Рјешење је доста критиковано, али није изгубило на значају и опредмењено је, како смо и указали у америчком *Model Penal Code-u* у коме је поред примарно истакнутог критеријума „значајног корака“ испољен и захтјев да понашање које представља значајан корак буде „снажно поткријељено криминалним циљем“.¹⁹ Тест је нужно модификован од стране Бруднера (*Brudner*) и Рипштајна (*Ripstein*) постављањем захтјева да се недвосмисленост криминалне намјере утврђује од стране „другог човјека“ (Hamish, 2001: 406). Отуда и већ поменуто да је то онај акт који се не може другачије разумно интерпретирати осим у смислу покушаја кривичног дјела (Duff, 2004: 49). С тим у вези, могло би се рећи да тест није екстремно субјективистички, односно да нема предзнак индивидуалног. Код оваквог начина одређења покушаја кривичног дјела спорно је што се у његовом центру налази само дјелатност, а не води се рачуна о релевантним околностима у конкретном случају. А оне могу нпр. указивати на постојање намјере. Примјера ради, није јасно да ли човјек који носи пиштољ то чини са намјером да убије некога или да се одбрани од напада уколико за то буде потребе, а његов положај у кривичном праву се у те двије ситуације увелико разликује.

19 Вид. одредбу 5.01.(2) *Model Penal Code-a*. Проналазе се и схватања да је у ствари ријеч о значајно ослабљеној верзији теста недвосмислености (Duff, 2004: 78).

Покушај кривичног дјела у *Criminal Attempt Act-u*. Енглеска и Велс проблематику покушаја кривичног дјела уређују у посебном акту донесеном 1981. године. Одређивање покушајне дјелатности извршено је нешто другачије него што је то случај у већ презентованим рјешењима у англосаксонском кривичном праву. У чл. 1 истакнуто је да је за покушај кривичног дјела одговоран онај ко са намјером предузме акт који је „*више од припремног*“ (Jefferson, 2007: 416). Детаљније разрађивање критеријума почетка извршења кривичног дјела у овом акту се не проналази, док је сама формулација покушајне дјелатности прилично нејасна и несигурна. Сличан приговор се проналази код Џеферсона (*Jefferson*), према коме, штавише, то не мора бити нити опасан акт, већ акт који ће *mens rea* претворити у кривично дјело.²⁰ Због тога се у пракси од овога и одступа. Наиме, у случају Гулефер (*Gullefer*) констатовано је да покушај кривичног дјела постоји онда када оптужени „*крене у злочин*“, а судови су то употпунили критеријумом да је предузетим активностима дошло до „*сукоба са жртвом*“ или „*сукоба са имовином*“ (Clarkson, 2009: 27). Видљиво је да је предочени законски основ покушаја кривичног дјела преширок, док судови са својим критеријумима увелико умањују могућност да одређена радња буде квалификована као покушај, па је због тога и покушана његова ревизија. Међутим, како је рјешење које је предложено као супститут помјерало границу покушајне дјелатности ка „*последњем акту*“ званично је одбачено.²¹ Уважавајући чињеницу да приједлози у смислу дефинисања покушајне дјелатности у кривичноправној теорији не јењавају прихватљивим се чини Кларксоново (*Clarkson*) схватање према коме покушај кривичног дјела постоји када особа почини дјело које је више од припремног и које је уско повезано са извршењем кривичног дјела у смислу времена, мјеста и преосталих аката који се налазе под контролом оптуженог, а који требају да се изврше (Clarkson, 2009: 27).

4. Закључак

Не постоје јединствени ставови у одређењу почетка извршења кривичног дјела иако се око њега сукобљавају најважнији принципи кривичног

20 С обзиром на употријебљену синтагму према којој извршилац треба да „*предузме акт*“, поставља се питање постојања покушаја у случају радњи нечињења (Jefferson, 2007: 421).

21 Учињени су и напори да се измени законодавство које се односи на покушај кривичног дјела. Именована Комисија је предложила да постојеће законско рјешење буде замијењено са два одвојена „*претходна*“ кривична дјела: кривично дјело припремних радњи и кривично дјело покушаја који би чинио „*последњи акт*“ потребан за извршење намјераваног кривичног дјела (Clarkson, 2009: 27).

права. Он и даље остаје трајно питање и проблем у најутицајнијим кривичноправним системима. Једностране објективне теорије показале су се исувише ригидним, док разграничење засновано искључиво на субјективном елементу води ка дубокој интерференцији у начелно некажњиви стадијум припремања кривичног дјела. Због тога се трага за разликовањем које је утемељено на материјално-објективним и субјективним саставницама.

