

---

UDK 34(058)



ISSN 0350-8501

---

УНИВЕРЗИТЕТ У НИШУ  
ПРАВНИ ФАКУЛТЕТ

**ЗБОРНИК РАДОВА  
ПРАВНОГ ФАКУЛТЕТА У НИШУ**

БРОЈ 90 | ГОДИНА LX | 2021

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

№ 90 | YEAR LX | 2021

НИШ, 2021.

# ЗБОРНИК РАДОВА ПРАВНОГ ФАКУЛТЕТА У НИШУ

Ниш, 2021.

## Издавач

Правни факултет у Нишу

## За издавача

Проф. др Горан Обрадовић, декан

## Главни и одговорни уредник

Проф. др Ирена Пејић,  
редовни професор Правног факултета Универзитета у Нишу

## Уредништво

Проф. др Ирена Пејић, редовни професор  
Правног факултета Универзитета у Нишу

Проф. др Невена Петрушић, редовни  
професор Правног факултета  
Универзитета у Нишу

Проф. др Драган Николић, редовни  
професор Правног факултета  
Универзитета у Нишу

Проф. др Мирослав Лазић, редовни  
професор Правног факултета  
Универзитета у Нишу

Проф. др Марина Димитријевић,  
редовни професор Правног факултета  
Универзитета у Нишу

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

Проф. др Душица Миладиновић  
Стефановић, ванредни професор Правног  
факултета Универзитета у Нишу

Др Михајло Цветковић, ванредни  
професор Правног факултета  
Универзитета у Нишу

Сања Ђорђевић Алексовски, асистент  
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 Ђоковић, 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, доцент Правног факултета, Универзитет "Sakarya", Турска

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

Др Златан Мешкић, редовни професор Правног факултета Универзитета у Зеници, Босна и Херцеговина

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, доцент 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:** Сања Ђорђевић Алексовски, асистент 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:** Медивест 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, 2021

### **Publisher:**

Faculty of Law, University of Niš

### **For the Publisher:**

Prof. dr Goran Obradović, Dean

### **Editor-in-Chief:**

Irena Pejić, LL.D, Full Professor  
Faculty of Law, University of Niš

### **Editorial Board of the Law Faculty Journal**

Prof. Irena Pejić, Full Professor, Faculty of Law, University of Niš

Prof. Nevena Petrušić, Full Professor, Faculty of Law, University of Niš

Prof. Dragan Nikolić, Full Professor, Faculty of Law, University of Niš

Prof. Miroslav Lazić, Full Professor, Faculty of Law, University of Niš

Prof. Marina Dimitrijević, Full Professor, Faculty of Law, University of Niš

Prof. Nebojša Raičević, Full Professor, Faculty of Law, University of Niš

Prof. Dušica Miladinović Stefanović, Associate Professor, Faculty of Law, University of Niš

Doc. Mihajlo Cvetković, Associate Professor, Faculty of Law, University of Niš

Sanja Đorđević Aleksovski, Teaching Assistant, Faculty of Law, University of Niš

### **Scientific Council**

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

Prof. dr Gordana Ilić-Popov, Full Professor, Faculty of Law, University of Belgrade, Serbia

Prof. 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

Prof. dr Dušan Nikolić, Full Professor, Faculty of Law, University of Novi Sad, Serbia

Prof. dr Vladan Petrov, Full Professor, Faculty of Law, University of Belgrade, Serbia

Prof. 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 Čopić, 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

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

Doc. 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)

Prof. dr Michael Geistlinger, University of Salzburg, Department of Public International Law, Salzburg, Austria

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

Doc. dr Mustafa Yasan, Assistant Professor, Faculty of Law, Sakarya University, Turkey

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

Prof. dr Zlatan Meškić, Associate Professor, Faculty of Law, University of Zenica, Bosnia and Herzegovina

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

Prof. dr Željko Radić, Full Professor, Faculty of Law, University of Split, Croatia

Doc. dr Dimitrije Čeranić, Assistant Professor, Faculty of Law in East Sarajevo, Republic of Srpska, Bosnia and Herzegovina

**Column Editor:** Mihajlo Cvetković, LL.D

**Secretary of the Editorial Board:** Sanja Đorđević Aleksovski

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

**Proofreading:** Aleksandra Gojković (Serbian)

**Layout editor:** Nenad Milošević

**Online Journal editor:** Vladimir Blagojević

**Print:** Medivest 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-of-Law-Nis/?letter=C>  
Central and Eastern European Online Library – CEEOL



# САДРЖАЈ / CONTENTS

Уводна реч.....XI

Editor's Introductory Note..... XII

## І ЧЛАНЦИ / ARTICLES

### У ФОКУСУ / IN FOCUS

#### ДЕМОКРАТСКЕ ИНСТИТУЦИЈЕ У СРБИЈИ / DEMOCRATIC INSTITUTIONS IN SERBIA

- Наташа Голубовић,  
Марија Цунић,**  
Консолидација демократских институција  
– искуство Србије..... 15  
*Consolidation of Democratic Institutions : the Case of Serbia*
- Irena Pejić,**  
The Composition of the National Assembly of Serbia:  
Challenges and Obstacles..... 39  
*Композиција Народне Скупштине Србије:  
изазови и препреке*
- Предраг Цветковић,**  
Синтеза правног текста и програмског кода: случај  
рикардијанског уговора..... 61  
*Synthesis of the Legal Text and the Program Code:  
The case of the Ricardian Contract*
- Сузана Димић,**  
Пореска утаја као најтежи облик пореске евазије  
- осврт на законодавство и праксу у Србији.....77  
*Tax Fraud as the Most Severe Form of Tax Evasion:  
Review of Legislation and Practice in Serbia*

<b>Александар Мојашевић,</b> <b>Александар Јовановић,</b> Разумни рок у стечајном поступку: анализа предмета Привредног суда у Нишу.....	97
<i>Reasonable time frame in the Bankruptcy proceeding: Analysis of Cases before the Commercial Court in Niš</i>	
<b>Марта Митровић,</b> <b>Марија Вујовић,</b> Улога државе у новом информационо-комуникационом окружењу посредованом интернетом.....	119
<i>The Role of the State in the Internet-mediated Information and Communication Environment</i>	

## II ПРИКАЗИ / BOOK REVIEWS

Приказ питања правног мониторинга у Руској Федерацији (Викторија Кутјко, Никита Рудаков) .....	135
<i>Review: The Issue of Legal Monitoring in the Russian Federation (Viktorija Kutjko, Nikita Rudanov)</i>	
Ноам Лубел, Јелена Пејић, Клер Симонс, Смернице за истраживање кршења међународног хуманитарног права: право, политике и добре праксе, Женевска академија за међународно хуманитарно право и људска права, Међународни комитет Црвеног крста, Женева, септембар 2019, стр. 70. (Бојан Стојановић) .....	139
<i>Noam Lubell, Jelena Pejić, Claire Simmons, Guidelines on Investigating Violations of International Humanitarian Law: Law, Policy and Good Practice, The Geneva Academy of International Humanitarian Law and Human Rights, International Committee of the Red Cross (ICRC), Geneva, September 2019, p. 70. (Bojan Stojanović)</i>	



### III РАДОВИ СТУДЕНАТА ДОКТОРСКИХ СТУДИЈА / PHD STUDENTS' PAPERS

**Марија Драгићевић,**

Проблеми квалификације и радноправне  
заштите „дигиталних радника“ ..... 147

*Employment law Protection of Crowdworkers: Conceptual  
Issues in the Legal Definition of Crowdworkers*

**Слађана Младеновић,**

The Role of the European Food Safety Authority in the  
Active Substance Approval and Renewal Procedures  
within the EU Pesticide Policy ..... 165

*Улога Европске агенције за безбедност хране у поступцима  
одобрења и обнове одобрења активне супстанце  
у оквиру политике пестицида Европске уније*

**Радмила Драгишић,**

Примјена регулативе Брисел II бис на остваривање права  
на контакт са дјететом ширег породичног круга лица ... 189

*Application of Brussels II bis Regulation in exercising the  
Right of Access to a Child by Extended Family Members*

**Небојиша Максимовић,**

Надзор државне власти над локалном самоуправом у  
Видовданском уставу.....207

*State Supervision over the Local Self-Government  
in the Vidovdan Constitution*

**Упутство за ауторе.....225**



## Уводна реч

Поштовани читаоци,

У фокусу овог броја Зборника радова Правног факултета у Нишу (90/2021) налази се тема консолидације демократских институција у Републици Србији. Први рад сагледава процес консолидације демократских институција кроз призму политичких и економских реформи чији индикатори упућују на постојање и учвршћивање екстрактивних институција које штите привилеговане актере занемарујући опште друштвене интересе. Други рад је оријентисан према Народној скупштини и њеној политичкој структури која указује на потребу институционализације парламентарне опозиције, односно сагледава проблем уставних функција народног представништва када није заштићена диференцирана политичка воља народа. Остали научни радови резултат су истраживања у распону од трговинског и финансијског права до тема из области међународног јавног и приватног права. Радовима студената докторских студија и приказима заокружили смо садржај овог броја часописа.

У Нишу, јун 2021.

*Главни и одговорни уредник  
Проф. др Ирена Пејић*

## Editor's Introductory Note

Dear Readers,

Special emphasis of this issue of the Collection of Papers of the Law Faculty, University of Niš (90/2021) is on the topic of consolidation of democratic institutions in the Republic of Serbia. The first paper examines the process of consolidation of democratic institutions in light of political and economic reforms, whose indicators point to the presence and strengthening of extractive institutions that protect privileged actors while neglecting general social interests. The second paper examines the political structure of the Serbian National Assembly and the constitutional functions of the national representation in circumstances when the differentiated political will of the people is not protected, which point to the need for institutionalization of the parliamentary opposition. The other scientific articles published in this issue are the result of scientific research on a number of topics in the areas of commercial law, financial law and international public and private law. The last section includes scientific articles written by Ph.D students and book reviews.

Niš, June 2021

*Prof. Irena Pejić, LL.D.  
Editor-in-Chief*

# І ЧЛАНЦИ

---

---



**Др Наташа Голубовић,\***  
Редовни професор,  
Економски факултет Универзитета у Нишу  
**Др Марија Цунић,\***  
Редовни професор,  
Економски факултет Универзитета у Нишу

ОРИГИНАЛНИ НАУЧНИ РАД  
10.5937/zrpfno-29988

UDK: 321.7:328.125(497.11)  
Раd примљен: 22.12.2020.  
Раd прихваћен: 15.03.2021.

## **КОНСОЛИДАЦИЈА ДЕМОКРАТСКИХ ИНСТИТУЦИЈА – ИСКУСТВО СРБИЈЕ\*\***

**Апстракт:** Према резултатима оствареним у области реформе политичких институција, Србија спада у групу земаља које се налазе у стању пролонгиране демократске транзиције, са израженим проблемима у сфери консолидације демократских институција. Због неправилности у изборним процедурама, као и нарушавања принципа који гарантују поштовање демократских норми и институција у последњих неколико година, Србија је сврставана у групу демократских земаља, али се демократија најчешће карактерисала као мањкава. У међувремену, прешла је из категорије демократских у категорију хибридниx режима, понајвише због раста корупције. Када је реч о економској трансформацији, Србија припада функционалним тржишним привредама, при чему транзиција у тржишну привреду још увек није завршена, а неопходне економске реформе се стално одлажу. Од почетка транзиције до данас, у реализацији политичких и економских реформи у Србији смењују се периоди остваривања скромних напредака у области политичке и економске трансформације са периодима стагнације, па чак и назадовања у важним сегментима реформи. Имајући у виду да расположиви индикатори политичких и економских реформи указују на учвршћивање екстрактивних институција, циљ рада је да истражи како репродуковање

---

\* natasa.golubovic@eknfak.ni.ac.rs

\* marija.dzunic@eknfak.ni.ac.rs

\*\* Раd је резултат истраживања заснованог на обавезама из Споразума о спровођењу и финансирању истраживања и развоја у 2020. години (евиденциони број 451-03-68/2020-14/200100) између Министарства просвете, науке и технолошког развоја Републике Србије и Економског факултета, Универзитета у Нишу.

*екстрактивних политичких и економских институција отежава консолидацију демократије у Србији.*

**Кључне речи:** *екстрактивне институције, демократска консолидација, институционална ефикасност, владавина права, корупција.*

## 1. Увод

Институционалне промене представљају срж политичке и економске трансформације постсоцијалистичких привреда. Већ након неколико година реформи, бивше социјалистичке привреде нашле су се на различитим развојним трајекторијама. Неке од ових земаља успеле су да развију стабилне и функционалне институције, као предуслов одрживог раста и развоја. Друге земље су се, међутим, нашле у дугом и мучном процесу транзиције, са неефикасним и нестабилним институцијама и спорим економским напредовањем (стагнацијом, па чак и назадовањем у неким случајевима). Бројна теоријска и емпиријска истраживања потврдила су снажну везу између реформе политичких и економских институција (EBRD, 2013; Rius, Walle, 2003; Oomes, Veld, 2015). Земље Централне и Источне Европе које су даље одмакле у области демократске консолидације имају квалитетније економске институције у односу на полуконсолидоване демократије или ауторитарне режиме. Разлике у ефикасности економских институција повезују се са различитим нивоима консолидације демократије.

Једна од врло важних детерминанти квалитета економских институција је квалитет политичких институција (Adserá, Voix, Payne, 2003). „Они који имају политичку моћ имају прилику да економске институције уреде према сопственим интересима, односно сопственим институционалним преференцијама“ (Begojić, 2011). У демократском друштву у којем расподела моћи и ресурса није у значајној мери искривљена у корист елита, политичке институције су ефикасније јер обезбеђују спровођење закона и једнак третман свим грађанима. Такве политичке институције теже равномернијој алокацији политичке моћи у односу на недемократске и регулишу будућу расподелу политичке моћи преносећи власт са елита на грађане. Док консолидоване демократије имају ефикасне механизме одговорности који обезбеђују равномернију расподелу ресурса, то често није случај у демократијама у развоју које подстичу незадовољство грађана слабиим учинком, подривајући легитимитет који је суштински важан за демократску консолидацију.

Консолидоване демократије имају независно правосуђе и јака и независна регулаторна тела. Политичка конкуренција, као и систем теже и



противтеже у функционалној демократији, спречавају злоупотребу јавних ресурса и доприносе развоју правила и регулације који подстичу економску активност (Olson, 2000; North, Weingast, 1989). Веза између квалитета економских и политичких институција додатно је ојачана тиме што квалитетније економске институције доприносе економском развоју, а економски развој током времена појачава тражњу за ефикаснијим политичким институцијама. Прецизно одређивање правца каузалности захтеван је задатак, посебно зато што неки заједнички фактори, попут историје и географског положаја, такође могу да утичу на институционалне промене.

Рана фаза транзиције представља критично раскршће, а институционални обрасци који проистичу из критичног раскршћа могу укључивати екстрактивне и/или инклузивне институције. Институције у развијеним тржишним привредама усмеравају јавне ресурсе ка задовољењу јавних потреба, док у Србији каналишу јавне ресурсе у руке привилегованих група. Политичке и економске институције су екстрактивне јер преусмеравају друштвене ресурсе у корист појединаца и група са јаким политичким и економским везама са државним структурама (Pavlović, 2018). Оне стварају услове за злоупотребу јавних ресурса, тако да остаје мање расположивих ресурса за економски раст и отварање нових радних места. „Постојање, односно опстајање неефикасних институција може бити једно од објашњења разлика у привредном расту, односно разлика у достигнутом нивоу развијености између земаља са различитим институционалним оквиром“ (Беговић, 2011: 21). Неуспех Србије да обезбеди снажнији економски раст добрим делом условљен је екстрактивним институцијама које детерминишу пословно окружење. Зато и поред уклањања знатног броја административних препрека пословању, још увек велику сметњу бржем економском расту представљају екстрактивне политичке и економске институције.

Циљ рада је да истражи како репродуковање екстрактивних политичких и економских институција отежава консолидацију демократије у Србији.

## **2. Квалитет политичких и економских институција у Србији**

Консолидација демократије, у смислу утемељења демократске праксе и њеног прихватања од стране већине релевантних актера у друштву (O'Donnell, Schmitter, 1986; Linz, Stepan, 1996), кључна је, али и најзахтевнија фаза у развоју демократије. Имајући у виду да у оквиру било ког нивоа консолидације демократије могу да се јаве проблеми, развој демократије није линеаран процес, већ на том путу често долази

до стагнације, па чак и назадовања. Друштво може да има формално демократске институције, попут вишестраначких избора, које прикривају ауторитарне елементе и праксу (Diamond, 2002, 2005; Reich, 2002). Власт може формално да изражава посвећеност демократији, често због међународног легитимитета и могућности добијања економске подршке од стране развијених демократских земаља, али да није спремна да у потпуности прихвати ограничења власти која намеће демократија. То значи да демократске институције формално постоје, али их владајуће структуре вешто заобилазе у напорима да остану на власти (Ottaway, 2003: 4). Такви режими могу да развију стабилне везе са окружењем, чиме постају прихваћени од стране елита и дела јавности као адекватно решење за бројне проблеме присутне у постауторитарним друштвима (Merkel, 2004). Поред тога, демократски политички режими, који се заснивају на мање или више конкурентним изборима, али испољавају мањкавости у осталим сегментима демократије, могу лако да склизну у неку форму аутократског режима (Hadenius, Teorell, 2007; Howard, Roessler, 2006; Roessler, Howard, 2009). Нарушавање принципа владавине права и хоризонталне одговорности нпр., може да дестабилизује остале сегменте демократског система и доведе до повратка у ауторитаризам (Merkel, 2004). Процес преласка из аутократског у демократски режим може да има неколико потенцијалних исхода, при чему је консолидована демократија најбољи исход. Увођење демократије не мора, међутим, нужно да буде праћено јачањем демократских институција. Известан број нових демократија остаје дугорочно заробљен у стању непотпуне консолидације, са негативним последицама на развој економских институција и економску ефикасност, на шта указује искуство неких постсоцијалистичких земаља, па и Србије.

Вредности индикатора на основу којих се оцењује степен консолидације демократије указују на то да демократске институције у Србији још увек нису консолидоване. Напредак на плану демократизације државе и друштва, односно реформе политичких институција, може се пратити на основу индекса политичких и грађанских слобода, оцене изборних процедура и општег успеха демократских реформи, које на годишњем нивоу објављују међународне институције, као што су Фридом Хаус (*Freedom House*), Бертелсман Фондација (*Bertelsman Foundation*) и EIU (*Economist Intelligence Unit*). По тим индикаторима, Србија је донедавно сврставана у демократске земље, које својим грађанима гарантују основна грађанска и политичка права. Требало би, међутим, имати у виду да су поменути индекси, на основу којих се оцењује степен развијености демократије, засновани на концепту *демократског минимума*, који се своди на то да је

остварен институционални минимум у смислу општег права гласа, као и да се избор и смена носилас власти остварују на слободним изборима. Полазећи од тога, Фридом Хаус и Бертелсман Фондација категорисали су Србију као изборну, а ЕУ као мањкаву демократију. У последњих неколико година, неки аутори (Bieber, 2018) користе израз “стабилократија” за означавање политичких режима у земљама Западног Балкана, укључујући и Србију, у сврху разликовања институционалних образаца у овим земљама од сличних форми нелибералне демократије унутар ЕУ (нпр. Мађарска и Пољска), или ауторитарних тенденција у земљама попут Русије и Турске. При том, стабилократије на Западном Балкану сврставају се у шири контекст нелибералних демократија.