Формално-објективна теорија, рекло би се, представља добру полазну основу. Изузевши неколико констелација кривичних дјела, она у већини случајева нуди задовољавајући критеријум разграничења – радњу извршења. Но, како се и увидјело у питању су неспорни случајеви. Разграничење припремних радњи и покушаја кривичног дјела је у већини случајева доста сложеније. Због тога демаркација нужно почива на додатним елементима. Потребно је узети у обзир извршиочеву представу о почетку извршења кривичног дјела, која заједно са умишљајем представља субјективни елемент и само једну саставницу покушаја. Другу би чинила или у бићу предвиђена радња извршења или дјелатност која у бићу кривичног дјела није формално одређена као таква. Јасно је да се промишљања разликују у погледу овога питања. Објективни елемент не би требао да почива на неодређеним синтагмама, већ је неопходно прецизирати критеријуме за његово одређење. Исправно је схватање да се човјекова дјелатност може разложити на низ секвенци и да, с тим у вези, једна од тих радњи у коначници нужно тангира са радњом извршења (ако је предвиђена у бићу кривичног дјела). Међутим, како је тешко одредити ову „последњу“ радњу, неопходно је водити рачуна и о њеној битности као и временској и просторној удаљености али у смислу остварења бића кривичног дјела. Само на овај начин се могу одијелити некажњиве припремне радње од почетка извршења кривичног дјела.

У евроконтиненталном кривичном праву, а под утицајем њемачког кривичноправног система, претежно се уважава већ поменути концепт реализације објективних елемената који према укупном плану извршиоца угрожавају кривичноправни објекат заштите. Диференцијација није изостала нити у рјешењима у англосаксонском правном систему. И овдје рјешења (тестови) не признају почетак извршења кривичног дјела утемељен на само једној његовој саставници. С тим вези, код два најутицајнија законодавства испољава се захтјев за постојањем намјере и предузетих аката који осликавају или одлучујући корак којим се она недвосмислено манифестује или су више од припремања кривичног дјела. Каква год формулација да се употреби, стиче се утисак да законодавства, односно системи имају и додатних додирних тачака. Уочава се разлагање

радње извршења на акте/међуакте, а затим и да су акти који су у једном дијелу англосаксонског кривичноправног система означени као „више од припремних“ у ствари својеврстан еквивалент дјелатностима које су у њемачком праву означене као акти који у несметаном току без додатних међуаката воде ка остварењу бића кривичног дела.

Литература и извори

Becker, C. L. (1974). Criminal Attempt and the Theory of the Law of Crimes. *Philosophy & Public Affairs*. 3(3). 262–294.

Beulke, W. (2018). *Klausurenkurs im Strafrecht III*. Heidelberg: C.F.Müller.

Bohlander, M. (2009). *Principles of german criminal law, Studies in international and Comparative Criminal Law*. Oregon, Oxford and Portland.

Cambell, C. M. (2013). Crossing the Rubicons An Argument for Adopting the Model Penal Code Formulation of Criminal Attempt in Massachusetts. *New England Law Review*. 47. 949–983.

Clarkson, M. V. C. (2009). Attempt: The Conduct Requirement. *Oxford Journal of Legal Studies*. 29(1). 25–41.

Claus, R. (2003). *Strafrecht – Allgemeiner Teil – Band II*. München: C.H. Beck.

Duff, R. A. (2004). *Criminal Attempts*. Oxford: Clarendon Pres.

Duff, R. A. (2012). Guiding Commitments and Criminal Liability for Attempts. *Crim Law and Philos*. 6. 411–427.

Enker, N. A. (1977). Mens rea and Criminal Attempt. *American Bar Foundation Research Journal*. 4. 845–879.

Fishman, R. M. (2015). Defining Attempts: Mandujanos Error. *Duke Law Journal*. 65. 346–384.

Freund, G. Rostalski, F. (2019). *Strafrecht Allgemeiner Teil*. Berlin Heidelberg: Springer.

Gropp, W. (2015). *Strafrecht – Allgemeiner Teil*. Berlin Heidelberg: Springer.

Hall, J. (1940). Criminal Attempt – a Study of Foundations of Criminal Liability. *Yale Law Journal*. 49(5). 789–840.

Hamish, S. (2001). The Centrality of the Act Requirement for Criminal Attempts. *University of Toronto Law Journal*. 51. 399–424.