У извештајима Бертелсман Фондације у последњих неколико година указује се на то да демократске институције у Србији формално постоје, али да су неефикасне. Као кључни проблеми истичу се нарушавање система хоризонталне одговорности и слабости у сфери владавине права и санкционисања злоупотреба. Уз то, капацитети законодавне и судске власти да контролишу извршну власт су ограничени, док је рад правосуђа отежан због политичких притисака, неефикасности и корупције (Bertelsmann Stiftung, 2016, 2020). Правичан и ефикасан систем спровођења правде, укључујући организацију и функционисање правосудног система земље, неопходан је предуслов владавине права. Садржај закона губи на значају уколико су институције, успостављене за тумачење и спровођење тих закона неефикасне, арбитрарне или корумпиране. Неуспех у установљавању независног судства, уз његову неефикасност, представљају озбиљан институционални недостатак у Србији. У извештају Савета за борбу против корупције (2016) наведени су кључни проблеми српског правосуђа: распрострањена корупција унутар правосудног система, подложност политичком утицају, финансијска зависност од извршне власти итд. Због тога су оцене везане за независност правосуђа и владавину права у последњих неколико година веома ниске.

У Србији је присутно континуирано ограничавање слободе медија и слободног изражавања, иако се ради о уставом гарантованим правима и слободама грађана. Слобода уређивања медијских садржаја нарушена је политичким притисцима и економском зависношћу медија, због чега је Фридом Хаус (Freedom House, 2019b) у свом последњем извештају за 2019. годину Србију означио као земљу са делимичним медијским слободама.

Наведене мањкавости у парцијалним режимима демократије временом су почеле да поткопавају смисленост самих избора, као темеља демократије. Оцене изборног система указују на озбиљне проблеме који прате

организацију избора у Србији. Иако су на изборима поштоване елементарне слободе грађана и резултати избора одражавају вољу бирачког тела, избори су праћени бројним неправилностима: злоупотребама јавних ресурса за потребе избора и политичким притисцима на бираче, нарочито запослене у јавном сектору, замагљивањем разлика између државних и партијских активности владајуће партије, неравноправним положајем опозиционих партија у односу на владајућу, пристрасним извештавањем медија (OSCE, 2016). Изборе је пратио и низ неправилности које се односе на интегритет изборног процеса. Изостанак темељне провере наводних изборних нерегуларности указује на слабост институционалних механизма који треба да омогуће фер и слободне изборе. У студији *Нације у транзицији* за 2020. годину (Freedom House, 2020), истиче се да избори у Србији испуњавају минималне демократске критеријуме и да одражавају вољу народа. Међутим, истиче се да су у последњих неколико година присутни велики притисци на бираче, што уз нарушавање медијских слобода доводи у питање демократску природу гласања. Када је реч о законодавној грани власти, Фридом Хаус указује на праксу усвајања закона по хитном поступку (више од половине закона у Србији је 2019. године усвојено на овај начин), што је ограничило могућности за парламентарну расправу. Као резултат континуираног погоршања индикатора у сфери демократских реформи већ пет година заредом, Србија је по први пут од 2003. године прешла из групе делимично консолидованих демократија у категорију транзиционих, односно хибридних режима. Ову категорију режима карактеришу слабе институције и нарушавање основних политичких права и грађанских слобода, уз испуњеност минимума изборних стандарда. Поменута промена статуса највећим делом резултат је континуираног раста корупције на највишем државном нивоу, који је праћен одсуством, а у неким случајевима и подривањем политика и институција чија је сврха борба против корупције.

Политичке институције веома су важне за економски раст у привредама са великим државним сектором (попут Србије), као и за фискалну политику. Када су политичке институције слабе, слаба је и контрола трошења јавних средстава. Захватања из приватног сектора (у форми пореза) су велика, а средства се нерационално троше. Сваки динар који је злоупотребљен кроз слабе политичке институције представља динар мање за приватне и/или јавне инвестиције или неке друге потребе. Тако је 2013. године откривено да Фонд за развој, државна агенција која има задатак да помогне локалној привреди јефтиним кредитима, има ненаплативе кредите у износу од милијарду евра. Од 2001. године, када су у стечај отишле четири државне банке – Беобанка, Инвестбанка, Београдска банка и Југобанка – све до

данас, Србија је издвојила око милијарду евра за санацију штете. Влада Србије је у септембру 2009. године затражила зајам од Међународног монетарног фонда за финансирање буџетског дефицита. Један од услова ММФ-а био је да Влада Србије рационализује запосленост у државном сектору, односно да смањи број запослених у државном сектору за једну петину. Број запослених у државном сектору је, међутим, повећан, а истовремено је велики број људи изгубио посао у приватном сектору, док је удео јавног дуга земље у БДП порастао. Уместо реформе јавног сектора, Србија је и даље има вишак запослених, а буџетска средства се троше нерационално.

Демократија и квалитет економских институција у транзиционим привредама тесно су међусобно повезани. Извештај о транзицији из 2013. године (EBRD, 2013: 118) потврдио је снажну везу између политичких и економских институција у постсоцијалистичким привредама. Земље са демократским режимима, по правилу, имају боље економске институције. Често коришћени индикатори за оцену квалитета економских институција су индикатори квалитета јавног управљања Светске банке (The World Bank, 2019), и то: ефикасност извршне власти, регулаторни квалитет, владавина права и контрола корупције. Преостала два индикатора – слобода говора и одговорност и политичка стабилност и одсуство насиља – представљају превасходно индикаторе квалитета политичких институција. Поменути индикатори конструисани су на основу више од 30 појединачних извора података института, невладиних организација, међународних организација и приватних предузећа и одражавају перцепције предузећа, грађана и експерата о квалитету институција.

Табела 1. Индикатори квалитета јавног управљања у одабраним земљама, 2019

Земља	Ефикасност владе	Регулаторни квалитет	Владавина права	Контрола корупције
Србија	56,73	56,25	49,04	41,83
Словенија	83,17	75,00	82,69	80,77
Хрватска	69,23	68,27	62,98	60,10
Црна Гора	58,17	65,87	57,69	58,17
Северна Македонија	55,77	71,63	43,75	42,31
Босна и Херцеговина	28,37	45,19	46,63	31,73
Албанија	57,69	63,46	39,42	35,10
<i>Европа и Централна Азија</i>	<i>69,46</i>	<i>70,68</i>	<i>66,07</i>	<i>63,79</i>

Izvor: The World Bank, 2019.

Србија од 1996. године бележи континуиран напредак у свим индикаторима квалитета јавног управљања. Ипак, резултати се не могу означити као задовољавајући, посебно у сфери владавине права и контроле корупције, где је у последњих неколико година дошло до погоршања. Србија осетно заостаје за Словенијом и Хрватском у свим индикаторима квалитета економских институција (табела 1).

Вредност индикатора контроле корупције и владавине права упућује на закључак да су то две кључне области у којима постоји простор за даље унапређење квалитета јавног управљања у Србији. Значај владавине права одавно је препознат у економској науци. Поред заштите основних политичких и грађанских права и слобода, она је и један од кључних стубова економског напретка. Владавина права је, истиче Роберт Бароу (Barro, 1996: 70), кључна за инвестиције и представља важну детерминанту економског раста. Истражујући искуство Европе, Северне Америке и Азије, Ногал-Меге (Nogal-Meger, 2018) закључује да су земље са већим степеном владавине права и економских слобода развијеније. Веза између владавине права и економског раста потиче од подстицаја које владавина права обезбеђује на микро нивоу (Zywicki, 2002). Јачање владавине права доприноси повољнијем амбијенту за инвестирање у мери у којој ствара климу стабилности и предвидљивости, где се пословни ризици могу рационално проценити, где су својинска права заштићена, а уговорне обавезе испоштоване. Према истраживању Барометра слобода за 2020. годину (Heritage Foundation, 2020), који Србију сврстава у групу земаља са умереним економским слободама, истиче се да приватна својина у Србији није адекватно заштићена, а као разлог наводи се више озбиљних недостатака у раду институција које би требало да обезбеде заштиту својинских права. Одговарајући закони постоје, али неефикасност правосуђа угрожава њихову примену. Основни разлог лежи у јаком политичком утицају на правосудни систем и тужилаштво, чиме се у значајној мери ограничава независност ових институција. Усвајање реформских мера које би требало да унапреде услове пословања далеко надмашује могућности њихове имплементације, тако да се темпо реформи успорио.

Овакви налази су били присутни у литератури и пре две деценије. Тако је Попов (Popov, 2001) у свом истраживању дошао до закључка да различити резултати реформи у транзиционим привредама, након што се узму у обзир инцијални услови и екстерно окружење, зависе од институционалног капацитета, односно снаге институција. Транзиционе земље које су развиле нелибералне форме демократије оствариле су слабије резултате у односу на земље са консолидованом демократијом

и владавином права. Те земље остале су без старих ауторитарних инструмената обезбеђивања законитости, при чему се нови демократски механизми који штите својинска права, уговоре и законитост још увек нису развили. Тај вакуум попуњаван је ауторитарним механизмима, што је негативно утицало на инвестициону климу и економску активност. Другачије речено, демократизација без владавине права не обезбеђује жељени привредни раст. Земље Централне Европе биле су у предности јер су имале дужу традицију владавине права у односу на земље Западног Балкана (Србија, Босна и Херцеговина, Македонија, Црна Гора, Албанија). Институционални капацитет, истиче Попов, у доброј мери зависи од односа владавине права и демократије. Ауторитарни и демократски режими са снажном владавином права могу да обезбеде ефикасне институције, док су резултати нелибералних демократија у јачању институционалних капацитета најлошији, са негативним ефектима на економску активност.

На слабе институције указује и распрострањена корупција у Србији. Индекс перцепције корупције у Србији у 2019. години непромењен је у односу на 2018. годину, али је Србија погоршала своју позицију у 2018. години у односу на 2017. годину за десет места, те се и даље сматра земљом у којој је ниво корупције висок (Transparency International, 2018; 2019). Овај пад резултат је тога што се у Србији не примењују доследно ни превентивни, ни репресивни механизми борбе против корупције. Борба против корупције званично представља приоритет у политичкој агенди Србије од 2002. године и важан је предуслов за приступање Европској унији. Истиче се да је Србија у последњих неколико година ојачала законодавни и институционални оквир за борбу против корупције, као и да је у последње две године покренула антикорупцијску кампању која је резултирала повећаним бројем кривичних гоњења у вези са корупцијом и хапшењима неких политичара и бивших државних званичника. Закони усвојени последњих година пружају основу за већу контролу у области јавних набавки, сукоба интереса, финансирања политичких странака, као и повећана овлашћења тела одговорних за истрагу и процесуирање корупције. Међутим, када је реч о примени постојећег антикорупцијског законодавства и надзора који врше надлежна државна тела, резултати су означени као незадовољавајући. Корупција и даље остаје озбиљан проблем који утиче на јавни и економски живот, што упућује на то да су потребне даље реформе да би се ефикасно откриле, спречиле и санкционисале коруптивне радње (Transparency International, 2019).

### 3. Јаз између формалних и суштинских институционалних промена

Рана фаза транзиције представља критично раскршће, а институционални избори учињени у том периоду имају трајне последице по тип и перформансе институционалног режима. У спровођењу реформи у Србији у периоду транзиције, нагласак је углавном био на промени формалних правила, а не на функционалности институција и зато су резултати реформи углавном били скромни. Врло често су реформе покретане са циљем остваривања екстерног легитимитета и приступа страниј помоћи и изворима финансирања, те имају све карактеристике (неискрене) институционалне мимикрије. У суштини, реформе се уводе како би власт изгледала боље, иако у ствари не унапређују институционалну ефикасност, нити подстичу економски раст. У кратком року, промене формалних правила продукују непосредне резултате у контексту легитимитета, које су јасно видљиве, док суштинске промене захтевају дужи период, при чему напредак није тако очигледан у годишњим статистичким извештајима. Напредак у сфери формалних институционалних промена релативно брзо се потврђује различитим индикаторима, које објављују међународне организације и институције.

Када је у примени реформи нагласак на форми а не функционалности, повећава се јаз између очекивања и стварног капацитета система за реализацију неопходних институционалних промена. Тако имамо изнова покретање нових реформи, које не резултирају побољшањем институционалних перформанси. Стиче се утисак да су промене често ограничене на оно што је потребно за постизање легитимитета и ништа више од тога. То значи да се реализују само оне реформе које се сматрају периферним и видљивим аутсајдерима, чиме се омогућава опстајање неефикасних институционалних образаца. Сви неопходни елементи система су ту, али не функционишу ефикасно.

Формалне промене нуде брзе доказе „напретка“, без потребе за спровођењем скупих мера које би на дуги рок побољшале капацитете државе (Hood, 2006). Временом долази до повећања јаза између очекивања и стварног капацитета система за реализацију реформи. Дефекти у функционисању парцијалних режима демократије поткопавају смисленост самих избора, као основе демократског система, што указује на *јаз између формалне и суштинске демократије*. Стање грађанских слобода у Србији може се сматрати задовољавајућим јер су права и слободе грађана формално гарантовани законом, али се грађани Србије суочавају са тешкоћама у остваривању тих права. Иако су медијски закони у Србији у складу са међународним стандардима, оцена Фридом Хауса је да недостају



капацитети за њихову примену (Freedom House, 2020) и да је у последњих неколико година дошло до значајног ограничавања слободе медија и слободног изражавања. Политички притисци и економска зависност медија ограничавају слободу уређивања медијских садржаја. У Србији је гарантовано право својине, али је његова заштита отежана због неефикасности правосудног система. Упркос променама законског оквира, неуспех у установљавању независног судства, уз његову неефикасност, представљају крупне недостатке институција у Србији (Freedom House, 2019а). У пракси, закони се не спроводе, а често не постоје механизми који ће обезбедити да нови институционални механизми функционишу онако како би требало. Антикорупцијски закони се углавном не примењују, тако да корупција и даље представља озбиљан проблем; прикупљање и трошење буџетских средстава не врши се у складу са усвојеним буџетом и сл. У Србији се јавне набавке спроводе на основу Закона о јавним набавкама, који је усвојен како би се новац грађана трошио ефикасно и транспарентно. У пракси, систем јавних набавки оптерећен је корупцијом, која углавном пролази некажњено. Најчешћи начин за обесмишљавање система јавних набавки и кршења закона је прилагођавање конкурса одређеном понуђачу.

*Имајући у виду карактер досадашњих институционалних промена, стиче се утисак да су скромни економски резултати које је Србија постигла остварени не захваљујући институцијама већ, могло би се тако рећи, упркос неефикасним институцијама.*

#### **4. Механизми опстајања неефикасних институција**

„Транзиција има елементе критичног раскршћа, као развојне вододелнице током које неизвесност настала поремећајем институционалног статуса кво и слабљењем ограничења које одређује структура, отвара простор да институционални избор (деловање актера) и непредвиђене ситуације и догађаји обликују обрасце институционалног развоја у будућности” (Gaber, Polishchuk, Sokolov, Stukal, 2019: 107). Када једном заживе, институционални аранжмани се укоренењују, будући да обликују подстицаје и ресурсе актера и група (Sarocchia, 2015: 2–3).

Економске и политичке институције могу да еволуирају у различитим правцима и покрену трајне институционалне обрасце, који могу бити инклузивни и/или екстрактивни (Acemoglu, Robinson, 2012: 119-125). Резултирајућа институционална инфраструктура ојачава након критичног раскршћа и има своју логику функционисања и одржања. Избори учињени у периоду критичних раскршћа веома су важни за будућу институционалну

трајекторију, јер условљавају опстајање екстрактивних или инклузивних институционалних режима у дужем периоду (Acemoglu, 2001).

Инклузивне институције подстичу развој приватног сектора и омогућавају представљање ширих друштвених интереса. Оне служе друштву у целини и обезбеђују здраве темеље за развој, док екстрактивне институције, које служе привилегованим елитама да остварују користи на терет остатка друштва, не могу бити подршка развоју на дуги рок, а кад се укорене тешко их је променити (Acemoglu, 2001: 1395). Истражујући искуства земаља која су „разбила” калуп екстрактивних институција, Асемоглу и Робинсон (Acemoglu, Robinson, 2012) указали су на заједнички именоване успешних примера: политичка и економска инклузија ширих слојева друштва у критичним раскршћима политичких и економских реформи. По правилу, инклузивне политичке институције, попут система тежа и противтежа и владавине права, усклађују јавне политике са ширим друштвеним интересима и доприносе развоју инклузивних економских институција. Инклузивне економске институције, с друге стране, оснажују различите сегменте друштва, чиме доприносе одржању инклузивних политичких институција. На тај начин осигурава се стабилност инклузивне институционалне структуре. С друге стране, екстрактивне економске и политичке институције налазе се у својеврсном зачараном кругу (Acemoglu, Robinson, 2012: 349–350). Политичка и економска искљученост могу да покрену зачарани круг екстрактивних институција, учвршћивањем недемократских и нелибералних ставова и вредности у друштву, што даље ојачава екстрактивне институције. Транзиција Србије и осталих земаља Западног Балкана пратила је овај образац. Одсуство равномерније расподеле политичке моћи, слабости механизма теже и противтеже, мањкавости у сфери владавине права, распрострањена корупција, проблеми у сфери заштите својинских права, указују на развој екстрактивних институција у Србији.

Екстрактивне политичке институције могу се одржавати без присиле, уколико су у складу са преовлађујућом политичком културом у друштву. Одлике културе које друштво чине подложним екстрактивним политичким институцијама, осим са историјским наслеђем, могу се повезати и са изборима и догађајима у критичним раскршћима и механизмима институционалног учења. Логично је очекивати да утицај културног наслеђа слаби с протеком времена (Pop-Eleches, Tucker, 2011), а да до изражаја долази институционално учење, као резултат изложености савременим политичким и економским институцијама и њиховим исходима. Институционалне промене могу утицати на културне обрасце у друштву стварањем окружења у којем грађани уче да се понашају у

складу са новим правилима и постепено усвајају културне вредности и друштвене норме повезане са тим институцијама.