Jakobs, G. (1991). *Strafrecht, Allgemeiner Teil*. Berlin – New York: De Gruyter.

- Jefferson, M. (2007). *Criminal law*. Harlow: Pearson education.
- Klotter, J. Pollock, J. (2006). *Criminal Law*. Anderson Publishing.
- Mathis, S. (2004). Criminal Attempts and Objectivism/Subjectivism Debate. *Ratio Juris*. 17(3). 328–345.
- Maurach, R. G. K. Zipf, H. Dölling, H. Laue, D. Renzikowski, J. C. (2014). *Strafrecht Allgemeinteil*. Heidelberg: C. F. Müller.
- Novoselec, P. (2008). Razgraničenje pripremnih radnji i pokušaja. *Zbornik Pravnog fakulteta sveučilišta u Rijeci*. 2. 721–759.
- Safferling, J. M. C. (2006). Die Abgrenzung zwischen strafloser Vorbereitung und strafbarem Versuch im deutschen, europäischen und im Völkerstrafrecht. *Zeitschrift für die gesamte Strafrechtswissenschaft*. 3. 682–716.
- Sayre Bowes, F. (1928). Criminal Attempts. *Harvard Law Review*. 41(7). 821–859.
- Schönke, A. Schröder, H. (2010). *Strafgesetzbuch Kommentar*. München: Verlag C.H. Beck.
- Shahar, O. B. Harel, A. (1996). The economics of the Law of Criminal Attempts: a Victim-centered perspective. *University of Pennsylvania Law Review*. 145. 299–351.
- Sim, P. B. A. (1955). The Actus Reus in Criminal Attempts. *The Modern Law Review* 18(6). 620–623.
- Wishart, H. (2013). Criminal Culpability, Criminal Attempt and the Erosion of the Choise Theory. *The Journal of Criminal Law*. 77. 78–90.
- Вуковић, И. (2021). *Кривично право општи део*. Београд: Правни факултет.
- Милић, И. (2017). Да ли је кривично дело увек најтеже казнено дело? (II део). *Зборник радова Правног факултета у Новом Саду*. 2. 405–415.
- ***
- Criminal Code of Finland, 39/1889, amendments up to 766/2015. Преузето 23. 12. 2021. <https://www.finlex.fi/en/laki/kaannokset/1889/en18890039.pdf>
- Criminal Code of Swiss Confederation, of 21. December 1937, Amended 2017. Преузето 1. 2. 2022. https://www.fedlex.admin.ch/eli/cc/54/757_781_799/en
- Penal Code of the French Republic, updated 12. 10. 2005. Преузето 3. 1. 2022. https://www.legislationline.org/download/id/3316/file/France_Criminal%20Code%20updated%20on%2012-10-2005.pdf
- Model Penal Code. Преузето 18. 10. 2021. <https://www.Pravo.unizg.hr>

Rome Statute of the International Criminal Court, *United Nations, Treaty Series*, vol. 2187, No. 38544. Преузето 11. 1. 2022. <https://www.icc-cpi.int/sites/default/files/RS-Eng.pdf>

Kazneni zakon Hrvatske. *Narodne novine RH*. Br. 125/11, 144/12, 56/15, 61/15, 101/17, 118/18 i 126/19.

*Dragana Vasiljević, LL.D.,
Assistant Professor,
Faculty of Security Science, University of Banja Luka
Republika Srpska, Bosnia and Herzegovina*

COMMENCING THE COMMISSION OF A CRIMINAL ACT IN THE EUROPEAN-CONTINENTAL AND THE ANGLO-SAXON CRIMINAL LAW

Summary

A clear and precise definition of the activity that marks the beginning of the commission of a criminal act (Fr. commencement d'exécution), as the boundary between the non-punishable and the punishable stage in the commission of a crime, is of great importance for criminal law. The contemporary criminal legislation and criminal law doctrine are guided by different criteria in determining this boundary. In the European-continental legal system, the definition of criminal attempt is found in criminal law theories, while the criminal legislation in the Anglo-Saxon criminal justice system rely on appropriate tests in establishing the causal link. In this article, the author analyzes the theoretical and legislative solutions in the European-continental and the Anglo-Saxon criminal law on the activity that marks the beginning of the commission of a criminal offense and its delimitation from the preparatory stage.