Оно што се у периоду транзиције догађа у Србији може да се посматра као историјско наслеђе које се прилагођава тренутном друштвеном окружењу и има велики утицај на институционални учинак и демократску консолидацију. Постојаност екстрактивних политичких институција никако не значи да грађани Србије нису довољно добри или способни да прихвате демократске вредности. Они заправо рационално настоје да се заштите у друштвено-политичком окружењу које доживљавају као стално претеће. Уколико посматрамо период од последња два века, у скоро свим раздобљима током тог периода, присутна је политичка, економска и друштвена нестабилност у Србији. Повремено су постојала кратка раздобља релативне стабилности и просперитета, последњи у доба социјализма након II светског рата. Међутим, ова раздобља нису представљала правило, већ изузетак.

У Србији и осталим земљама Западног Балкана производња нестабилности на унутрашњем и спољном плану предуслов је опстанка на власти. Ови режими егзистирају на нестабилној равнотежи између екстерних захтева за стабилношћу и потребе да се створе тензије како би се ојачала легитимност сопственог постојања. Морају стално да производе кризе како би добиле спољну подршку (на основу обећања да ће обезбедити стабилност) и толеранцију за одсуство реформи у економској сфери. Кризе се онда разрешавају по потреби, обично расписивањем ванредних избора који земљу држе стално у изборној кампањи. Извор унутрашњег легитимитета је контрола изборног тела, која се добрим делом своди на трансакциони однос партије на власти и њених гласача.

Постојаност екстрактивних институција у Србији указује на то да постоје одређене карактеристике институционалне инфраструктуре које доприносе репродуковању нелибералних и недемократских институционалних образаца. Историјске корене таквих образаца, и институционалне инваријантности која је у њиховој сржи, требало би тражити како у историјском наслеђу, тако и у транзиционом периоду када је нови режим успостављен.

Историјске околности у Србији у 19. и 20. веку нису погодиле покретању трајнијих политичких процеса који би резултирали учвршћивањем демократских институција и јачањем тржишне привреде (Bulatović, Когаћ, 2006). Ни током 1990-тих није било значајнијег институционалног напретка, а институционалне промене у том периоду више су се сводиле на разградњу постојећих институција, него на изградњу нових. Владајућа

политичка елита користила је принципе владања типичне за период социјализма како би одржала потпуну контролу над друштвом. Ситуација се није битније променила ни након 2000-те. Проблеми у консолидацији демократије у Србији и одређено демократско „назадовање“ омогућили су опстанак екстрактивних институција. Мањкавости у процесу демократизације током деведестих – избор који је начињен укритичном раскршћу – додатно су утицале на укоренивање екстрактивних институција. Критична раскршћа могу да ојачају екстрактивне институције уколико је политичка моћ у тренутку када се створе услови за промену институција концентрисана и лишена постојања механизма теже и противтеже. У таквим околностима владајућа елита настоји да заштити екстрактивне економске и политичке институције (Polishchuk, Sokolov, 2018). Одсуство система теже и противтеже у транзиционом периоду олакшава одређеним интересним круговима да обезбеде реализацију жељених политика и опстанак екстрактивних институција, попут неадекватне заштите својинских права, слабе владавине права и манипулације политичким процесом (Gelbach, Malesky, 2010). Уклањање неколико преосталих полуга система теже и противтеже, попут слободе медија и обесмишљавање политичке конкуренције додатно доприноси урушавању демократских институција и њиховој неефикасности. Иако се рани добитници реформи супротстављају враћању статуса кво, они се такође противе даљим реформама зато што би у потпуности функционалне и инклузивне институције тржишне привреде, попут заштите својинских права и слободног тржишта, смањиле могућности за присвајање ренти.

Култура би могла бити важна карика у „зачараном кругу“ који одржава екстрактивне институционалне режиме (Acemoglu, Robinson, 2012). Култура, схваћена као скуп норми, вредности, погледа и ставова, показује значајан степен инерције (трајекторијска предодређеност), а преноси се с једне генерације на другу кроз социјализацију у породици и заједници (Bisin, Verdier, 2001). У исто време, културу обликује историјско искуство датог друштва, и као таква постаје културно наслеђе, схваћено као „трајне узрочно-последичне везе између прошлих институција и политика и постојећих пракси и уверења“ (Kotkin, Beissinger, 2014: 7).

У Србији је у периоду социјализма негован колективистички дух, а улога грађанског друштва у креирању и оспоравању јавних политика била је готово занемарљива. Грађани су одгајани у духу колективизма, а одсуство демократије, слободе говора и удруживања, оставило је дубок „ожиљак“ на структуру друштвеног живота. Поменути примат колективног идентитета над индивидуализмом, који је континуирано оснаживан у бившој Југославији, утицао је на формирање такозваног „ауторитарног

менталитета". Галагер (Gallagher, 2005) говори о „снажном осећају колективизма” међу народима Балкана и тврди да су многе политичке личности, које су на Балкану добиле значајније функције након 1989. године, мобилисале традиционалне, зависне сегменте становништва који имају скромна очекивања и склони су ауторитарним решењима.

Из перспективе демократске консолидације најнеповољније наслеђе социјализма је зависност грађана од државе која им је обезбеђивала посао и друге бенефиције. Ова врста зависности гуши индивидуалну иницијативу и многи грађани још увек верују да би неко други (пре свега држава) требало да води рачуна о њима. Грађани још увек себе виде као неког ко тражи запослење, а ретко као креатора радних места кроз развој сопственог предузећа. Државне институције су најпожељнији послодавци у Србији зато што обезбеђују сигурност на дуги рок, на супрот приватном сектору. О томе сведоче подаци светског истраживања о ставовима, вредностима и мотивацији људи широм света (World Values Survey, 1999–2017). Наиме, у периоду између 1999. и 2017. године стално је растао удео оних који сматрају да држава треба да води рачуна о њиховој добробити, а смањивао се удео оних који сматрају да су појединци сами одговорни за своје благостање. Подаци за 2017. годину показују да се значајан број испитаника противи повећању разлика у зарадама као подстицају за индивидуално залагање и сматра да удео државног власништва у привреди треба да се повећа. Према истраживању Life in Transition Survey (EBRD, 2006; 2016), удео оних који сматрају да је демократија пожељнија у односу на било који други облик политичког система опао је са 48,4% у 2000. на свега 32,2% у 2016. години. Такође, удео грађана који преферирају тржишну привреду у односу на било који други облик економског система се смањило и налази се на најнижем нивоу од 2006. године (44,3%). Не само да грађани Србије тренутно мање подржавају демократију, већ се могу лако окренути и недемократским решењима. Тако је, на пример, у периоду између 2006. и 2017. године присутан континуиран раст удела испитаника који сматрају да је добро имати јаког лидера који не мора да води рачуна о парламенту и о изборима (са 17,6% на чак 61,6%).

Једно од објашњења растућег скептицизма према демократији и слободи у Србији, у складу са хипотезом о институционалном учењу, могло би бити незадовољство грађана сопственим економским положајем, односно животним стандардом. Другим речима, недемократски и нелиберални ставови могу се посматрати као реакција на тешкоће транзиције (Carnaghan, 2007). У овом случају, економски исходи посредују у институционалном учењу, служећи као „когнитивне пречице” (Pop-Eleches, Tucker, 2017). Та су очекивања у складу са хипотезом о развоју (Glaeser, La Porta, Lopez-de

Silanes, Shleifer, 2004), према којој се институције побољшавају као одговор на економски развој, а побољшање је вођено променом доминантних вредности и ставова, у складу са теоријом модернизације (Lipset, 1960). Друго објашњење заснива се на искуству грађана са политичким институцијама. Развој и опстанак либералних демократских режима почива на политичкој легитимности која потиче од подршке грађана, а перцепција институционалне ефикасности и процедуралне правде утиче на подршку грађана политичком режиму. Неповећење грађана у државу и нелојалност према држави долазе као одговор на њихово искуство са државом и државним институцијама. Основни разлог неовећења према држави је неједнака доступност правде и привилегованост неких група над другима. Штавише, постоји континуитет такве праксе, што додатно поткопава повећење. У Србији свега 13,7% испитаника сматра да политички систем пружа свим грађанима подједнаке могућности да партиципирају у политичкој сфери, а 14% сматра да држава води рачуна о интересима свих грађана (European Social Survey, 2018). Све то утиче на повећење у институције, као важне компоненте демократије. Мали број испитаника у Србији исказује повећење у кључне институције система, а најмањи ниво повећења имају у судове, парламент, политичке партије и владу (EBRD, 2016).

У случају Србије може се уочити један парадокс, на који је још Патнам указивао (Putnam, 1993), који се састоји у томе да друштва која исказују низак степен повећења у државу и њене институције, истовремено исказују већу тражњу за државном интервенцијом, гледајући на државу као другу најбољу алтернативу приватној грамзивости. И у случају Србије, где је присутан низак ниво повећења у државу и њене институције, постоји растућа тражња за државном интервенцијом, што се види кроз опадање броја испитаника који сматрају да „људи морају сами да брину о себи” и раста броја испитаника који сматрају „држава мора да преузме одговорност за њихову добробит” (EBRD, 2016). Истовремено, расте толеранција према корупцији и преварама, што би се могло сматрати још једним показатељем институционалног учења.

Стиче се утисак да је главни исход институционалног наслеђа и институционалних промена у Србији окретање грађана неформалним институцијама, које се перципирају као ефикасније у заштити њихових интереса. Тамо где је подршка политичким институцијама слаба, грађани се окрећу неформалним институцијама у решавању својих свакодневних проблема. Подаци из последњег истраживања Life in Transition (EBRD, 2016) показују да велики број грађана у Србији сматра да је ослањање на оне који имају положај и друштвене везе важно због: добијања запослења

у државном сектору (86,4%), запослења у приватном сектору (75,3%), добијања дозвола или званичних докумената, попут пасоша (55,8%) или уписа на факултет (49,6%).

Власт се на речима залаже за јаке и ефикасне институције и независна контролна тела, али се у пракси често опструира њихово деловање. Званично се подржавају демократски процеси, а у стварности се подрива отворена и несметана политичка конкуренција. Надаље, политичке институције подстичу јачање ауторитарних ставова и вредности јачањем вертикалних друштвених мрежа, утеловљених у ауторитативној политичкој фигури, где асиметрија моћи омогућава експлоатацију и повећава зависност искључених друштвених појединаца и група. Све то подсећа на својеврсну „друштвену замку”, ситуацију у којој грађани не следе правила зато што их се ни власт не придржава. Када је, након неколико година одлагања, коначно основана Агенција за борбу против корупције 2008. године, њен први корак био је спречавање корупције скоро 30.000 изабраних званичника на локалном и државном нивоу. Наиме, они су били у обавези да пријаве своју имовину до 01. јануара 2010. године. Без обзира на то што је непријављивање имовине имало третман кривичног дела, са запређеном санкцијом до пет година затвора, месец дана након истека тог рока готово 10.000 службеника на свим нивоима није испоштовало своју законску обавезу.

Грађани ће поштовати правила уколико перципирају политичке институције као непристрасне, поуздане и ефикасне. Када државне институције та иста правила крше и не поштују њихове интересе, грађани немају подстицај да их се придржавају. Тада “заобилазе” правила, што Марчић (Marcic, 2010) назива ауторитарним, односно субверзивним менталитетом.

Грађанска перцепција институционалне неефикасности и широко распрострањено фаворизовање привилегованих група, обично повезано са партијама на власти, смањују поверење у институције, које постају нестабилне и нису у стању да обезбеде поштовање правила. Грађани перципирају институције као корумпиране и непоуздане јер фаворизују привилеговане групе, док су значајни сегменти друштва искључени, што је из позиције демократске консолидације крајње проблематично, јер резултира даљим слабљењем институција и нефункционалношћу државе. Дугорочно посматрано, држава постаје све слабија, док грађани постају све сиромашнији и приморани да се окрену неформалним институцијама ради заштите.

Такво стање додатно компликује широко распрострањена корупција. Просечна перцепција корупције у Србији континуирано је расла у периоду

2006–2016 и ту је приметна знатна разлика у односу на просек за земље Југоисточне Европе и за све транзиционе земље у целини, где просечна перцепција корупције опада у посматраном периоду (EBRD, 2016). Раст просечне перцепције корупције у јавним службама у Србији указује на то да грађани Србије сматрају да су приликом интеракција са државним институцијама неформална плаћања неопходна. Међу грађанима влада поприличан песимизам када је у питању борба против корупције, а као главни разлози непријављивања случајева корупције наводе се: страх од могућих последица (25,2%), тешка доказивост корупције (16,4%), непредузимање одговарајућих активности по пријавама за корупцију (10%) (EBRD, 2016). Релативно мали проценат грађана би пријавио корупцију, а још мање њих би се укључило у друге облике борбе против корупције. Не чуди што грађани такве режиме сматрају нелегитимним и окрећу се креативним начинима заобилажења правила.

Претходна анализа указује на то да се у Србији одвијају два важна процеса. С једне стране, будући да грађани своје друштвено-политичко окружење доживљавају као стално претеће, јачају ауторитарне склоности у општој популацији. Када грађани перципирају да друштвено-политичко окружење угрожава њихово благостање, они се окрећу доступним решењима, која често проналазе у ауторитарним политичким фигурама. Настојање да се очува статус кво, који се сматра мањим злом у поређењу са неизвесношћу и високим трошковима које доносе промене, чини их подобним за политичке манипулације и представља генератор недемократских ставова и вредности у будућности. Ауторитаризам представља адаптивни одбрамбени механизам чија је сврха да заштити појединце у претећем друштвеном окружењу. Грађанској перцепцији растуће друштвено-политичке претње свакако доприноси и разочарање које је уследило након петооктобарских промена 2000. године, када нису испуњена велика очекивања грађана од нове власти.

С друге стране, формира се врло робусни друштвени-политички систем у којем доминира неколико привилегованих појединаца и група, повезаних са владајућим политичким партијама. Доминантне групе теже даљој маргинализацији друштвено искључених група, што додатно смањује њихову способност да се боре за своја права и слободе. Не може бити консолидоване демократије без активног учешћа грађана у организацијама грађанског друштва, које доприносе јачању одговорности изабраних представника. Друштво у којем већина грађана осећа да не може да утиче на друштвене и политичке промене не може да оствари консолидовану, либералну демократију. Стабилни либерални демократски режими подразумевају да њихови грађани континуирано оспоравају активности



и политике владајуће елите, као и да изабрани представници у органима власти заступају њихове интересе.

## 5. Закључак

Постојећа теоријска и емпиријска истраживања указују на континуитет екстрактивних институција у Србији. Екстрактивне институције штите економске и политичке интересе привилегованих група на штету остатка друштва. То заузврат негативно утиче на легитимитет политичког режима и на поверење, што је неопходно за реализацију економских реформи.

Институционално учење у периоду транзиције у Србији континуирано негује нелибералне и антидемократске погледе и ставове, чинећи појединце рањивим на политичке злоупотребе, зависним од државе и неспремним да користе политичка средства како би владу учинили одговорном према друштву и тако доприноси опстајању зачараног круга екстрактивних политичких и економских институција. Дуготрајна изложеност екстрактивним институцијама у Србији ствара кумулативни ефекат институционалног учења, а идентификовање механизма такве акумулације, који укључују дуже излагање екстрактивним институцијама, као и пренос културних образаца од старијих генерација које имају дуго искуство са екстрактивним институцијама, представља сложен истраживачки задатак.

Будуће истраживање ове теме требало би да иде у правцу квантификовања ефеката институционалног и културног учења у циљу прецизнијег идентификовања механизма репродуковања екстрактивних институција.

## Литература и извори

Adserà, A., Boix, C., Payne, M. (2003). Are You Being Served? Political Accountability and Governmental Performance. *Journal of Law, Economics and Organization*, 19. 445–90.

Acemoglu, D., Johnson, S., Robinson, J. (2001). The Colonial Origins of Comparative Development: An Empirical Investigation. *American Economic Review*. 91 (5). 1369–1401.

Acemoglu, D., Robinson, J. (2012). *Why Nations Fail: The Origins of Power, Prosperity and Poverty*. New York, NY: Crown Publisher.

Barro, R. (1996). Determinants of economic growth: A cross-country empirical study. National Bureau of Economic Research, Working Paper 5698.

Begović, B. (2011). *Institucionalni aspekti privrednog rasta*. Beograd: Službeni glasnik i Centar za liberalno-demokratske studije.

Bertelsmann Stiftung (2016). *Bertelsman Transformation Index 2016 - Serbia Country Report*, dostupno na [https://www.bti-project.org/content/en/downloads/reports/country\\_report\\_2016\\_SRB.pdf](https://www.bti-project.org/content/en/downloads/reports/country_report_2016_SRB.pdf)

Bertelsmann Stiftung (2020). *Bertelsman Transformation Index 2020 - Serbia Country Report*, dostupno na [https://www.bti-project.org/content/en/downloads/reports/country\\_report\\_2020\\_SRB.pdf](https://www.bti-project.org/content/en/downloads/reports/country_report_2020_SRB.pdf)

Bieber, F. (2018). The Rise (and Fall) of Balkan Stabilitocracies. *Horizons: Journal of International Relations and Sustainable Development*. 10. 176-185. DOI: 10.2307/48573486 <https://www.jstor.org/stable/48573486>

Bisin, A., Verdier, T. (2001). The economics of cultural transmission and the dynamics of preferences. *Journal of Economic Theory*. 97(2). 298–319.

Bulatović A., Korać, S. (2006). Razvoj moderne srpske države u kontekstu korupcije. U: A. Bulatović, S. Korać (Prir.), *Korupcija i razvoj moderne srpske države* (str. vii-xxviii). Beograd: Institut za kriminološka i sociološka istraživanja i Centar za menadžment.

Capoccia, G. (2015). Critical Junctures and Institutional Change. U: K. Thelen, J. Mahoney (Prir.), *Advances i Comparative Historical Analysis in the Social Sciences* (str.147-179). Cambridge: Cambridge University Press.

Carnaghan, E. (2007). *Out of Order. Russian Political Values in an Imperfect World*. University Park, PA: Penn State Press.

Diamond, L. (2002). Thinking about Hybrid Regimes, *Journal of Democracy*. 13 (2). 21–35.

Diamond, L. (2005). The State of Democratization at the Beginning of the 21st Century. *The Whitehead Journal of Diplomacy and International Relations*. 11 (1). 13–18.

EBRD (2006). Life in Transition Survey III [database]. Available at: <https://www.ebrd.com/news/publications/special-reports/life-in-transition-survey-i.html>

EBRD (2013). *Transition Report 2013: Stuck in Transition?* London: European Bank for Reconstruction and Development.

EBRD (2016). Life in Transition Survey III [database]. Available at: <http://www.ebrd.com/what-we-do/economic-research-and-data/data/lits.html>

European Social Survey Round 9 Data (2018). Data file edition 2.0. NSD - Norwegian Centre for Research Data, Norway – Data Archive and distributor of ESS data for ESS ERIC. doi:10.21338/NSD-ESS9-2018.