Keywords: *criminal attempt, criminal act, preparatory actions, European-continental criminal law, Anglo-Saxon criminal law.*

ЗБОРНИК РАДОВА ПРАВНОГ ФАКУЛТЕТА У НИШУ (M51)

УПУТСТВО АУТОРИМА

Опште напомене	Рукопис рада компјутерски обрадити коришћењем програма Word , у фонту Times New Roman ћирилица (Serbian-Cyrillic) , (осим оригиналних латиничних навода), величина фонта 12 pt , размак између редова 1,5. Формат странице треба да буде A4 .
Обим рада	Један ауторски табак - рад не треба да има више од 40.000 карактера , односно 6.000 карактера када се ради о приказима, укључујући размаке.
Језик и писмо	Језици на којима се могу објављивати радови су српски, енглески, руски, француски и немачки.
Наслов рада	Наслов рада куцати величином фонта 14 pt, bold , Times New Roman Наслов рада приложити и на енглеском језику.
Аутор(и)	Не уносити име(на) аутора у текст рада да би се обезбедила анонимност рецензирања. Подаци о аутору(има) биће доступни редакцији преко Асистент програма.
Подаци о пројекту или програму*	На дну прве странице текста, треба навести у фусноти следеће: Назив и број пројекта, назив програма, назив институције која финансира пројекат.
Подаци о усменом саопштењу рада*	Ако је рад био изложен на научном скупу у виду усменог саопштења под истим или сличним називом, податак о томе треба навести у оквиру посебне напомене на дну прве стране текста (фуснота).
Апстракт	Апстракт садржи 100-250 речи.
Кључне речи	Не више од 10 кључних речи на српском и енглеском језику (Key words).
Напомена о анонимности	У тексту се не смеју користити изрази који упућују или откривају идентитет аутора (нпр. „о томе видети у нашем раду...“ или „...мој рад под називом ...“ и слично). Неопходно је избрисати из самог документа било коју персоналну информацију/име које упућује на аутора. Могу се приложити документи у чијем опису као и тексту нема персоналних информација.
Структура текста	<ol style="list-style-type: none"> 1. Увод 2. Поднаслов 1 <ol style="list-style-type: none"> 2.1. Поднаслов 2 <ol style="list-style-type: none"> 2.1.1. Поднаслов 3 3. Поднаслов 2 4. Закључак <p>Наслови и поднаслови пишу се фонтом 12 pt, bold.</p>
Литература (References)	Пише се након текста, као посебна секција. Поређати све јединице азбучним редом по презимену аутора, а код истог аутора, по години издавања (од најновије до најстарије). Молимо ауторе да искључе команду numbering, тј. без бројева испред. (Погледати табелу на крају упутства).
Резиме (Summary)	Пише се на крају текста после Литературе, дужине до 2 000 карактера (укључујући размаке), на српском и енглеском језику.
Табеле, графикони, слике	Табеле урадити у Wordu или Excelu. Фотографије, графиконе или слике доставити у формату .jpg.
Ауторска права	Аутори радова потписују сагласност за пренос ауторских права. Изјаву преузети овде .
Доставља радова	Радови се предају путем онлајн система за електронско уређивање АСИСТЕНТ, https://aseestant.ceon.rs/index.php/zrpf/index ПРИЛИКОМ ПРЕДАЈЕ РУКОПИСА ПОТРЕБНО ЈЕ ДА АУТОРИ ПОПУНЕ СВЕ ПОДАТКЕ О СЕБИ У РУБРИЦИ "МЕТАПОДАЦИ" (АФИЛИЈАЦИЈА, ЗВАЊЕ, СТАТУС, ИНСТИТУЦИЈА, ГРАД, ДРЖАВА), КАО И КЉУЧНЕ РЕЧИ ЗА РУКОПИС.

* Ови подаци уносе се само у случају да рад испуњава наведене услове (пројекат или саопштење)

УПУТСТВО ЗА ЦИТИРАЊЕ ЛИТЕРАТУРЕ

Навођење цитата треба урадити у тексту, као што је наведено у упутству. **Фус ноте** користити само када је неопходно пружити додатно објашњење или пропратни коментар, као и у случају позивања на нормативни акт, службена гласила и одлуке судова.

Цитати и позиви на литературу у тексту и листа библиографских јединица на крају текста морају се у потпуности слагати. Сваки цитат из текста и позив на литературу мора да се нађе на листи библиографских јединица, односно, свака библиографска јединица наведена у литератури мора да се нађе у тексту. Позив на библиографске јединице наводи се у оригиналном писму, без превођења.