Freedom House (2019a). Freedom and the Media 2019: A Downward Spiral. <https://freedomhouse.org/report/freedom-media/freedom-media-2019>

Freedom House (2019b). *Freedom in the World 2019 – Serbia profile*; <https://freedomhouse.org/report/freedom-world/2019/serbia>

Freedom House (2020). *Nations in Transit 2020. Dropping the Democratic Facade*. <https://freedomhouse.org/report/nations-transit/2020/dropping-democratic-facade#Facade>

Gaber, E., Polishchuk, L., Sokolov, K., Stukal, D. (2019). Chronicles of a democracy postponed: Cultural legacy of the Russian transition. *Economics of Transition and Institutional Change*. 27 (1). 99-137.

Gallagher, Tom. (2005). *The Balkans in the New Millennium: In the shadow of war and peace*. New York: Routledge.

Gelbach, S. Malesky, E. (2010). The contribution of veto players to economic reform. *Journal of Politics*. 72. 957–975.

Glaeser, E., La Porta, R., Lopez-de Silanes, F., Shleifer, A. (2004). Do institutions cause growth? *Journal of Economic Growth*. 9. 271–303.

Hadenius, A. Teorell, J. (2007). Pathways from Authoritarianism. *Journal of Democracy*. 18 (1). 143–157.

Heritage Foundation (2020). Index of Economic Freedom 2020. <https://www.heritage.org/index/country/serbia>

Hood, C. (2006). Gaming in Targetworld: The Targets Approach to Managing British Public Services. *Public Administration Review*. 66 (4). 515–521.

Howard, M., Roessler, P. (2006). Liberalizing Electoral Outcomes in Competitive Authoritarian Regimes. *American Journal of Political Science*. 50 (2). 365–381.

Kotkin, S. Beissinger, M. (2014). The historical legacies of communism: An empirical agenda. U: Beissinger, M. Kotkin, S. (Prir.), *Historical Legacies of Communism in Russia and Eastern Europe* (1–27). Cambridge, UK: Cambridge University Press.

Linz, J., Stepan, A. (1996). Toward Consolidated Democracy. *Journal of Democracy*. 7 (3). 14–33.

Lipset, S. (1960). *Political Man*. Garden City, NY: Anchor Books.

Marcic, S. (2010). *Authoritarian Mentality as an Obstacle to Democratic Consolidation in the Western Balkans*. PhD Thesis. University of New South Wales: School of Humanities and Social Sciences.

Merkel, W. (2004). Embedded and Defective Democracies. *Democratization*. 11 (5). 33–58.

Nogal-Meger, P. (2018). The Quality of Business Legal Environment and Its Relation with Business Freedom. *International Journal of Contemporary Management*. 2. 111–136.

North, D., Wiengast, B. (1989). Constitution and commitment: the evolution of institutions governing public choice in seventeenth-century England. *The Journal of Economic History*. 49 (4). 803–832.

O'Donnell, G. A., & Schmitter, P. C. (1986). *Transitions from Authoritarian Rule: Tentative Conclusions about Uncertain Democracies*. Baltimore: Johns Hopkins University Press.

Olson, M. (2000). *Power and Prosperity: Outgrowing Communist and Capitalist Dictatorships*. Oxford: Oxford University Press.

Oomes, N., Veld, D. (2015). Reforming economic institutions in transition economies: what determines the speed of reform? (SEO Discussion Paper; Volume 84). Amsterdam: SEO.

OSCE/ODIHR (2016). Serbia, Early parliamentary elections, 24 April 2016: Final Report. Organization for Security and Cooperation in Europe.

Ottaway, M. (2003). *Democracy Challenged: The Rise of Semi-Authoritarianism*. Washington, DC: Carnegie Endowment for International Peace.

Pavlović, D. (2018). Neoliberalna ekonomska politika i ekstraktivne institucije u Srbiji. *Godišnjak 2018*. 12 (19), 123–143.

Polishchuk, L., & Sokolov, K. (2018). Post-Communist Transition as a Critical Juncture: Political Origins of Institutional and Cultural Bifurcation. Retrieved from [https://extranet.sioe.org/uploads/sioe2018/polishchuk\\_sokolov-.pdf](https://extranet.sioe.org/uploads/sioe2018/polishchuk_sokolov-.pdf)

Pop-Eleches, G., Tucker, J. (2011). Communism's shadow: Postcommunist legacies, values, and behavior. *Comparative Politics*. 43. 379–408.

Popov, V. (2001). Lessons from Transition Economies: Strong Institutions Are More Important than The Speed of Reforms. Draft paper prepared for the discussion at the UNRISD meeting on „The Need to Rethinking Development Economics“, 7–8 September 2001, Cape Town, South Africa.

Putnam, R. (1993). *Making Democracy Work: Civic Traditions in Modern Italy*. Princeton NJ: Princeton University Press.

Reich, G. (2002). Categorizing Political Regimes: New Data for Old Problems. *Democratization*. 9 (4). 1–24.

Rius, A., van de Walle, N. (2003). Political Institutions and Economic Policy Reform. Document presented to the Global Development Network: Understanding Reform. August 15, 2003.

Roessler, P., Howard, M. (2009). Post-Cold War Political Regimes: When Do Elections Matter? U: Lindberg, S. (Prir.), *Democratization by Elections: A New Mode of Transition* (101–127). Baltimore: The Johns Hopkins University Press.

Savet za borbu protiv korupcije (2016). *Izveštaj o stanju u pravosuđu*, dostupno na <http://www.antikorupcija-savet.gov.rs/Storage/Global/Documents/izvestaji/Pravosudje%20konacno%20!.pdf>

The World Bank (2019). Worldwide Governance Indicators. <https://info.worldbank.org/governance/wgi/>

Transparency International (2018). Corruption Perceptions Index. <https://www.transparency.org/en/cpi/2018/index/dnk>

Transparency International (2019). Corruption Perceptions Index. <https://www.transparency.org/en/cpi/2019/index/nzl>

World Values Survey 1999–2017. <https://www.worldvaluessurvey.org/WVSONline.jsp>

Zywicki, T. (2002), The rule of law, freedom, and prosperity, *Supreme Court Economic Review*. 10. 1–26.

**Prof. Nataša Golubović, PhD (Econ.)**

*Full Professor,*

*Faculty of Economics, University of Niš*

**Prof. Marija Džunić, PhD (Econ.)**

*Full Professor,*

*Faculty of Economics, University of Niš*

## **CONSOLIDATION OF DEMOCRATIC INSTITUTIONS : THE CASE OF SERBIA**

### *Summary*

*In recent years, the violation of the principles that guarantee the respect of democratic norms and institutions has placed Serbia into the category of deficient democracies, and more recently in hybrid regimes. Since the beginning of the transition, the implementation of political and economic reforms in Serbia has been characterized by frequent shifts of periods with modest progress in the field of political and economic transformation with periods of stagnation and even backsliding in regards to the important reform segments. The indicators of political and economic reforms point to the strengthening of extractive institutions. Extractive institutions protect the economic and political interests of privileged groups to the detriment of the rest of society. This leaves fewer resources available to stimulate economic growth and job creation, with negative countereffects on the regime legitimacy and trust, which are crucial for the implementation of economic reforms. Serbia's failure to provide stronger economic growth is largely caused by extractive institutions that determine the business environment. The development of extractive institutions is indicated by the absence of a more even distribution of political power, weaknesses in the mechanisms of checks and balances, deficiencies in the sphere of the rule of law, widespread corruption, problems in the sphere of protection of property rights. The transitional developments in Serbia can be regarded as a historical heritage that adapts to the current social environment and has a great impact on institutional performance and democratic consolidation. Prolonged exposure to extractive institutions creates a cumulative effect of institutional learning, where individuals become vulnerable to political abuse, dependent on the state and unwilling to use political mechanisms of government accountability, contributing to a vicious circle of extractive political and economic institutions. Identifying the mechanisms of such accumulation, which include prolonged exposure to extractive institutions, as well as the transmission of cultural patterns from older generations who have long experience with extractive institutions, is a complex research task.*

**Keywords:** *extractive institutions, democratic consolidation, institutional efficiency, rule of law, corruption.*

**Prof. Irena Pejić, LL.D.,\***  
Full Professor,  
Faculty of Law, University of Niš

ОРИГИНАЛНИ НАУЧНИ РАД  
10.5937/zrpfno-31854

UDK: 342.4(497.11)  
Раџ примљен: 15.04.2021.  
Раџ прихваћен: 18.05.2021.

## **THE COMPOSITION OF THE NATIONAL ASSEMBLY OF SERBIA: Challenges and Obstacles\*\***

**Abstract:** *Given that political parties participate in the formation, structuring and activity of the parliament, their presence has had a dual impact on the National Assembly of Serbia in the past three decades. On the one hand, their influence has been reflected on the internal structure and efficiency of parliamentary work. On the other hand, the party system combined with the electoral model has left its mark on the mode of political representation. The paper focuses on the impact the political parties have had on the National Assembly in the Republic of Serbia, particularly their influence on the internal organization of the Assembly and the effectiveness in the parliamentary process. The main goal is to explore the normative framework and parliamentary practice in order to analyze the actual prospects of the National Assembly to meet the basic postulates for exercising effective national representation. The main question is whether the Assembly, relying on its constitutional autonomy, is able to achieve the goals of the “working parliament” and the political representation of all citizens. The problem develops around the extent to which the people’s representation is capable of exercising its constitutional functions if it does not support and protect the differentiated political will of the people. The aim is to point out to the possibilities provided by the normative framework and the need for successful parliamentary practice in exercising parliamentary autonomy. Parliamentary autonomy is necessary not only for good internal organization of parliament and effectiveness in the parliamentary process but also in terms of strengthening the National Assembly’s external impact and position towards the holders of the executive power. The subject matter of analysis are the activities of political parties in parliament, observed*

---

\* irena@prafak.ni.ac.rs

\*\* This paper is a result of research financially supported by the Ministry of Education, Science and Technological Development of the Republic of Serbia, under the contract registration number 451-03-68/2020-14/200120.

*through the work of parliamentary groups and parliamentary committees, as well as a lack of the parliamentary opposition guarantees.*

**Keywords:** *Serbian National Assembly, political parties, parliamentary opposition, parliamentary committees.*

## 1. Introduction

At the end of the 20<sup>th</sup> century, the basic postulate of liberal democracy, embodied in the majority rule, were subject to structural changes, not only in the countries that accepted the liberal principles in the last wave of constitutionalization but also in the countries with a long-standing tradition of multipartism. In the latter, there have been significant changes in the understanding of constitutionalism, whose conceptual framework no longer entails the identification of the parliamentary majority with the electorate, or the political majority with the entire nation. Parliament is not a monolithic representative body because the elected representatives establish an independent political group within the national representation (Borchert, 1977: 221).

As for the Serbian National Assembly, the past thirty-year period of multipartism seems to have been insufficient for instituting structural changes in the representative democracy in Serbia. Instead of ignoring opposing political views, it is important to support and protect the plurality of citizens' political will. To this effect, there is a need to create a relevant normative framework and to develop good practices in exercising parliamentary autonomy; it which would ensure participation of different political groups in parliament, with special emphasis on protection and legal guarantees for the operation of the parliamentary opposition.

The advancement of parliamentary autonomy should ensue in two directions: external and internal. External autonomy is embodied in the parliament's position in the constitutional construction of the separation of powers, primarily in relation to the executive authorities. Internal autonomy is embodied in the independence and sovereign capacity of parliament to organize its work and ensure the efficient implementation of the parliamentary procedure. The internal parliamentary organization cannot change the established relations between the parliamentary majority and minority; so, it does not directly affect the decision-making power. However, the political will of the elected representatives is reflected in the internal parliamentary organization and it is later confirmed in the plenary session. Thus, there is an opinion that parliament is becoming increasingly "powerless" in proportion to the time spent in plenary sessions (Beyme, 2000: 53). Hence, the contemporary European representative systems are mainly profiled as a "working" rather than a "talking" assembly, performing



most of the work in parliamentary committees which provide better conditions for reasoned discussion and obtaining expert opinions.

In order to research the multi-party system in Serbia, several areas will be analyzed in the paper. The first aspect refers to the organization of political parties in parliament, including the role of parliamentary groups in the National Assembly internal structure. Special attention will be given to the minimum requirement for the composition of parliamentary group, which should include a minimum of five deputies; this requirement has been in force almost continuously throughout the three decades of multipartism in Serbia, with the exception of the first two legislative terms (1990-1994) when the minimum requirement was ten deputies. This rule is not a technical one because it can be used to directly influence the political composition of the parliament, but also to act indirectly on the party system. The main focus of a second part is the organization and composition of parliamentary committees, which have retained the characteristics of cumbersome, inert and inefficient parliamentary bodies. The third part is dedicated to the analysis the (non)existing normative framework of parliamentary opposition, which is followed by a comparative analysis of this issue in European parliamentary systems. The primary feature of the political structure in the National Assembly is the absence of the parliamentary opposition guarantees, as well as undeveloped parliamentary practice. Such circumstances have had a significant impact on the institutionalization of the parliamentary opposition.

## **2. Political Groups in the Serbian National Assembly**

From the political parties' point of view, the parliament is the highest constitutional authority which should be won in order to achieve their own political goals through political action in a parliamentary procedure (Henke, 1972: 97-99). The political parties' activities are organized through parliamentary groups that bring together elected representatives of the same political orientation. The status of parliamentary groups in the Serbian National Assembly is indirectly regulated by the Constitution and directly by the Parliamentary Rules of Procedure.<sup>1</sup>

In comparative law, the minimum limit for constituting a parliamentary group is different, but the primary requirement regarding this condition is to prevent excessive fragmentation of parliament and ensure a regular course of parliamentary work. The Serbian National Assembly includes 250 deputies (MPs). In a short period from 1990 to 1994, it was allowed to form a parliamentary group with

---

1 In the Constitution of Serbia (2006), the phrase "representatives from the electoral lists of candidates" was introduced in two provisions (Art. 112.3. and Art. 127.1).

at least ten deputies; after this period, the minimum requirement was lowered to five deputies. Thus, it was possible to organize a large number of parliamentary groups, ranging from five groups in the first legislative term (1991-1993) to as many as fifteen groups in the eleventh legislative term (2016-2020). This fragmentation is an indicator of the configuration of the party system after the introduction of multipartism in Serbia in 1990.<sup>2</sup>

In the first legislative assembly (1991-1993), constituted after the first multi-party elections (the majority voting in single-member constituencies, in a two-round (double-ballot) system), five parliamentary groups were formed. One political party, the Socialist Party of Serbia, won a convincing parliamentary majority and independently formed a group of 184 deputies (77.6% of parliamentary seats).<sup>3</sup> In contrast to the parliamentary majority, there was the fragmented parliamentary opposition, given the fact that the Serbian Renewal Movement with 19 deputies (7,6% seats) was the only opposition party capable of forming an independent parliamentary group. As the other political parties represented in the National Assembly did not meet the formal requirement, three parliamentary groups were formed by joining the deputies from different opposition parties.<sup>4</sup>

The introduction of the proportional representation in 1992 directly affected the political profile of the National Assembly. After the early parliamentary elections, seven parliamentary groups were formed in the second legislative

---

2 S. Orlović explains the fragmentation of the Serbian party system as follows: “In Serbia, political divisions are not long-lasting... and stable. Due to the fragmentation of parties, the party system instability and electoral volatility, these divisions can hardly be perceived as long-standing and stable but they are by no means “frozen” (Orlović, 2011: 38). Observing the period after the changes in 2000, D. Spasojević points out that the party system was fragmented despite the establishment of a relatively bipolar relationship during the “anti-Milosevic” campaign: “Elections failed to address the key issues encountered by post-communist societies but they were a necessary step in the democratization of these systems. Therefore, it comes as no surprise that this polarized (relatively bipolar) system was soon permeated with new political divisions.” (Spasojević, 2011: 108)

3 In the initial multipartism, the majority election system caused an extremely low “index of proportionality”. The majority political party won 40% of the popular vote in elections and was entitled to 77.6% of the parliamentary seats, which indicates a high degree of discrepancy between the voters’ will ‘ and the political structure of parliament (Vasović, Goati, 1993:193).

4 According to V. Goati, the first parliamentary elections in Serbia were characterized by “a highly competitive selection process, given that only 14 out of about 50 parties that nominated candidates in the parliamentary elections managed to secure seats in parliament.” Based on a comparative analysis of the situation in the Republic of Serbia and the Republic of Montenegro, V. Goati points out: “Most of other “dwarf” (meteorite) parties in both republics quietly disappeared from the political stage, whereas some new parties kept springing up like mushrooms after the rain” (Goati, 2013: 27).

term (1993-1994). After a short parliamentary term, the National Assembly was dissolved in 1993 and new parliamentary elections were held. In the third legislative term (1994-1997), seven parliamentary groups were formed. In the fourth legislative term (1997-2001), there were seven parliamentary groups, two of which subsequently were disassembled. At the beginning of the fifth legislative term (2001-2004), there were four parliamentary groups but during the year 2001 the parliamentary majority split into two groups. After the dissolution of the National Assembly in 2003, six parliamentary groups were formed in the sixth legislative term (2004-2007). In the summer of 2005, seven deputies were independent deputies, who were not affiliated with any parliamentary group..

Following the adoption of the new Constitution in 2006, parliamentary elections were held on January 2007. The seventh legislative assembly (2007-2008) was constituted in February 2007 and its term lasted for just over a year; in this short period, eight parliamentary groups were formed. Following the early parliamentary elections held in 2008, the eighth legislative assembly (2008-2012) was constituted on 11 June 2008. In this period, ten parliamentary groups were formed, while two MPs had the status of an independent deputy. In the ninth legislative term (2012-2014), as many as 14 parliamentary groups were formed and a total of 12 deputies remained outside the political party organization, acting as independent deputies.

In the tenth legislative term (2014-2016), eleven parliamentary groups were formed and seven deputies acted independently. At the beginning of the eleventh legislative term (2016-2020), sixteen parliamentary groups were formed.<sup>5</sup> During the eleventh legislative term, some changes were made in the structure of parliamentary groups because some groups were dissolved even though their founders and party members were still active in the National Assembly. Completely new parliamentary groups were formed with deputies who resigned from the political parties that initially nominated them, and abused the absence of legal sanction within the free parliamentary mandate. The number of parliamentary groups dropped to fourteen, while the number of independent deputies increased to 22.<sup>6</sup>

Finally, after the parliamentary elections in 2020, nine parliamentary groups have been formed in the twelfth legislative term (2020-to date). Yet, it should

---

5 *Informator o radu* (The National Assembly Bulletin), Narodna skupština Republike Srbije, 2018. Available at: <http://www.parlament.gov.rs/upload/documents/Informator%20Lat.pdf>, (7.03.2021)

6 Source: Poslaničke grupe (Parliamentary groups), Narodna skupština Republike Srbije; available at <http://www.parlament.gov.rs/narodna-skupstina-/sastav/poslanicke-grupe/poslanicke-grupe.901.html> (7.3.2021)

be noted that a large number of opposition parties did not participate in these elections.