Врста рада	Референце – литература	Цитирање у тексту
Књига, 1 аутор	Келзен, Х. (2010). <i>Општа теорија права и државе</i> . Београд: Правни факултет Универзитета у Београду.	(Келзен, 2010: 56)
Књига, Више аутора	Dimitrijević, V. Popović, D. Papić, T. Petrović, V. (2007). <i>Međunarodno pravo ljudskih prava</i> . Београд: Београдски центар за људска права.	Прво цитирање у тексту: (Dimitrijević, Popović, Papić, Petrović, 2007: 128) Наредно цитирање у тексту: (Dimitrijević et al. 2007: 200)
Колективно ауторство	<i>Oxford Essential World Atlas</i> . (1996). 3.ed. Oxford: Oxford University Press.	(Oxford, 1996: 245)
Рад или део књиге која има приређивача	Nolte, K. (2007). <i>Zadaci i način rada nemačkog Bundestaga</i> . U Pavlović, V. i Orlović, S. (Prir.). <i>Dileme i izazovi parlamentarizma</i> . Београд: Konrad Adenauer Stiftung. 279-289.	(Nolte, 2007: 280)
Чланак у часопису	Марковић, Р. (2006). Устав Републике Србије из 2006 – критички поглед. <i>Анали Правног факултета у Београду</i> . 2(LIV). 5-46	(Марковић, 2006: 36)
Енциклопедија	Pittau, J. (1983). Meiji constitution. In <i>Kodansha encyclopedia of Japan</i> . Vol. 2. Tokyo: Kodansha. 1-3.	(Pittau, 1983: 3)
Институција као аутор	Републички завод за статистику. (2011). <i>Месечни статистички билтен</i> . Бр. 11.	(Републички завод за статистику, 2011)
Прописи	Закон о основама система васпитања и образовања. <i>Службени гласник РС</i> . Бр. 62. 2004.	Фус нота: Чл. 12. Закона о основама система васпитања и образовања, <i>Сл. гласник РС</i> , 62/04
Судске одлуке	Case T-344/99 <i>Arne Mathisen AS v Council</i> [2002] ECR II-2905 или <i>Отојуди v UK</i> (2010) 51 EHRR 10 или Одлука Уставног суда IY-197/2002. <i>Службени гласник РС</i> . Бр. 57. 2003.	Фус нота: Case T-344/99 <i>Arne Mathisen AS v Council</i> [2002] или Одлука Уставног суда IY-197/2002
Електронски извори	Wallace, A.R. (2001). <i>The Malay archipelago</i> (vol. 1). [Electronic version]. Преузето 15.11.2005. http://www.gutenberg.org/etext/2530 или European Commission for Democracy through Law. <i>Opinion on the Constitution of Serbia</i> . Преузето 24.5.2007. http://www.venice.coe.int/docs/2007/CDL-AD(2007)004-e.asp	Навођење у тексту: (Wallace, 2001) Фус нота: European Commission for Democracy through Law. <i>Opinion on the Constitution of Serbia</i> . Преузето 24.5.2007. http://www.venice.coe.int/docs/2007/CDL-AD(2007)004-e.asp

ZBORNİK RADOVA PRAVNOG FAKULTETA U NIŠU (M51)