Since the introduction of the multi-party system, the number of parliamentary groups has constantly been on the rise, from five parliamentary groups in the first legislative term (except for a short period when the initial four groups established after the 2000 elections were disassembled and subsequently reorganized into seven groups) to 15 groups in the eleventh legislative term (2016-2020). This trend is completely contrary to the common expectations that the party system will be consolidated over a longer period of time and that stable parliamentary parties will be profiled. Moreover, in the past three decades, the balance of power within the parliament has not been progressing in the direction of stabilization. Quite the reverse, instead of promoting more balanced relations among the parliamentary groups, the trend of nourishing a huge disparity between them (which was most prominent in the first legislative assembly) has resurfaced in recent parliamentary assemblies. The largest increase in the strength of parliamentary groups was recorded in the first legislative term (1990-1992), when the majority group won 77.6% of parliamentary seats as compared to 7.6% of seats won by the second largest group in the Assembly. In the tenth legislative term (2014-2016), the ratio was significantly shifted in favor of the first two parliamentary groups that made up the governmental majority by winning 63.2% of seats and 17.6% of seats (respectively), as compared to the third largest group which won 7.6% of seats. In the eleventh legislative term (2016-2020), this ratio was 41.6% of seats for the parliamentary majority versus 8.8% of independent deputies. In addition to the prominent fragmentation of the parliament, the eleventh legislative term shows an increase in the number of independent deputies (a total of 22); as an independent group, they are equal in strength to the second largest parliamentary group (8.8%).

In all legislative assemblies (except for the first one which was based on the majority election system), the number of parliamentary groups did not correspond to the number of electoral lists for which the citizens voted in the proportional election system. Apart from the fragmented coalition electoral lists, the parliamentary groups from the single electoral list were dissolved or reorganized into new ones. The internal parliamentary structure shows that flexible rules of procedure (especially the minimum requirement for the composition of a parliamentary group) and the absence of strong-fast "rules of the game" have led to a distortion of the voters' electoral will. It could be concluded that internal profiling was the issue targeted in all legislative terms, regardless of the political profile of the National Assembly. The minimal number of parliamentary group members directly caused an increase in the number of groups, which ultimately

contributed to weakening the National Assembly authority not only internally but also externally (in relation to the executive branch).

### 3. Parliamentary Committees

In comparative parliamentary practice, the activity and initiative of parliamentary committees are considered to be a reflection of a strong parliamentary opposition.<sup>7</sup> Modern European parliaments get the prefix “working assembly” because a good part of their work is done in committees, whose structure and activities resemble “mini assemblies”. Committees do not act only according to the majority rule; they are also protectors of minority rights in parliament as well as the “microcosm” of the Assembly (Mattson, Strøm, 1995: 249). With the development of parliamentarism, the committees gain ever wider powers, such as the initiative to pass or amend the law, and even to make a final decision on the so-called undisputed bill,<sup>8</sup> the power to amend or supplement the government bill if the committee adopts the amendment, the power of self-determination of the committee’s agenda, and the power of holding public hearings with the possibility of inviting independent experts. In terms of the number and structure of committees in comparative systems, it follows the profile of governmental departments.<sup>9</sup>

Since the introduction of the multi-party system, the political profile of the National Assembly has been reflected on its internal organization and effectiveness of its work. According to the formal criteria, the National Assembly aspired to the position of a “working” assembly because, until the adoption of the new Parliamentary Rules of Procedure (2010), as many as 30 permanent committees were organized. The scope of their work was not strictly related to a particular ministry because their number exceeded the number of ministerial departments. Considering that the Assembly mostly acted in the plenum, while the committees did not take the initiative and action towards the line ministries, the goal was not achieved. A good deal of work in the plenum and in the committees was not completed. Despite the large number of standing committees, the number of

---

7 In Sweden, the right of initiative held by committees is considered to be primarily a tool in the hands of the opposition; thus, this type of initiative is at full disposal of the opposition (McCann, 2006: 443).

8 Committees in the parliaments of Austria, Iceland, Sweden and Switzerland have the right of initiative, but this possibility is completely excluded in the parliaments of the United Kingdom, Denmark, France, Ireland and the Netherlands (Damgaard, 1995: 285-286)

9 In most Western European countries, the number of committees ranges between 10 and 20, with the exception of Denmark and the Netherlands, which have a larger number of committees, while France and Greece have six standing committees each. (Damgaard, 1995: 261-263)

meetings indicated that their activity was below expectations;<sup>10</sup> so, the National Assembly exercised its function mainly as a “discussion” forum.

After the adoption of the new Rules of Procedure in 2010, the number of committees was reduced from 30 to 19 standing parliamentary bodies. However, the structure of the committees shows they do not meet the principle of the so-called working parliament. The main function of the committee is to ensure internal parliamentary autonomy and efficiency of parliamentary processes, but also to protect the autonomy from the external influences, especially in relation to the executive power, by taking initiative and reviewing proposals originating from the government. This function was not exercised in the National Assembly due to the absence of guarantees for the action of the parliamentary opposition. Parliamentary committees, as expert and working bodies, should be structured to enable parliament to provide a relevant response to government policy. The deputies’ work in committees should strengthen the National Assembly and limit the government’s influence on parliamentary affairs.

The basic functions of parliamentary committees (such as expertise, intimacy and support)<sup>11</sup> were not exercised due to the large number of committees, which caused unnecessary intertwining of their competencies; their composition hindered the efficient work and effective influence. Given that a minimum of five deputies can form a parliamentary group, it is not possible for such political miniatures to meet the criterion of expertise because they do not have a sufficient number of deputies who can competently participate in the committee work. In addition, a small parliamentary group does not have the capacity to invite external associates; the fragmentation of parliament alienates experts because of the danger of abuse and the political game they do not want to “play” as independent experts.

The structure and membership of the committee only formally meet the criteria set before the modern parliament. All parliamentary groups are represented

---

10 Before the number of standing committees was reduced, the average performance was very low. As many as 18 committees held less than five sessions per year over a four-year period (2006-2010), while five committees held less than two sessions on average per year. (Source: Skupštinski informatori za 2006. i 2010. godinu (The National Assembly bulletins for 2006 and 2010), <http://www.parlament.gov.rs/upload/documents/Informator%20Lat.pdf>)

11 Expertise presupposes that the committee members are elected from among the deputies according to the criteria of expertise so that the committee acts as a body of experts that permanently deals with certain issues in the parliamentary procedure. The internal relations indicate that a relatively small group of MPs of different political affiliations sitting on a committee can reach an agreement more easily than political groups in the entire parliament. Support means that the committees are referred to experts in certain areas, which means that committees can base their proposals on professional expertise and research, instead of being merely guided by political reasons (Hague, Harrop, 2004: 251).

in the standing committees in proportion to their strength, whereby the rule has been established that a Member of Parliament may be a member of several committees. Under the Parliamentary Rules of Procedure, if a parliamentary group does not want to exercise the right to allocate seats, the final composition of a committee will include the number of committee members appointed by other parliamentary groups. The deputies decide on the list of candidates for committee members by voting publically for the entire list, which is approved by a simple majority of the total number of deputies. The number of seats in the standing committees is 315 (each committee has 17 members, except for the Security Services Control Committee, which has 9 members). It means that deputies hold seats in at least two (or more) committees. In this way, small parliamentary groups may have the same representative in several standing committees, which does not contribute to strengthening their capacity. Thus, for example, in the eighth legislative term which had 30 parliamentary committees with over 460 seats, some parliamentary groups that bring together less than 5% of MPs were represented in the membership of as many as 80% of standing committees.

The Parliamentary Rules of Procedure do not regulate the issue of distribution of presidential positions in committees among parliamentary groups. Comparative parliamentary practice shows that the positions of chairmen of some standing committees (such as the finance and budget committee) are reserved for representatives of the parliamentary opposition. Although there have been examples in Serbia of allocating these seats to minority representatives, this good practice has not been maintained.

The new parliamentary construction in European countries has made the committee seat important for all participants in the parliamentary process. In the modern “parliamentarism of political parties”, which has taken the place of “parliamentarism of prominent individuals”,<sup>12</sup> committees have become important because of the influence that members of parliament (MPs) and parliamentary groups exert through them. In this way, albeit indirectly, it contributes to preserving the content of the free parliamentary mandate. When an MP leaves a parliamentary group or a political party, he loses his influential seat in the parliamentary committee and retains the position of an independent member until the expiry of the parliamentary mandate. This is the common problem that is encountered by the “new” democracies, including Serbia. The need to maintain party discipline in the modern parliament is quite clear but it does not enjoy direct

---

12 Until the mid-20<sup>th</sup> century, the idealized image of democracy based on individual representation prevailed. Only after the Second World War did parliamentary democracy develop in parallel with “party democracy” and began to take advantage of party representation in parliament (Müller, 2000: 309).

legal protection in case of a free mandate. Due to the importance and influence of parliamentary committees in Western European systems, political parties are allowed to recall their representatives in the committee; then, MPs lose twice (the parliamentary group seat and the committee seat) but remain in parliament as an independent deputy until the term of office expires.<sup>13</sup> Fraction discipline thus receives an effective means of legal protection, which is not in conflict with the proclaimed principle of a free mandate. In the National Assembly of Serbia, this mechanism has not been put into effect; parliamentary autonomy has been neglected at the expense of political games that ensure unconditional support to parliament not only to the government, but also to the head of state. In the last thirty years, parliamentary life in Serbia has not developed a good practice where MPs would enjoy a free mandate with the obligation to be accountable to their voters and not to political parties. That is why the Serbian parliament remained in the firm embrace of the executive without the intention to use its autonomy and strengthen its position in the separation of powers.

#### **4. The Parliamentary Opposition**

The quality of democracy is the power of citizens which is exercised as the power of the majority through its “functionally capable government”. Given that there is an unbreakable link between democracy and disagreement, the principle of majority is the main but not the only principle of democracy (Bobio, 1990: 62-63). The existence of the opposition in the national representation is not only a political but also a constitutive element of democracy (Maunz, Zippelius, 1994: 65-67). Citizens need to have realistic alternatives, which can be the subject of their disagreements, in order to finally opt for one right. A functionally capable parliamentary democracy presupposes a stable ruling majority and an influential parliamentary opposition. The opposition allows the public to assess government policy and express criticism, thus becoming the initiator and the guarantor of accountability of the parliamentary majority. The existence of an institutionalized opposition is proof of the pluralistic nature of the political system. Apart from the political significance of the phenomenon of opposition, it is necessary to consider its legal understanding because simply transferring the political concept to the legal field does not give results. Parliamentary opposition as an essential element of parliamentary democracy has acquired a new and authentic meaning in the modern constitutional sense.

Traditional constitutions have only established the preconditions for the legal notion of the opposition, while the legislator is bound to normatively regulate

---

<sup>13</sup> For example, Austria, Belgium, Denmark, Finland, Germany, Greece, Iceland, Luxembourg, the Netherlands, Spain (Beyme, 2000: 53).



this concept; in some counties, such as Germany, it is formulated through the decision of the Constitutional Court.<sup>14</sup> However, despite the normative regulation, the problem appears in the parliamentary practice, which requires the concretization of the legal concept of the opposition in the organizational and functional sense. Legally speaking, the notion of opposition cannot be equated with the position of a minority in parliament. It is obvious in the situation of the so-called minority governments, when concluding a political agreement in terms of providing support to the government. So, how shall we classify a parliamentary group when it does not personally participate in the government, or has a political strategy opposite to the government's one, but enables or supports the government nomination? How reliable are the criteria for distinguishing between the opposition and the parliamentary majority when certain members of the parliamentary group (either from the opposition or the ruling majority) provide support for the election of the government or hinder the vote of no confidence? These issues affect the legal (organizational and functional) dimensions of the parliamentary system and its constitutional definition. If opposition groups enjoy certain rights, such as the right to equal opportunities in the parliamentary procedure, the principle of publicity and the right to the so-called opposition addendum, then their identity in legal terms must be clearly established. The faction that supports the government (*ad personam* and *de facto*) enjoys the privileges of the parliamentary majority and cannot demand the exercise of the opposition rights.

The criterion of electoral relationship, i.e. the support provided to the government during the elections, is not completely reliable. If the secrecy of elections is prescribed, then it is technically impossible to determine the status of deputies and their mutual relations in parliament. On the other hand, a current relationship does not have to be permanently maintained. Even when an MP supports the election of the government or its head, and does not participate in it, the parliamentary group can run with its opposition program during the term of office. The parliamentary control function can only to some extent serve as a parameter on the position of the parliamentary group and its members. Providing support to the government in the vote of no confidence is not always a sure sign of realignment to the government majority but it may simply be an expression of disagreement with the proposer, i.e. with another opposition group in parliament. It occurs in case the opposition is divided in their attitude towards the government. The general notion of a parliamentary/legislative majority also cannot be a reliable criterion as it does not coincide with the

---

14 The Federal Constitutional Court of Germany interpreted Art. 21 of the Basic Law as an element of the libertarian democratic order providing "the right to form and act as the opposition" (Cancik, 1998: 627).

concept of political majority that supports the government. They can develop different political strategies; parliamentary groups can support a particular bill for various reasons, even when it comes from the government. Participation in budgeting, for example, is not seen as supporting the government and does not change the nature of the opposition group.

Since different opposition strategies are allowed, it is difficult to assess the nature of a parliamentary group solely on the basis of formal elements. Therefore, it is necessary to supplement the formal assumptions with a material criterion. Although it may seem voluntary, the criterion of self-assessment of MPs and their group in parliament should be a reliable element in determining the nature of the opposition or the character of the ruling majority. The independence of deputies and the principle of a free parliamentary mandate provide a constitutional framework for this material element to determine the legal concept of the opposition (Cancik, 1998: 627). However, as the true meaning of one's assessment is obtained *ex post*, a combination of all relevant parameters is necessary to obtain the right answer. As much as one of these relations proves to be the most striking (such as the lack of government support), it alone is not enough to legally determine the oppositional nature of the parliamentary group.

Taking into account the complexity of the legal concept of the opposition, it can be said that the Serbian constitutional system has not even started searching for an answer to this question. The National Assembly has not reached the anticipated outcomes by enacting the rules that should ensure the functioning of parliamentarism: a guarantee of the voters' electoral will, a guarantee of freedom of thought and conscience of elected representatives, the protection of minority status, the right to equal opportunities for opposition inside and outside parliament. Despite the adoption of two constitutions (1990, 2006) and significant political changes during the three decades of multipartism, the parliamentary opposition has been institutionalized (Pejić, 2019: 51-55). In the National Assembly, as well as in the state-controlled media, the opposition has never had equal opportunities and it was not fairly allocated influential, primarily financial resources. According to the Rules of Procedure, parliamentary services are available to all parliamentary groups; yet, the parliamentary opposition has not had any influence either in the parliamentary plenum or in parliamentary committees. Its activity has also been hampered by an emerging distortion in the Serbian parliamentary life, embodied in parliamentary obstruction by the majority, which prevents or limits the participation of the opposition in the discussion and the legislative initiative. Although the right to speak and allocate time to opposition groups and MPs is the primary form of protection in parliamentary proceedings, the absence of guarantees has placed

all non-government parliamentary groups at a disadvantage as compared to the majority parliamentary group.

In comparative systems, in order to compensate for the weak position of minority parliamentary groups, the legal mechanism has been established to strengthen them. Namely, the original legitimacy that the parliament received through elections should be constantly confirmed through the so-called contextual legitimacy during the parliamentary process. Thus, in two European parliaments, the United Kingdom and Portugal, the opposition is given a fixed number of days when it can open a current issue and hold a debate on the same issue (Wiberg, 1995: 209). After the constitutional revision in Portugal (1990), the opposition (a parliamentary group that gathers one-tenth of the total number of deputies) was allowed to edit the agenda of a parliamentary plenary session. The opposition in the British Parliament has twenty "opposition days" to propose the topic for the parliamentary debate. The largest opposition party claims seventeen days, while the third-largest party in the House of Commons is given three days to propose the topic for debate.

In the Serbian National Assembly, there are no formal obstacles for deputies to submit any legal proposal but, in practice, they are actually prevented from exercising this right. Any proposal that does not come from the government must go through a government instance which recommends to the parliament to adopt or reject the proposal. Neither the representatives of the parliamentary minority nor the members of the parliamentary majority (who most often support the Government proposals and do not present their own initiatives) are interested in initiating the legislative process. Finally, in some parliamentary sessions, the number of legislative acts adopted in urgent procedure significantly exceeds the number of laws adopted in ordinary procedure; notably, all of them were proposed by the Government.<sup>15</sup>

The absence of institutionalization of the parliamentary opposition has led to a disturbance in the relations between the legislature (parliament) and the government, to the detriment of the highest representative body in the country. Instead of securing the status of the opposition and its critical attitude towards the government, which could use constructive alternatives to influence government policy, parliament has become a meeting place for the opposition and the government, the latter of which governs parliament through "its" parliamentary majority. The parliamentary opposition that scrutinizes, criticizes, and thus corrects the government activity is much more important than the one that overthrows the government at any cost. It is a natural mechanism that ma-

---

15 Informator Narodne skupštine 2006-2010. (The National Assembly Bulletin 2006-2010), available at <http://www.parlament.sr.gov.yu/content/cir/index.asp>

intains the constitutional power and empowers the representative body to check on the executive branch as holders of political power (Burdeau, Hamon, Troper, 1995: 593). The conflict is not an end in itself and, when it occurs, it is resolved by a final decision of the parliamentary majority. Parliamentary questions are an expression of the individual action of the deputies and a reflection of the strength of the opposition groups. In the Serbian National Assembly, the activity of the deputies in asking parliamentary questions has been almost negligible or nonexistent in the latest legislative assemblies. By contrast, in comparative systems,<sup>16</sup> the number of parliamentary questions asked is measured in tens of thousands; for this reason, rules have been established that prevent the abuse of parliamentary questions for propaganda purposes and the misuse of the budget at the detriment of all tax-paying citizens.

In new democracies, the parliamentary opposition has some common characteristics that indicate its institutional fluidity that develops in conditions of relatively weak parliaments and unstable party systems (Zajc, 2016: 20). In addition to being prone to the authoritarian rule, young democracies inevitably demonstrate a tendency to “majority dictatorship”. Thus, after the Second World War, there was a prominent need in Germany to establish the Federal Constitutional Court of Germany, which developed its strong position owing to the opposition as an inducer of control, not only political but also constitutional control.<sup>17</sup> The German authors considered it essential that, in addition to the ruling majority, the opposition parties also have access to and may initiate constitutional review proceedings. Although the opposition is not institutionalized in the Basic Law of Germany and the constitutional law does not recognize the “opposition” as an authorized proposer, the opposition parties have at their disposal numerous procedural instruments for initiating constitutional court proceedings (Stüwe, 2006: 216). What is important for the German parliamentary system is that the Federal Constitutional Court in its decisions recognizes the Bundestag as the unique representative body that performs its constitutional functions. The

---

16 Before the amendments to the Rules of Procedure in 2006, the time for parliamentary questions was not regulated; questions were rare in the parliamentary practice. In the first decade following the introduction of multipartism (1990), 363 questions were asked in 1993 and 304 questions were posed in 1994, but only one-third of them were actually answered by the Government (Antonić, 1997: 197). The situation did not improve even after the year 2000; according to the parliamentary data in 2004, only 16 parliamentary questions were asked and half of them were answered; in the first half of 2005, only 20 questions were asked and 14 were answered. After the adoption of the new Rules of Procedure, the number of questions exceeded one hundred a year.

17 When K. Adenauer advocated for the strong power of the Constitutional Court in 1948, he had no idea that the Federal Constitutional Court of Germany would become a strong veto player in the political system a few years later (Stüwe, 2006: 215).

parliamentary opposition participates in the exercise of constitutional functions as much as the parliamentary majority, and this intra-parliamentary dualism does not violate the unity of the Bundestag as the representative authority. Therefore, the Constitutional Court emphasizes the legal argument for protecting the principle of the separation of powers, leaving aside the changing rules of the game between the majority and the opposition.<sup>18</sup> Some German provinces have also provided constitutional guarantees to the parliamentary opposition. Thus, the Constitution of Schleswig-Holstein (art. 18) provides that the parliamentary opposition represents an essential component of parliamentary democracy. The task of the opposition is to “criticize the government’s program and government decisions” and to exercise control. To this end, the Constitution guarantees the “right to politically equal opportunities” and institutionalizes the parliamentary opposition by defining that the president of the strongest non-governmental faction in parliament shall become the leader of the opposition.<sup>19</sup> The formation of an organized opposition constitutes a free and democratic constitutional order; in the opinion of the Federal Constitutional Court of Germany, the basic idea is open competition between different political forces inside and outside parliament, emphasizing that the opposition must not be obstructed.<sup>20</sup>

In its reports, the Venice Commission has repeatedly pointed out to the problem of not only the political but also the parliamentary opposition in new democracies. In two reports, issued in 2011 and 2013,<sup>21</sup> the Commission emphasized that the new systems were based on the assumption that “the majority can do whatever it wants to do because it is the majority”, emphasizing that this is an obvious fallacy of democracy, which may no means be reduced to the majority rule. The Commission warned that the majority rule must be limited by the constitution and by the law in order to ensure the envisaged guarantees and protect the interests of minorities. It is indisputable that the ruling majority “must not subdue the minority” during the parliamentary term of office, and that they must

---

18 Bundesverfassungsgericht, Headnotes to the Judgment of the Second Senate of 03 May 2016-2, be 4/14; [https://www.bundesverfassungsgericht.de/SharedDocs/Entscheidungen/EN/2016/05/es20160503\\_2bve000414en.html](https://www.bundesverfassungsgericht.de/SharedDocs/Entscheidungen/EN/2016/05/es20160503_2bve000414en.html) (10.04.2021)

19 Verfassung des landes Schleswig-Holstein, Fassung vom 2. Dezember 2014; <http://www.gesetze-rechtsprechung.sh.juris.de/jportal/?quelle=jlink&query=Verf+SH&psml=bsshopr od.psml&max=true&aiz=true> (10.04.2021)

20 Bundesverfassungsgericht, Headnotes to the Judgement of the Second Senate of 03 May 2016-2, be 4/14. [https://www.bundesverfassungsgericht.de/SharedDocs/Entscheidungen/EN/2016/05/es20160503\\_2bve000414en.html](https://www.bundesverfassungsgericht.de/SharedDocs/Entscheidungen/EN/2016/05/es20160503_2bve000414en.html) (10.04.2021)

21 The European Commission for Democracy through Law (Venice Commission), CDL-AD (2011) 001, § 74, CDL-AD (2013) 012, § 136, Council of Europe, Strasbourg, 2013; available at [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=cdl-ad\(2013\)012-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=cdl-ad(2013)012-e) (10.04.2021)

“respect those who lost the elections” (CoE, 2013: 30). The Venice Commission warns of a worrying political trend that can be described by “the winner takes it all” formula, which has a detrimental effect on the balance of power (checks and balances) in representative democracy, ultimately aimed at limiting the power of the parliamentary majority. The weakness of the national representation in Serbia can be recognized in the general assessment of the Venice Commission that laws are adopted in rushed (urgent) proceedings, without genuine political debate. On the other hand, appointments and dismissals of public officials are exclusively conducted by the ruling majority, which is especially dangerous in cases involving prosecutors, judges, independent agencies and other bodies which should be autonomous and independent from the holders of political power. In accordance with the stated views of the Venice Commission, the nature of national representation in Serbia may be assessed as “reducing democracy to simple majoritarianism” (CoE, 2019: 3).<sup>22</sup>

## 5. Conclusion

Observing the emergence and development of multipartism in Serbia in the past thirty years, it may be concluded that the National Assembly did not use the constitutionally guaranteed parliamentary autonomy. The external aspect of autonomy clearly indicates that the parliament, despite its constitutional character of the supreme representative authority, has remained completely in the shadow of the executive branch, irrespective of the (non)existence of balance of power between the parliamentary majority and minorities. The internal autonomy of parliament, referring to the course of decision-making processes, has actually served to ensure the unhindered work of the parliamentary majority and prevent obstruction by the opposition. However, in some of the past legislative assemblies, the parliamentary majority itself used instruments of obstruction and thus completely distorted parliamentary autonomy (for example, by introducing a host of amendments proposed by the ruling majority to prevent debate on the opposition amendments). Despite some attempts to institute good parliamentary practices, the past thirty years of multipartism and the practice of national representation in parliament lead to the conclusion that no fair-play

---

22 Although the Venice Commission stated in its previous reports that democracy in Europe is “stronger than ever before”, in the 2019 report the Commission pointed out that the processes were moving in a different direction and that relations between the majority and the opposition were becoming increasingly tense (European Commission for Democracy through Law (Venice Commission), „Parameters on the Relationship between the Parliamentary Majority and the Opposition in a Democracy: A Checklist”, Adopted by the Venice Commission at its 119th Plenary Session (Venice, 21-22 June 2019), CoE, Strasbourg, 24 June 2019. Opinion No. 845 / 2016 CDL-AD(2019)015); available at: [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD\(2019\)015-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD(2019)015-e) (10.04.2021)

rules have developed in relations between parliamentary groups, as a form of political organization within parliament.

The internal organization of the National Assembly indicates that the parliamentary committees have retained the status of bulky and inert parliamentary bodies. Reducing the number of standing committees from 30 to 19 has not yielded positive effects in the parliamentary process. The number of seats in all committees largely exceeds not only the total number of deputies but also the actual size and capacity of a small parliamentary group to participate in the work of all committees. If the structure of the committee proportionally corresponds to the strength of parliamentary groups in the National Assembly, we can hardly expect from the deputies to fully appreciate the powerful impact of a committee seat, particularly given the fact that members of miniature parliamentary groups sit on multiple committees.

Based on the insight into the political structure of all parliamentary assemblies (since 1990), we may reasonably raise the following question: why insist on the minimum condition of five deputies for the formation of a parliamentary group? The essence of this issue is not of a technical nature, but it is substantially important for structuring the parliament and profiling the party system. Consequently, the minimum requirement for the formation of a parliamentary group should be related to the applied electoral system. In Serbia, the proportional representation system with a five-per cent electoral threshold has been maintained for years, which entails 12 to 15 MP seats per electoral list, depending on the turnout and the number of votes cast. The parliamentary structure and proportional representation should be viewed in the context of political representation. Therefore, there are expectations that the minimum requirement (five deputies) for the formation of a parliamentary group would be increased. Thus, the fragmentation of parliament would be avoided and parliamentary groups with a larger number of deputies could no longer be used in behind-the-scenes actions to secure a parliamentary majority; yet, it does not mean that such abuse would be prevented in cases involving the individual (free) parliamentary mandate. The Rules of Procedure do not protect the parliamentary opposition. Thus, the legal guarantees for the minority should contribute to the stabilization of the internal structure of the National Assembly and the effectiveness of the parliamentary process.

## References

- Adonis, A. (1996). *Parlament danas*. Podgorica: Unireks.
- Antonić, S. (1997). "Parlamentarizam u Jugoslaviji 1990-1996". *Arhiv za pravne i društvene nauke*. (2). 177-198.
- Beyme, K.v. (2000). *Parliamentary Democracy: Democratization, Destabilization, Reconsolidation 1789-1999*. London: Macmillan Press.
- Bobio, N. (1990). *Budućnost demokratije - Odbrana pravila igre*. Beograd: Libertas.
- Borchert, H. (1977). "Fraktion – eine eigenständige demokratisch legitimierte Repräsentation im parteienstaatlichen parlamentarischen System". *Archiv des öffentlichen Rechts*. Band 102. 210-242.
- Bundesverfassungsgericht, Headnotes to the Judgement of the Second Senate of 03 May 2016-2, be 4/14. Available at: [https://www.bundesverfassungsgericht.de/SharedDocs/Entscheidungen/EN/2016/05/es20160503\\_2bve000414en.html](https://www.bundesverfassungsgericht.de/SharedDocs/Entscheidungen/EN/2016/05/es20160503_2bve000414en.html)
- Burdeau, G., Hamon F., Troper M., (1995). *Droit constitutionnel*. Paris: Presses Universitaires de France.
- Cancik, P. (1998). "Oppositionszugehörigkeit als Anspruchsvoraussetzung: Das Definitionsproblem der neuen Oppositionsregelungen". *Archiv des öffentlichen Rechts*. Band 123, (4). 623-645.
- Damgaard, E. (1995). "How parties control committee members". In: H. Döring (ed.), *Parliaments and majority rule in Western Europe*. New York: St. Martin's Press. 308-325.
- European Commission for Democracy through Law (Venice Commission), Parameters on the Relationship between the Parliamentary Majority and the Opposition in a Democracy: A Checklist Adopted by the Venice Commission at its 119th Plenary Session (Venice, 21-22 June 2019), CoE, Strasbourg, 24 June 2019 Opinion No. 845/2016 CDL-AD(2019)015. Available at: [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD\(2019\)015-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD(2019)015-e)
- European Commission for Democracy through Law (Venice Commission), CDL-AD (2011) 001, § 74, CDL-AD (2013) 012, § 136, Council of Europe, Strasbourg, 2013. Available at: [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=cdl-ad\(2013\)012-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=cdl-ad(2013)012-e)
- Goati, V. (2013). *Izbori u Srbiji i Crnoj Gori od 1990. do 2013. i u SRJ od 1992 do 2013*. Beograd: NDI, CeSID.
- Hague, R., Harrop, M. (2004). *Comparative Government and Politics: An Introduction*. London: Palgrave Macmillan.



Henke, W. (1972). *Das Recht der politischen Parteien*, Schwartz, Göttingen, 1972. Available at [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD\(2019\)015-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD(2019)015-e)

*Informator o radu*, Narodna skupština Republike Srbije, 2018. Available at: <http://www.parlament.gov.rs/upload/documents/Informator%20Lat.pdf>

Mattson, I., Strøm, K. (1995). "Parliamentary Committees". In: Döring, H. (ed.) *Parliaments and Majority Rule in Western Europe*. New York: St. Martin's Press. 249-307.

Maunz, Th., Zippelius, R. (1994). *Deutsches Staatsrecht*. München: C.H.Beck'sche Verlagsbuchhandlung.

McGann, A. (2006). "Social choice and comparing legislatures: Constitutional versus institutional constraints". *The Journal of Legislative Studies*. Vol. 12. No. 3-4. 443-461.

Mény, Y., Knapp, A. (1998). *Government and Politics in Western Europe: Britain, France, Italy, Germany*, Oxford: Oxford University Press.

Müller, W.C. (2000). "Political parties in parliamentary democracies: Making delegation and accountability work". *European Journal of Political Research*. Vol. 37. 309-333.

Orlović, S. (2011). "Partijski sistem Srbije". U: *Partije i izbori u Srbiji: 20 godina*. Beograd: Fakultet političkih nauka: Centar za demokratiju: Friedrich Ebert Stiftung. 11-70.

Pejić, I. (2019). "The Constitutional Rationalization of the Separation of Powers: The Case of Serbia". *Collection of Papers, Faculty of Law Niš*. 84. 45-62.

"Poslovník Narodne skupštine", *Službeni glasnik Republike Srbije*, br. 20/2012.

Spasojević, D. (2011). "Dinamika političkih rascepa u Srbiji 2000-2010". U: *Partije i izbori u Srbiji: 20 godina*. Beograd: Fakultet političkih nauka: Centar za demokratiju: Friedrich Ebert Stiftung. 105-117.

Stojilković, Z. (2007). "Partije u parlamentu", U: V.Pavlović, S.Orlović, ur. *Dileme i izazovi parlamentarizma*, Beograd: Fakultet političkih nauka.105-128.

Stüwe, K. (2006). "Bundesverfassungsgericht und Opposition". In R.C. van Ooyen, M.H.W. Möllers, (eds.) *Das Bundesverfassungsgericht im politischen System*. VS Verlag für Sozialwissenschaften. 215-228.

Thiébaud, J.L. (2000). "Forming and Maintaining Government Coalitions in the Fifth Republic". In: Müller, W.C. and Strøm, K. (eds.), *Coalition Governments in Western Europe*, Oxford: Oxford University Press. 498-528.

Ustav Republike Srbije, *Službeni glasnik Republike Srbije*, br. 98/2006.

Vasović, V., Goati, V. (1993). *Izbori i izborni sistemi*. Beograd: IBN, Radnička štampa.

Verfassung des landes Schleswig-Holstein, Fassung vom 2. Dezember 2014. Available at: <http://www.gesetze-rechtsprechung.sh.juris.de/jportal/?quelle=jlink&query=Verf+SH&psml=bsshoprod.psml&max=true&aiz=true>)

Wiberg, M. (1995). "Parliamentary Questioning: Control by Communication?". In: H. Döring (ed.) *Parliaments and Majority Rule in Western Europe*. St.Martin's Press. 179-222.

Zajc, D. (2016). "Role of opposition in contemporary parliamentary democracies – The case of Slovenia". *Journal of Comparative Politics*. Vol. 9. No. 1. 19-35.

**Др Ирена Пејић,**  
Редовни професор,  
Правни факултет, Универзитет у Нишу

## **КОМПОЗИЦИЈА НАРОДНЕ СКУПШТИНЕ СРБИЈЕ: ИЗАЗОВИ И ПРЕПРЕКЕ**

### **Резиме**

С обзиром да политичке партије учествују у структурирању и раду парламента, њихово деловање од увођења политичког плурализма пре три деценије двоструко се одразило на Народну скупштину Србије. Са једне стране, њихов утицај се одразио на структурираност и ефикасност парламентарног рада, док је са друге стране, партијски систем у комбинацији са изборним моделом оставио печат на опсег и начин реализације политичке репрезентације. Предмет анализе у овом раду биће први аспект деловања политичких партија на народно представништво у Републици Србији, односно њихов утицај на унутрашњу организацију Народне скупштине са последицама у погледу деловности њеног рада. У раду се истражује нормативни оквир и парламентарна пракса у погледу стварних могућности Народне скупштине у испуњавању основних постулата за остваривање ефективног народног представништва. Кључно питање је да ли је Скупштина на темељу уставне аутономије у стању да истовремено оствари циљеве „радног парламента“ и политичког представништва свих грађана? Проблем се развија око тога у којој мери је народно представништво способно да остварује своје уставне функције уколико не подупире и штити диференцирану политичку вољу народа. Циљ је указати на могућности које пружа нормативни оквир, као и на потребу успешне парламентарне праксе у реализацији парламентарне аутономије. Парламентарна аутономија неопходна је не само ради добре унутрашње организације и ефикасности рада у парламентарном процесу, већ и према споља, у снажењу Народне скупштине према носиоцима извршне власти. Предмет анализе биће деловање политичких партија у парламенту преко посланичких група и скупштинских одбора, као и одсуство гаранција у погледу правне заштите парламентарне опозиције.

**Кључне речи:** Народна скупштина, политичке партије, парламентарна опозиција, парламентарни одбори.



**Др Предраг Цветковић,\***  
Редовни професор,  
Правни факултет Универзитета у Нишу

ОРИГИНАЛНИ НАУЧНИ РАД  
10.5937/zrpfno-29556

UDK: 347.4:004.7  
339.5

Рад примљен: 24.11.2020.  
Рад прихваћен: 15.03.2021.

## **СИНТЕЗА ПРАВНОГ ТЕКСТА И ПРОГРАМСКОГ КОДА: СЛУЧАЈ РИКАРДИЈАНСКОГ УГОВОРА\*\***

**Апстракт:** Формат традиционалних уговора има за циљ да обезбеди правну сигурност страна и дефинише арсенал средстава расположивих у потенцијалном спору. Како технологија постаје органски елемент права, његовог настанка, примене, контроле и развоја, постојећи формат захтева ново промишљање. Рад се бави питањем коришћења „најбољег из оба света“ (технологије и права) како би се обезбедила адекватна трансформација уговора у контексту утицаја технолошког развоја. Репрезентативни израз описаног процеса јесу тзв. паметни уговори. Паметни уговори су самоимплементирајући компјутерски програми засновани на алгоритму. Основно ограничење паметних уговора је немогућност да се комплексније уговорне клаузуле конвертују у програмски код. Паметни уговори сагледани искључиво као компјутерски програми нису применљиви: садашњи тренутак захтева да се код и текст узајамно комплементирају. Један од видова овог допуњавања је концепт Рикардијанског уговора. Рад се бави особинама овог уговора од којих је најважнија следећа: реч је о концепту који је читљив за људе (као и уговор на папиру) и за програм (подобан за анализирање као и база података). Рикардијански уговор има три елемента: параметре, програмски код и правни текст. Не имплицира правну обавезу већ потенцијално може да има улогу водича за интерпретацију споразума. Рад испитује да ли су паметни уговори *de lege lata* на том степену развоја да обезбеде описано потпуно регулисање, те да ли је одговор на питање њихове ефективне применљивости Рикардијански уговор:

---

\* pepi@prafak.ni.ac.rs

\*\* Рад је настао као резултат финансирања од стране Министарства просвете, науке и технолошког развоја РС према уговору евиденциони број 451-03-68/2020-14/200120

*управо његов концепт обезбеђује да се у програмски код учита оно што је могуће конвертовати у рачунарски језик, а да се правним текстом дефинишу услови који су комплексни.*

**Кључне речи:** Блокчејн, паметни уговори, Рикардијански уговор, уговорно право.

## 1. Увод

Формат традиционалних уговора је исти као и пре 30 година: реч је о уговорима које пишу “правници за правнике”. Њихов је циљ да обезбеде правну сигурност страна и дефинишу арсенал средстава расположивих у потенцијалном спору. Уговор у савременој пословној пракси за врховни циљ има елиминисање или смањивање могућности за постојање правне одговорности: питање ефикасности и ефективности имплементације уговора је другоразредно.<sup>1</sup>

Уплив технологије у концепт настанка, имплементације и контроле извршења уговорног односа захтева редефинисање описаног приступа. Није најмање важно да постоји дубока разлика између динамике развоја технологије (која се развија експоненцијално) и правног оквира (условљен процедурама и различитим, често конзервативним приступима). Наведена разлика није била од значаја док је граница између технологије и права била јасна: технологија је била само један од предмета регулисања правне норме. Савремени тренутак сведочи о преплитању права и технологије на начин који је изван и изнад односа регулатора и регулисаног односа: технологија постаје органски елеменат права, његовог настанка, примене, контроле и развоја.