UPUTSTVO AUTORIMA

Opšte napomene	Rukopis rada kompjuterski obraditi korišćenjem programa <i>Word</i> , u fontu <i>Times New Roman</i> ćirilica (Serbian-Cyrillic), (osim originalnih latiničnih navoda), veličina fonta 12 pt , razmak između redova 1,5. Format stranice treba da bude A4 .
Obim rada	Jedan autorski tabak - rad ne treba da ima više od 40.000 karaktera , odnosno 6.000 karaktera kada se radi o prikazima, uključujući razmake.
Jezik i pismo	Jezici na kojima se mogu objavljivati radovi su srpski, engleski, ruski, francuski i nemački.
Naslov rada	Naslov rada kucati veličinom fonta 14 pt, bold , Times New Roman Naslov rada priložiti i na engleskom jeziku.
Autor(i)	Ne unositi ime(na) autora u tekst rada da bi se obezbedila anonimnost recenziranja. Podaci o autoru(ima) biće dostupni redakciji preko Asistent programa.
Podaci o projektu ili programu*	Na dnu prve stranice teksta, treba navesti u fusnoti sledeće: Naziv i broj projekta, naziv programa, naziv institucije koja finansira projekat.
Podaci o usmenom saopštenju rada*	Ako je rad bio izložen na naučnom skupu u vidu usmenog saopštenja pod istim ili sličnim nazivom, podatak o tome treba navesti u okviru posebne napomene na dnu prve strane teksta (fusnota).
Apstrakt	Apstrakt sadrži 100-250 reči.
Ključne reči	Ne više od 10 ključnih reči na srpskom i engleskom jeziku (Key words).
Napomena o anonimnosti	U tekstu se ne smeju koristiti izrazi koji upućuju ili otkrivaju identitet autora (npr. „o tome videti u našem radu...“ ili „...moj rad pod nazivom ...“ i slično). Neophodno je izbrisati iz samog dokumenta bilo koju personalnu informaciju/ime koje upućuje na autora. Mogu se priložiti dokumenti u čijem opisu kao i tekstu nema personalnih informacija.
Struktura teksta	<ol style="list-style-type: none"> 1. Uvod 2. Podnaslov 1 <ol style="list-style-type: none"> 2.1. Podnaslov 2 <ol style="list-style-type: none"> 2.1.1. Podnaslov 3 3. Podnaslov 2 4. Zaključak <p>Naslovi i podnaslovi pišu se fontom 12 pt, bold.</p>
Literatura (References)	Piše se nakon teksta, kao posebna sekcija. Poredati sve jedinice azbučnim redom po prezimenu autora, a kod istog autora, po godini izdavanja (od najnovije do najstarije). Molimo autore da isključe komandu numbering, tj. bez brojeva ispred. (Pogledati tabelu na kraju uputstva).
Rezime (Summary)	Piše se na kraju teksta posle Literature, dužine do 2 000 karaktera (uključujući razmake), na srpskom i engleskom jeziku.
Tabele, grafikoni, slike	Tabele uraditi u Wordu ili Excelu. Fotografije, grafikone ili slike dostaviti u formatu .jpg.
Autorska prava	Autori radova potpisuju saglasnost za prenos autorskih prava. Izjavu preuzeti ovde .
Dostava radova	Radovi se predaju putem onlajn sistema za elektronsko uređivanje ASISTENT, https://aseestant.ceon.rs/index.php/zrpfni/index PRILIKOM PREDAJE RUKOPISA POTREBNO JE DA AUTORI POPUNE SVE PODATKE O SEBI U RUBRICI "METAPODACI" (AFILIJACIJA, ZVANJE, STATUS, INSTITUCIJA, GRAD, DRŽAVA), KAO I KLJUČNE REČI ZA RUKOPIS.

* Ovi podaci unose se samo u slučaju da rad ispunjava navedene uslove (projekat ili saopštenje)



UPUTSTVO ZA CITIRANJE LITERATURE

Navođenje citata treba uraditi **u tekstu**, kao što je navedeno u uputstvu. **Fus note** koristiti samo kada je neophodno pružiti dodatno objašnjenje ili propratni komentar, kao i u slučaju pozivanja na normativni akt, službena glasila i odluke sudova.

Citati i pozivi na literaturu u tekstu i lista bibliografskih jedinica na kraju teksta moraju se u potpunosti slagati. Svaki citat iz teksta i poziv na literaturu mora da se nađe na listi bibliografskih jedinica, odnosno, svaka bibliografska jedinica navedena u literaturi mora da se nađe u tekstu. Poziv na bibliografske jedinice navodi se u originalnom pismu, bez prevođenja.