Правци трансформације уговора у контексту утицаја технолошког развоја на праксу закључивања, примене и контроле контраката укључују и следеће:

- уговор као правни документ се трансформише у модул са информацијама које могу да буду сакупљане, складиштене и прослеђиване на основу захтева индивидуалног корисника;
- “писмено” се функционално изједначава и/или суплементира програмским кодом, визуелизацијом и инкорпорирањем хипертекста;

---

1 Наведено посебно важи за сложене трансакције које су праћене комплексним уговорним текстом, што даље резултира отежаним управљањем регулисаном трансакцијом.

- Стварање уговора више није само монопол правника: важну, видљиву и мерљиву улогу имају и програмери.

Репрезентативни израз процеса уплива технологије у поље регулисања уговорних односа јесу тзв. паметни уговори (е. *smart contracts*). Основне карактеристике овог уговора предмет су излагања које следи.

## 2. Појам паметних уговора

Паметни уговори су компјутерски програми засновани на блокчејну<sup>2</sup> који аутентификују, омогућавају, и имплементирају норме уговора садржане у програмском коду. Блокчејн и паметни уговори су блиско повезане технологије. Паметни уговори конституишу следећу фазу развоја примене блокчејна: ова је фаза базирана на криптографском процесу који омогућава

---

2 *Blockchain* је сложеница речи *Block* (блок) и *chain* (ланац). Ради се о концепту заснованом на коришћењу криптографски заштићеног ланца трансакционих блокова. Трансакције се пакују у блокове, а блокови се везују у ланац. Блокови се везују криптографски, кроз Хеш (е. *Hash*) функцију: садржај блока не може да се промени а да се не измени садржај свих других блокова који му претходе. Дакле, блокчејн је датотека која информације складишти у блокове. Сваки је блок везан за следећи блок коришћењем криптографске сигнатуре. Ово омогућава да блокчејнови буду коришћени као деловодна књига која може да се дели (е. *share*) и потврђује од стране сваког са одговарајућом дозволом да то чини. Концепт верификације дигиталних података праћењем кроз блокове идентичан је деловној књизи: блокови функционишу као књиговодствени улошци дигиталног деловодника. Блокчејн омогућава складиштење и дељење информација кроз блокове у *peer to peer* мрежи (мрежи кроз коју учесници комуницирају без посредника). Идентичне копије блокова (који су функционално књиговодствени улошци) заједнички верификују чланови мреже. Верификована информација је садржана у блоковима који су додати у хронолошком ланцу постојећих и одобрених блокова коришћењем криптографске сигнатуре. Сваки нови блок има временски печат који кореспондира уносу нових информација (података): такав нови блок садржи информације о претходном блоку тако да сваки покушај измене једног блока захтева измену сваког раније евидентираног блока (који и сам садржи податке о блоковима који су му претходили). Суштински, сваки блок има уčitане податке о свим претходним блоковима (трансакцијама) унутар једног блокчејна. Значај технологије блокчејна је што осигурава аутентичност дигиталних података: поверење у класичном правном односу замењено је верификацијом кроз податке у блоковима на горе наведени начин. Блокчејн концепт је транспарентан и омогућава ефикасну (брзу и јефтину) трансмисију информација у информатичким мрежама. Блокчејн ће за трансакције бити оно што је интернет за комуникацију: оно што је започело као средство поделе информација трансформисаће индустрију, једном када се његова примена прошири. Више о блокчејну видети у: Цветковић, П. (2020), Блокчејн као правни феномен: уводна разматрања. *Зборник радова Правног факултета у Нишу бр. 87*. 127-144.

извршење уговора након што су задовољене претпоставке садржане у програмском коду.

Паметни уговор аутоматски реализује облигацију, у складу са оним што су стране одлучиле у споразуму и унеле у програмски код. Једном када се програмски код паметног уговора унесе у блокчејн, једини начин на који се може одвијати извршење програма (који је “превод” уговора у традиционалном смислу) јесте према тако учитаном коду.

Главни циљ примене блокчејна у контексту паметних уговора је да уговорни однос учине ефикаснијим и економски исплативијим, са мање могућности за грешке, одлагања или спорове. Аутор канонске дефиниције паметног уговора је Ник Сабо (правник, програмер и криптограф): он опредељује паметни уговор као компјутерски протокол (програм, код) за реализацију трансакције у складу са условима уговора. Основни циљ паметних уговора је да се: обезбеди извршење одредби уговора (као што су услови плаћања, обезбеђења, поверљивост, извршење); минимализује потреба за „часним“ – непристрасним посредницима. Остали економски циљеви који се имају остварити паметним уговором укључују смањење губитака због преваре, трошкове решавања спорова и извршења, као и друге трансакционе трошкове (*Szabo, 1996*). Базична идеја паметног уговора је да многе уговорне клаузуле могу да се читају у хардвер и софтвер на начин да је цена кршења уговора за прекршиоца висока до мере да то кршење чини мало вероватним.

Паметни уговори су самоимплементирајући (самоизвршиви) компјутерски програми засновани на програмском алгоритму (*Lauslahti, Mattila, & Seppälä, 2017*): паметни уговори презентују клаузуле писаног текста у програмском коду (онда када су те клаузуле подобне за такво презентовање). Наведено разликује паметне од класичних уговора који настају кроз процес преговора, размену понуде и прихвата, конклюдентне радње и слично.

Базична илустрација функционисања паметних уговора су апарати за самопослуживање (*e. vending machines*). Ови су апарати: компјутеризовани (чиме се избегава интеракција и учешће треће стране – посредника); програмирани да када се испуне одређени услови (и када је новац убачен у машину) производ буде испоручен без потребе за људском интервенцијом.<sup>3</sup>

Паметни уговор заснован на блокчејну ствара систем који елиминише потребу за постојањем поверења учесника у пословној трансакцији. У традиционалним пословним односима сам уговор неретко претпоставља

---

3 Више о карактеристикама паметних уговора видети у: Цветковић, П., Правни аспекти примене блокчејна: пример паметних уговора (2020). *Правна ријеч. Бања Лука: Удружење правника Републике Српске*, 2020. Година XVII. Бр. 63. 73–96.



претходно поверење уговарача: споразуме склапају партнери који узајамно очекују поштовање и испуњење уговорних одредби. Ово очекивање засновано је на репутацији страна, подацима из јавних регистара или личном уверењу. Када је реч о паметним уговорима, поверење није предуслов за улазак у трансакцију. Технологија децентрализованог складиштења и преноса података елиминише потребу поверења у партнера у трансакцији: то је поверење замењено поверењем у технологију на којој се темеље паметни уговори. Парадигма поверења у човека замењена је парадигмом поверења у програмски код. Узимајући у обзир напред наведено, не изненађује стални развој паметних уговора: примери овог развоја су осигурање, управљање ланцима снабдевања, здравство и област непокретности.<sup>4</sup>

Кључна намера иза свих паметних уговора је заједничка: да се понуди децентрализована мрежа која функционише директно између уговарача без учешћа посредника (е. *peer to peer* мрежа); сви учесници имају приступ копији деловодника и свака измена деловодника (нови блок у ланцу) мора да буде предмет споразума свих учесника.

---

4 Илустративан пример примене паметних уговора је осигурање. Наиме кључни проблем са полисама осигурања је комплексност и трајање процесуирања захтева за исплату по полисама осигурања. Процес је и даље углавном мануелан и захтева високи ниво људске интервенције, уз високе трошкове који се преливају и виши износ премија које плаћају клијенти. Овај проблем може да се олакша када се полисе аутоматизују кроз паметни уговор. Примена принципа условних наредби (уколико се испуни задати услов, наступа тачно предвиђена последица-е. *If This, Then That*; даље и: „ИФТТТ“) омогућава да се наступање осигураног догађаја дефинише као услов у паметном уговору за иницирање процеса исплате полисе. О осталим примерима примене паметних уговора (нпр. у области здравства и ланца снабдевања), видети више у: Цветковић, П. Правни аспекти примене блокчејна: пример паметних уговора (2020), *op. cit*, стр. 76. *Passim*.

Паметни уговори функционишу на одређеним технолошким платформама базираним на јавном или приватном блокчејну.<sup>5</sup> Основна разлика између јавног и приватног блокчејна је дозвола ко може да учествује у мрежи.<sup>6</sup>

Неупитно је да паметни уговор потенцијално смањује трошкове трансакције и доприноси сигурности. То, међутим, не елиминише могућност настанка спорова. Штавише, преклапање уговорног права и кода (уз чињеницу да се ради о концепту који није постигао своју пуну зрелост) генерисаће нове области и питања која могу да буду потенцијални предмет спора. Решавање ових спорова ће, у одсуству традиције материјалноправног регулисања, процесноправног искуства и институционалне меморије правосудног система бити значајан и тежак задатак.

---

5 Постоје два базична типа блокчејна: јавни и приватни. Јавни блокчејн је у потпуности доступан свима (заснован је на тзв. отвореном изворном коду-е. *Open Source Code*, Отворени изворни код је слободно доступан корисницима: било ко може да преузме изворни код, да га модификује и да дистрибуира његову модификовану верзију у неограниченом броју копија. Не постоје новчане надокнаде за лиценцу или било која друга ограничења. Детаљнија дефиниција дата је на веб страници *Open Source Initiative*; <https://opensource.org/osd>. Свако може да захтева додавање било ког блока информација (трансакције) у ланац блокова. Код приватног блокчејна, учествовање у ланцу је ограничено (а самим тим и приступ деловодницима и трансакцијама). Ове платформе користе предузећа која се називају „предузетничким блокчејновима“ (е. *Enterprise Blockchain*: ради се о пословним ентитетима који желе да задрже контролу уписивања и доступности у блокчејн ланац. Приватни блокчејн не обезбеђује анонимност учесника: самим чином процене допуштености уласка у приватни блокчејн доступни су подаци о потенцијалном учеснику (подаци који су предмет процене у циљу одобравања или одбијања потенцијалног учесника у приватном блокчејну). Више о врстама блокчејна видети у: Цветковић, П. (2020), Блокчејн као правни феномен, *op. cit.*

6 Има примера платформи које промовишу јавни блокчејн, али уважавају и потребу анонимности учесника. Пример је платформа Етереум (е. *Ethereum*) која се сматра златним стандардом паметних уговора. Реч је о програмској платформи заснованој на отвореном изворном коду која даје могућност израде и активирања децентрализованих апликација. Етереум омогућава извршавање различитих програма на Етереум виртуелном рачунару (е. *Ethereum Virtual Machine-EVM*), без обзира на програмски језик. Тиме се ствара простор за развој већег броја апликација на једној платформи уместо да се изгради комплетно нова апликација за сваки конкретан случај. Даље, Платформа *Corda* настала је 2016. Заснована је на концепту отвореног изворног кода. Има за циљ да реши постојеће проблеме управљања уговорима између предузећа и физичких лица која учествују у пословима осигурања. Видети више у: *Brown, R.G. (2018). The Corda Platform: An Introduction*. Преузето 19. 06. 2020. <https://www.corda.net/content/corda-platform-whitepaper.pdf>.

## 2.2. Ограничења паметних уговора

Основно ограничење паметних уговора је њихова способност да комплексне правне стандарде и концепте (који нису у форми ИФТТТ)<sup>7</sup> конвертују у програмски код. Аналогно услужним машинама код којих се извршење ослања на математичку калкулацију (нпр. да ли је уплаћена довољна сума новца да би се испоручила роба), паметни уговори се ослањају на прецизну и унапред дефинисану логику извршења. Како у том контексту верификовати понашање које је у складу са стандардима попут „разумности“, „најбољих напора“ или других који се у традиционалним уговорима користе да би се обезбедила флексибилност? Њихово транслатовање у код или редуцирање у формулу је тешко, уколико је уопште и могуће. Паметни уговори у овом тренутку не могу да решавају комерцијално комплексне сценарије: програмски код не може да обезбеди све могуће одговоре на сва могућа питања која се могу поставити у вези са одређеним пословним односом (*von Haller Grønbaek*, 2016). Стога је *de lege lata* примена паметних уговора као потпуне замене за традиционалне уговоре искључена.

Будућност паметних уговора неће моћи да постоји без еволуције у хибридне паметне уговоре. Однос између паметног и традиционалног уговора није једноставан. Паметни уговори сагледани искључиво као програмски код нису применљиви: садашњи тренутак захтева да се код и текст узајамно комплементирају. Имплементација описаног комплементирања захтева одговор на суштинско питање: како текст уговора транспоновати у програмски код.

Одговор на горе наведено питање, могуће, лежи у хибридном моделу који би требало да премости јаз између паметног и традиционалног уговора. Један од тих модела је тзв. Рикардијански уговор.

## 3. Рикардијански уговор

Традиционални концепт уговора се мења због промене контекста у којима се уговори користе. Већ је речено: уговор више није искључиво текст који пишу правници за правнике. У будућности уговори могу да садрже текст,<sup>8</sup> визуелизацију, делом да буду засновани на блокчејн технологији (паметни уговори) или да буду хибрид свих наведених и других формата (*Hazard*,

---

7 Видети *supra* напомену 4.

8 На енглеском се користи фраза “*Prose Objects*”. Установио га је Григ у свом раду “*The Ricardian contract*” (1996). Приступљено 01. 08. 2020. [http://iang.org/papers/ricardian\\_contract.html](http://iang.org/papers/ricardian_contract.html).

Haario, 2017). За све наведене и друге технолошке иновације заједничко је да доприносе разумевању правног текста учитаног у програмски код.

Један од праваца синтезе паметних и традиционалних уговора јесу хибридне форме уговора које могу да „читају“ и машине и људи. Типични пример наведених форми је Рикардијански уговор.<sup>9</sup> Први пут га је представио Јан Григ (*Ian Grigg*). године . Григ је био криптограф који се сматра пиониром финансијске криптографије. Концепт Рикардијанског уговора настао је током покушаја дигитализације уговора којима се уређују финансијски инструменти (*Iftikhar, 2018*).

Рикардијански уговор је документ који је:

- истовремено читљив за људе (као и уговор на папиру) и за програм (подобан за анализирање као и база података);
- повезан са јединственим и поузданим средством идентификације (*Grigg, 1996*).

Рикардијански уговор не аутоматизује претпостављене елементе споразума кроз примену програмског кода. Уместо тога, његов је циљ да обезбеди флексибилност текстуалних споразума уз кодирање тамо где је то могуће. Резултат овог процеса је да програмски код пре комплентира него што замењује споразуме у текстуалној форми (примена принципа „више права мање софтвера“). Текст уговора који није у програмском коду требало би да буде формулисан на начин који одговара минималистичкој семантици кода. Описана минималистичка семантика омогућава да програмски код обезбеди гаранцију интегритета информације садржане у коду (информације садржане у самом уговору и претворене у програмски језик) и проверу њеног порекла. Тиме се непроменљивост програмског кода комбинује са флексибилношћу изражавања: флексибилност као могућност избора је опредмећена у тексту, док са друге стране програмски код обезбеђује непроменљивост и интегритет информација које су садржане у писаном споразуму, али су конвертоване у програмски језик (онда када је таква конверзија могућа; одредбе споразума које нису подобне за наведену конверзију садржане су у тексту уговора који представља саставни део Рикардијанског споразума).<sup>10</sup>

---

9 Именован је по Давиду Рикарду у част његовог доприноса теорији међународне трговине.

10 Мера до које је ово практично корисно из перспективе технологије остаје упитна: лимитирање ригидности програмског кода кроз описане компромисе може да доведе о смањења очекиване користи примене блокчејна у контексту паметних уговора.

### 3.1. Елементи Рикардијанског уговора

Рикардијански уговор има три елемента: параметре, програмски код и правни текст/правну прозу (*Hazard, Naario*, 2017: 5).

Параметри обухватају елементе којима се уређују кључни елементи уговора: нпр. у случају уговора о продаји робе ради се о квалитету и количини робе, цени, датуму испоруке, квантитету, валути плаћања и слично.

Правни текст садржи параметре који су рашчлањиви: ово је рашчлањивање важно јер омогућава да се параметри преведу у алгоритам и читају у програмски код (Regnath, Steinhorst, 2018: 3). Већ је речено: садашњи ниво развоја вештачке интелигенције није у стању да све клаузуле уговора преведе на језик програмског кода. Рикардијански уговор потенцијално омогућава превазилажење јаза између комплексних уговорних одредби и програмског кода тиме што користи најбоље из оба света: са једне стране, кључни услови уговора су у формату програмског кода, читљивог за софтвере. Комплексније одредбе које нису подобне за конвертовање у алгоритам садржане су у додатним инструкцијама које су део Рикардијанског уговора (нпр. паметни уговор садржи линкове који обезбеђују текст ових комплексних одредби или пун текст споразума).

Параметри се могу конвертовати у програмски код у случају да су подобни за формулисање у формату *If this, than that*<sup>11</sup> (ИФТТТ): уколико је испуњен услов, програмски код испуњава одређену наредбу (Iftikhar, 2018). Ево илустрације: код програма за клађење, ИФТТТ принцип се ставља у алгоритам (рашчлањује у кораке) на следећи начин:

Почетни баланс у уговору: узети новац од А
Нови баланс: узети новац од Б
Примити и ускладиштити резултат утакмице као сигнал за испуњење услова
Уколико (резултат = "Тим x је победио") <b>{Новац пренети на рачун А}</b>
<b>У сваком другом случају {Пренети новац на рачун А}</b> <sup>12</sup>

11 Видети *supra* напомену 4.