Vrsta rada	Reference – literatura	Citiranje u tekstu
Knjiga, 1 autor	Kelzen, H. (2010). <i>Opšta teorija prava i države</i> . Beograd: Pravni fakultet Univerziteta u Beogradu	(Kelzen, 2010: 56)
Knjiga, Više autora	Dimitrijević, V., Popović, D., Papić, T., Petrović, V. (2007). <i>Međunarodno pravo ljudskih prava</i> . Beograd: Beogradski centar za ljudska prava	Prvo citiranje u tekstu: (Dimitrijević, Popović, Papić, Petrović, 2007: 128) Naredno citiranje u tekstu: (Dimitrijević et al., 2007: 200)
Kolektivno autorstvo	<i>Oxford essential world atlas</i> (3rd ed.). (1996). Oxford, UK: Oxford University Press	(Oxford, 1996: 245)
Rad ili deo knjige koja ima priređivača	Nolte, K. (2007). Zadaci i način rada nemačkog Bundestaga. U V.Pavlović i S.Orlović (Prir.), <i>Dileme i izazovi parlamentarizma</i> (str. 279-289). Beograd: Konrad Adenauer Stiftung	(Nolte, 2007: 280)
Članak u časopisu	Marković, R. (2006). Ustav Republike Srbije iz 2006 – kritički pogled. <i>Anali Pravnog fakulteta u Beogradu</i> . 2(LIV). 5-46	(Marković, 2006: 36)
Enciklopedija	Pittau, J. (1983). Meiji constitution. In <i>Kodansha encyclopedia of Japan</i> (Vol. 2, pp. 1-3). Tokyo: Kodansha	(Pittau, 1983: 3)
Institucija kao autor	Republički zavod za statistiku. <i>Mesečni statistički bilten</i> . Br. 11 (2011)	(Republički zavod za statistiku, 2011)
Propisi	Zakon o osnovama sistema vaspitanja i obrazovanja. <i>Službeni glasnik RS</i> . Br. 62 (2004)	Fusnota: Čl. 12. Zakona o osnovama sistema vaspitanja i obrazovanja, <i>Sl. glasnik RS</i> , 62/04
Sudske odluke	Case T-344/99 <i>Arne Mathisen AS v Council</i> [2002] ECR II-2905 ili <i>Omojudi v UK</i> (2010) 51 EHRR 10 ili Odluka Ustavnog suda IU-197/2002, <i>Službeni glasnik RS</i> . Br. 57 (2003)	Fusnota: Case T-344/99 <i>Arne Mathisen AS v Council</i> [2002] ili Odluka Ustavnog suda IU-197/2002
Elektronski izvori	Wallace, A. R. (2001). <i>The Malay archipelago</i> (vol. 1). [Electronic version]. Retrieved 15, November 2005, from http://www.gutenberg.org/etext/2530 ili European Commission for Democracy through Law, <i>Opinion on the Constitution of Serbia</i> , Retrieved 24, May 2007, from http://www.venice.coe.int/docs/2007/CDL-AD(2007)004-e.asp	Navođenje u tekstu: (Wallace, 2001) Fusnota: European Commission for Democracy through Law, <i>Opinion on the Constitution of Serbia</i> , Retrieved 24, May 2007, from http://www.venice.coe.int/docs/2007/CDL-AD(2007)004-e.asp

Collection of Papers, Faculty of Law, Niš (M51)

GUIDELINES FOR AUTHORS

General notes	The paper shall be processed in <i>MS Word (doc.)</i> format: paper size A4; font Times New Roman (Serbian-Cyrillic) , except for papers originally written in <i>Latin</i> script; font size 12 pt; line spacing 1,5.
Paper length	The paper shall not exceed 16 pages. An article shall not exceed 40.000 characters (including spaces). A review shall not exceed 6.000 characters (including spaces).
Language and script	Papers may be written in Serbian, English, Russian, French and German.
Paper Title	The paper title shall be formatted in font Times New Roman , font size 14 pt, bold . The title shall be submitted in English as well.
Author(s)	In order to ensure the author's anonymity and preclude bias in the double-blind peer review process, the author's name and surname should not be included in the article submitted for review. The data about the author(s) will be available to the Editorial staff via the Assistant program.
Data on the project or program*(optional)	In the footnote at the bottom of the first page of the text shall include: the project/program title and the project number, the project title, the name of the institution financially supporting the project.
Data on the oral presentation of the paper*(optional)	In case the paper has already been presented under the same or similar title in the form of a report at a prior scientific conference, authors are obliged to enter a relevant notification in a separate footnote at the bottom of the first page of the paper.
Abstract	The abstract shall comprise 100 - 250 words at the most
Key words	The list of key words following the abstract shall not exceed 10 key words. The key words shall be submitted in both Serbian and English.
Note on author's identity (anonymity)	In order to ensure the author's anonymity, the text of the submitted article should not include phrases that refer to or reveal the author's identity (e.g. "for more information, see our paper on..." or "my paper titled...", and alike). The authors of the document must delete their names from the text, with "Author" and year used in the references and footnotes, instead of the authors' name, article title, etc. Also, author identification should also be removed from the properties for the file.
Text structure	<ol style="list-style-type: none"> 1. Introduction 2. Chapter 1 <ol style="list-style-type: none"> 2.1. Section 2 <ol style="list-style-type: none"> 2.1.1. Subsection 3 3. Chapter 2 4. Conclusion <p>All headings (Chapters) and subheadings (Sections and Subsections) shall be in <i>Times New Roman</i>, font 12 pt, bold.</p>
References	At the end of the submitted text, the author(s) shall provide a list of References. All entries shall be listed in alphabetical order by author's surname, and each entry shall include the source and the year of publication. When referring to the same author, include the year of publication (from the most recently dated backwards). Please, see the table at the end of the Guidelines for Authors .
Summary	The summary shall be included at the end of the text, after the References. The summary shall not exceed 2.000 characters (including spaces) and it shall be submitted in both Serbian and English.
Tables, graphs, figures	Tables shall be prepared in <i>MS Word</i> or in <i>Excell</i> . Photos, graphs or figures shall be in jpg format.
Copyright	The authors are obliged to sign a written consent on the transfer of copyright. The Author's Statement may be downloaded here .
Paper submission	The articles are to be submitted via online editorial management system ACHTEHT, http://asestant.ceon.rs/index.php/zrpf/index

* The data shall be included only if the paper is subject to such circumstances.

CITATION GUIDELINES

The citations should be included in the text, in line with the guidelines provided below. Footnotes shall be used only for additional explanation or commentary and for referring to the specific normative act, official journals, and court decisions.

In-text citations and reference entries shall fully comply with the list of bibliographic units in the References, provided at the end of the paper. Each in-text citation and reference entry shall be clearly cross-referenced in the list of bibliographic units and, vice versa, each bibliographic unit shall be entered in the text of the submitted paper. The referential sources shall be cited in the language and script of the original work (without providing an English translation).

Type of work	References	In-text citation
Book (a single author)	Jones, C. P. (1994). <i>Investments: Analysis and Management</i> . New York: John Wiley & Sons. Ltd.	(Jones, 1994: 123)
Book (a number of authors)	Osterrieder, H., Bahloul, H., Wright, G., Shafner, K., Mozur, M. (2006). <i>Joining Forces and Resources for Sustainable Development Cooperation among Municipalities – A Guide for Practitioners</i> . Bratislava: UNDP	First in-text citation: (Osterrieder, Bahloul, Wright, Shafner, Mozur, 2006: 31) A subsequent in-text citation: (Osterrieder et al., 2006: 45)
Joint authorship (a group of authors)	<i>Oxford Essential World Atlas</i> (3rd ed.). (1996). Oxford, UK: Oxford University Press	(Oxford, 1996: 245)
An article or a chapter in a book with an editor	Scot, C., del Busto, E. (2009). <i>Chemical and Surgical Castration</i> . In Wright, R. G. (ed.), <i>Sex Offender Laws, Failed Policies and New Directions</i> (pp. 291-338). New York: Springer	(Scot, del Busto, 2009: 295)
Journal article	Sandler, J. C., Freeman, N. J. (2007). <i>Typology of Female Sex Offenders: A Test of Vandiver and Kercher</i> . <i>Sex Abuse</i> . 19 (2). 73-89	(Sandler, Freeman, 2007: 79)
Encyclopedia	Pittau, J. (1983). <i>Meiji constitution</i> . In <i>Kodansha Encyclopedia of Japan</i> (Vol. 2, pp. 1-3). Tokyo: Kodansha	(Pittau, 1983: 3)
Institution (as an author)	Statistical Office of the Republic of Serbia, <i>Monthly statistical bulletin</i> , No. 11 (2011)	(Statistical Office RS, 2011)
Legal documents and regulations	Education Act, Official Gazette RS, No. 62 (2004)	Footnote: Article 12. Education Act, Official Gazette RS, 62/04
Court decisions	Case T-344/99 <i>Arne Mathisen AS v Council</i> [2002] ECR II-2905; or <i>Omojudi v UK</i> (2010) 51 EHRR 10; or Constitutional Court decision IV-197/2002, <i>Official Gazette RS</i> , No. 57 (2003)	Footnote: Case T-344/99 <i>Arne Mathisen AS v Council</i> [2002] or Constitutional Court decision IV-197/2002
Online sources	Wallace, A. R. (2001). <i>The Malay archipelago</i> (vol. 1). [Electronic version]. Retrieved 15 November 2005, from http://www.gutenberg.org/etext/2530 ; or European Commission for Democracy through Law, <i>Opinion on the Constitution of Serbia</i> , Retrieved 24 May 2007, from http://www.venice.coe.int/docs/2007/CDL-AD(2007)004-e.asp	In-text citation: (Wallace, 2001) Footnote: European Commission for Democracy through Law, <i>Opinion on the Constitution of Serbia</i> , Retrieved 24 May 2007, from http://www.venice.coe.int/docs/2007/CDL-AD(2007)004-e.asp