12 Конвертовање текста у алгоритам могуће је и коришћењем логичких симбола. Ево и примера: Члан 2-714 Једнообразног трговачког законика Сједињених Америчких Држава предвиђа да када је купац прихватио робу, може да тражи надокнаду штете за губитак који је настао због било које несагласности испуњења, уколико је та штета настала током редовног тока ствари као последица кршења обавезе од стране

Рикардијански уговор је покушај да се споје параметри (кључни елементи) уговора, текст уговора и програмски код. Каква је његова обавезност? Прагма би водила ставу да Рикардијански уговор буде функционално уподобљен меморандуму о разумевању (е. „Memorandum of Understanding“). Меморандум о разумевању (или изјава о намерама) рефлектује искључиво и само намеру страна. Не имплицира правну обавезу која се у коначном правно уобличава и формално успоставља тек закључивањем намераваног будућег споразума. *Mutatis mutandis*, Рикардијански уговор може потенцијално да има улогу водича за интерпретацију споразума што му даје одређену вредност у случају спора.

### 3.2. Функционисање Рикардијанског уговора

Григ објашњава примену Рикардијанског уговора кроз пример. Паметни уговор дизајниран као платформа за финансирање пројекта из јавности (е. *crowd funding platform*) може да буде ефикасан систем који допушта странама да приложе средства (Grigg, 2017). Учесници инвестирају кроз ову платформу депоновањем средстава у одређеној вредности кроз паметни уговор. Када укупна сума траженог финансирања дође до утврђеног нивоа, код паметног уговора инвестирају средства у предложени пројекат. Уколико сакупљање средстава не успе, приложена средства се враћају даваоцима. Нестаје потреба за посредницима. Ипак, поставка паметног уговора садржи границе у односу на намере страна које дају новац. Паметни уговор не саопштава оквире пројекта нити резултате могуће пропасти пројекта. Недостаје семантика која јасно индицира правац пројекта и која усаглашава интересе страна. Рикардијански уговор може да обезбеди

продавца, под условом да је о томе обавестио продавца. Наведена одредба се конвертује у алгоритам кроз употребу симбола формалне логике на следећи начин:

$$\forall r \forall k \forall p [(P_r \& K_k \& P_p \& A_r \& O_k \& C_p) \rightarrow N_{kp}]$$

где је

**P** = роба

**П** = продавац

**C** = сагласност испоручене робе са условима уговора

**K** = купац

**A** = акцептирање робе од стране купца

**O** = обавештавање продавца од стране купца о несагласности робе

условима уговора

**D** = надокнада штете продавца купцу због несагласности робе са условима уговора.

**Пример наведен према** Lipshaw, J. M. (2018). The Persistence of “Dumb” Contracts. Приступљено 10. 07. 2020. [https://www.researchgate.net/profile/Jeffrey\\_Lipshaw/publication/326475422\\_The\\_Persistence\\_of\\_'Dumb'\\_Contracts/links/5c3b4db7a6fdccd6b5a9e41f/The-Persistence-of-Dumb-Contracts.pdf](https://www.researchgate.net/profile/Jeffrey_Lipshaw/publication/326475422_The_Persistence_of_'Dumb'_Contracts/links/5c3b4db7a6fdccd6b5a9e41f/The-Persistence-of-Dumb-Contracts.pdf).

одговор на ове недостатке паметног уговора тиме што у форми правног текста даје преглед разлога страна да уђу у описане трансакције. Тако, се у форми текста у паметни уговор (уз линк преко кога се до тог текста долази) може формулисати следеће

**Ја (подаци о даваоцу средстава), имам намеру да пошаљем (навођење вредности) (навођење корисника) у циљу фондирања пројекта (име и намена пројекта).**

Уређивање вредности параметара (подаци унутар заграда) подељено је између програмског кода и правног текста. Тиме се обезбеђује транспарентност паметног уговора кроз додатке у форми правне прозе. Управо ови додаци га чине Рикардијанским у смислу Григове дефиниције.<sup>13</sup>

Табела која следи показује разлике између Рикардијанског, паметног и традиционалног уговора.

	Паметни уговор	Рикардијански уговор	Традиционални уговор
<b>Сврха</b>	Извршење услова уговора	Складиштење и учитавање услова уговора као правног документа	Правни оквир обавезивања страна да изврше одређене обавезе

13 Примену Рикардијанског уговора је могуће илустровати и у области промета непокретности. Власник продаје непокретност. Купац који плати цену стиче право својине у складу са одредбама меродавног права. Моменат преноса права својине зависи од правног система у питању. Рикардијански уговор користи технологију за проверу и дефинисање различитих аспеката правног посла продаје непокретности. Реализација уговора може да се конвертује у следећи алгоритам: прво, провера да ли је онај који продаје заиста и власник непокретности (повезивањем са регистрима и аутоматизацијом процеса добијања података из регистра). У складу са принципом “*If this, than that*”, уколико је лице које продаје непокретност заиста и власник, алгоритам (пошто је одговор позитиван) прелази на други корак: пребацивање новца на рачун продавца. Трећи корак може да буде аутоматско пребацивање новца са рачуна продавца на плаћање одређеног кредита који има и слично. На овај начин Рикардијански уговор се извршава кроз логичне кораке: истовремено, у зависности од (не)постојања услова, уговор се даље извршава или не. Тиме се извршење уговора контролише по кључним фазама.

	Паметни уговор	Рикардијански уговор	Традиционални уговор
<b>Поступак</b>	Аутоматизоване акције базиране на блокчејн апликацијама	Могућност аутоматизованих акција базираних на блокчејн конципираним апликацијама	Нема аутоматизованих акција
<b>Валидност</b>	Није правно обавезујући документ	Има карактер меморандума о разумевању и потенцијални значај за интерпретацију споразума кроз које се имплементира	Има правно обавезујућу природу
<b>Свестраност/ Мултифункционалност</b>	Паметни уговор не може да буде Рикардијански уговор	Било који Рикардијански уговор може да буде и паметни уговор	Подобан је за конверзију у Рикардијански уговор кроз додатке правног текста
<b>Читљивост</b>	Паметни уговори су читљиви за машине али нису неопходно читљиви и за људе (потребно је знање програмског кода)	Рикардијански уговори су читљиви и за машине и за људе	Читљиви су само за људе

### 3.3. Будућност Рикардијанског уговора

Да ли Рикардијански уговор може да премости јаз између паметног уговора и традиционалног споразума? Одговор је афирмативан. На пример, принцип добре вере би, *prima facie*, у паметном уговору био непотребан с обзиром на то да су паметни уговори (засновани на блокчејну) системи



засновани на поверењу у технологију, а не у уговорног партнера.<sup>14</sup> Али то значи да би они морали да буду формулисани на начин да у потпуности елиминишу потребу за принципом добре вере, јер не могу да га уреде кодом. De lege lata, паметни уговори у овом тренутку нису на том степену развоја да обезбеде описано потпуно регулисање (Sklaroff, 2017: 264). Стога солуција Рикардијанског уговора која обезбеђује да се у програмски код учита оно што је могуће конвертовати у рачунарски језик, а да се правним текстом дефинишу услови који су комплексни, остаје једини реално применљив концепт.

Рикардијански уговор користи све добрестране паметног уговора. Кодиране одредбе омогућавају и креирају одмах расположиве и флексибилно конфигуриране информације за решавање конкретних питања. Сваки параметер унутар кодираних уговора се аутоматски учитава и враћа у податак који је читљив као текст, а којим се регулише стварни однос који се тренутно одвија. Коришћење сензора и других начина сакупљања и аналитике података експоненцијално расте у транспорту и испоруци добара. То омогућава да се те испоруке прате аутоматски, чиме се утиче на индустрију ланца снабдевања (e. *supply chain industry*). Проблеми који настају у реализацији трансакције се одмах идентификују што омогућава и правно одговорним субјектима да адекватно реагују пре него што ескалира могућност наступања околности која може бити основ њихове правне одговорности. Инструкције у тексту којима се дефинишу различите уговорне обавезе могу да се пошаљу аутоматски у одговарајуће време правно одговорном лицу. Једном кодиран, паметни уговор се примењује без додатних временских и финансијских издатака чиме се доприноси смањењу трансакционих трошкова.<sup>15</sup>

Описани развој мења улогу правника, у светлу чињенице да ће програмери имати све значајнију улогу у креирању уговора. Улога правника биће наглашена у креирању правног текста као дела Рикардијанског уговора, односно обезбеђењу да уговор остане унутар регулаторних граница.<sup>16</sup>

---

14 Видети излагање *supra* у тач. 2 овог рада.

15 Кодирани уговор доприноси ефикасности и ефективности програмирања и након окончања трансакције коју уређује. Програм обезбеђује историјске податке о трансакцијама на основу којих се унапређује пословање укључених актера. Ови подаци дају основ за подешавање и унапређивање пословне активности.

16 Поједине платформе већ данас омогућавају да се укуцавају одређени подаци у разрађене обрасце, који се касније генеришу у паметни уговор. Видети: <https://www.openlaw.io>.

## Литература и извори

Brown, R.G. (2018). *The Corda Platform: An Introduction*. Преузето 19. 06. 2020. <https://www.corda.net/content/corda-platform-whitepaper.pdf>.

Цветковић, П. (2020), Блокчејн као правни феномен: уводна разматрања. *Зборник радова Правног факултета у Нишу бр. 87*. 127–144.

Цветковић, П., Правни аспекти примене блокчејна: пример паметних уговора (2020). *Правна ријеч. Бања Лука: Удружење правника Републике Српске*, 2020. Година XVII. Бр. 63. стр. 73–96 .

Grigg, I. (1996). *The Ricardian contract*. Преузето 02. 04. 2020. [http://iang.org/papers/ricardian\\_contract.html](http://iang.org/papers/ricardian_contract.html).

Grigg, I. (2017). *On the intersection of Ricardian and Smart Contracts*. Преузето 01. 06. 2020. [http://iang.org/papers/intersection\\_ricardian\\_smart.html#ref\\_Szabo](http://iang.org/papers/intersection_ricardian_smart.html#ref_Szabo).

Hazard, J., Хаарпио, Н. (2017). *Wise Contracts: Smart Contracts That Work for People And Machines*. Приступљено 20. 05. 2020. [https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract\\_id=2925871](https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=2925871).

Iftikhar, I. (2018). *What are Ricardian contracts? A Complete Guide*. Приступљено 03. 06. 2020. <https://101blockchains.com/ricardian-contracts/>.

Lauslahti, K., Mattila, J & Seppälä, T (2017). *Smart Contracts – How will Blockchain Technology Affect Contractual Practices? ETLA Reports No 68*. Приступљено 01. 07. 2020. <https://pub.etla.fi/ETLA-Raportit-Reports-68.pdf>.

Lipshaw, J. M. (2018). *The Persistence of “Dumb” Contracts*. Приступљено 10.07.2020. [https://www.researchgate.net/profile/Jeffrey\\_Lipshaw/publication/326475422\\_The\\_Persistence\\_of\\_'Dumb'\\_Contracts/links/5c3b4db7a6fdccd6b5a9e41f/The-Persistence-of-Dumb-Contracts.pdf](https://www.researchgate.net/profile/Jeffrey_Lipshaw/publication/326475422_The_Persistence_of_'Dumb'_Contracts/links/5c3b4db7a6fdccd6b5a9e41f/The-Persistence-of-Dumb-Contracts.pdf).

Regnath, E., Steinhorst, S. (2018), *SmaCoNat: Smart Contracts in Natural Language*. Приступљено 01. 09. 2020.

[https://www.researchgate.net/publication/328815776\\_SmaCoNat\\_Smart\\_Contracts\\_in\\_Natural\\_Language](https://www.researchgate.net/publication/328815776_SmaCoNat_Smart_Contracts_in_Natural_Language).

Sklaroff, M. J. (2017). *Smart Contracts and the Cost of Inflexibility 166 University Of Pennsylvania Law Review*. Приступљено 06. 05. 2020. <https://pdfs.semanticscholar.org/0783/0f2f209fcf5ad916848448baacdbfb78fe7c.pdf>.

Szabo, N. (1996). *Smart Contracts: Building Blocks for Digital Markets (1996)*. Приступљено 05. 05. 2020. [http://www.fon.hum.uva.nl/rob/Courses/InformationInSpeech/CDROM/Literature/LOTwinterschool2006/szabo.best.vwh.net/smart\\_contracts\\_2.html](http://www.fon.hum.uva.nl/rob/Courses/InformationInSpeech/CDROM/Literature/LOTwinterschool2006/szabo.best.vwh.net/smart_contracts_2.html). Pristupljeno 1. aprila 2020

Von Haller Grønbaek, M. (2016). *Blockchain 2.0, Smart Contracts And Challenges*. Приступљено 02. 03. 2020. [https://www.twobirds.com/~media/pdfs/in-focus/fintech/blockchain2\\_0\\_martinvonhallergroenbaek\\_08\\_06\\_16.pdf](https://www.twobirds.com/~media/pdfs/in-focus/fintech/blockchain2_0_martinvonhallergroenbaek_08_06_16.pdf)

**Prof. Predrag Cvetković, LL.D.**

Full Professor,

Faculty of Law, University of Niš

### **SYNTHESIS OF THE LEGAL TEXT AND THE PROGRAM CODE: THE CASE OF THE RICARDIAN CONTRACT**

#### **Summary**

*The aim of a contract is to provide legal certainty to the parties and to define the toolkit of remedies available in the event of a dispute. In modern business practice, the ultimate goal of a contract is to eliminate or reduce the possibility of legal liability; the issue of efficiency and effectiveness of contract implementation is not the primary goal. The impact of technology in the concept of contract creation, implementation and control has redefined the traditional approach which implies that contracts are written by “lawyers for lawyers”. The contemporary practice bears witness of the correlation and intertwining of law and technology in a way that exceeds the scope and goes beyond the relationship between the regulator and the regulated object; in effect, technology becomes an organic element of law, its origin, application, control and development. A smart contract, as an example of the influence of technology in the field of regulating contractual relations, automatically activates the obligation, in accordance with the terms and conditions that the parties agreed upon and entered in the program code. Based on the Blockchain technology, a smart contract profoundly changes the paradigm of trust in a person with the paradigm of trust in a program code. The basic limitation of smart contracts is their capacity to convert complex legal concepts into the computational form readable by a program code. Thus, they cannot function in a pure form (entirely defined by a program code). The code needs to be complemented by text. The legal form that should bridge the gap between the smart contract and the traditional contract is the Ricardian agreement. The Ricardian contract uses the best from both worlds. On the one hand, the key terms of the contract are in software-readable program code format; on the other hand, more complex provisions that are not suitable for conversion into an algorithm are contained in additional instructions that are part of the Ricardian agreement. In terms of legal*

*obligation, the Ricardian contract reflects exclusively and only the intention of the parties, without implying a legal obligation that could be formally established only by concluding the intended future agreement. As such, the Ricardian contract can play the role of a guide for the interpretation of the prospective agreement, which gives it a certain value in case of a dispute.*

**Keywords:** *Blockchain, Smart Contracts, Ricardian contract, Contract Law.*

**Др Сузана Димић,\***  
Доцент Правног факултета Универзитета  
у Приштини са привременим седиштем  
у Косовској Митровици

ПРЕГЛЕДНИ НАУЧНИ РАД  
10.5937/zrpfno-30968

UDK: 343.351(497.11)  
Раd примљен: 20.02.2021.  
Раd прихваћен: 20.05.2021.

## **ПОРЕСКА УТАЈА КАО НАЈТЕЖИ ОБЛИК ПОРЕСКЕ ЕВАЗИЈЕ - ОСВРТ НА ЗАКОНОДАВСТВО И ПРАКСУ У СРБИЈИ\*\***

**Апстракт:** Имајући у виду да се опорезивањем смањује расположиви доходак разумљив је отпор пореских обвезника према повиновању пореској обавези. Управо зато се у савременој фискалној теорији и пракси посебна пажња поклања популаризацији пореза, указивањем на сврху опорезивања. Порези су прихватљиви за пореске обвезнике само утолико што се њима финансирају јавна добра чији су они корисници.

За разлику од других кривичних дела, код којих штетна последица може бити и непосредно видљива, непосредна штетна последица пореских кривичних дела, па и пореске утаје, није транспарентна. У томе лежи један од значајних проблема - а то је психолошки ефекат да пореска кривична дела имају малу или, чак, занемарљиву друштвену опасност, што се никако не може прихватити као тачно. Напротив, пореска кривична дела представљају друштвено веома опасна понашања, јер се њима угрожавају фискални интереси државе. Само благовременим плаћањем пореза и других дажбина обезбеђује се континуитет у финансирању јавних потреба (попут образовања, здравства, инфраструктуре и сл.), као и виталних функција државе, (на пример, војске, полиције, судства). Пореском евазијом, па и пореском утајом као њеним најтежим обликом, држава остаје ускраћена за онај износ прихода који би био наплаћен да су се сви порески обвезници повиновали пореској обавези.

Посебна пажња у овом раду посвећена је нормативном оквиру у Србији, као и основним питањима која се јављају у пракси. Разлог томе је приметна дугогодишња блага казнена политика судова у Србији, уз

---

\*suzana.dimic@pr.ac.rs

\*\* Раd је изложен на међународној научној конференцији под називом "Одговорност у правном и друштвеном контексту", одржаној на Правном факултету у Нишу 2020.

*постојање бројних проблема приликом процесуирања пореске утаје (од потешкоћа приликом спровођења финансијске истраге па до захтева за постојањем задовољавајућег нивоа знања судија из ове области). Поставља се питање да ли је у довољној мери, имајући у виду штетне последице по фискални систем државе, извршена инкриминација пореске утаје у Србији. Стиче се утисак да ће најновије измене закона, којима је повећан цензус (висина утајеног пореза) за постојање овог кривичног дела, значити "удаљавање" од адекватне осуде оваквих понашања као друштвено неприхватљивих. То може само неповољно утицати на и онако већ присутан низак ниво пореског морала у Србији.*

**Кључне речи:** порески обвезници, пореска евазија, пореска утаја, пореска кривична дела.

## 1. Увод

Пореским захватањем обезбеђује се функционисање друштвеног поретка, јер потреба живљења у друштвеној заједници захтева средства за финансирање трошкова те заједнице. Опорезивање је увек било веома осетљиво питање у односима државе и њених грађана, јер се њиме задира у њихову економску и личну сферу. Захватањем економске снаге, смањењем њиховог расположивог дохотка, долази до промена у пословним, али и у личним одлукама, јер реакције пореских обвезника на опорезивање производе ефекте у разним сферама. Тако, на пример, повећање стопе пореза на приходе од капитала може утицати на одлуку привредног субјекта о будућим улагањима, али и на одлуку појединца о сељењу капитала у другу државу у којој је повољнија пореска стопа. Поред економске сфере, услед умањења расположивог дохотка, „на удару“ се налази и његова приватна сфера, јер у поступку утврђивања пореске обавезе пореској администрацији доступни су подаци и из његовог личног живота. Отуда, процес опорезивања мора бити заснован на праву како у погледу утврђивања пореске обавезе, тако и у погледу пореског поступка који настаје тим поводом.

Управо зато што задира у економску и личну сферу, порези изазивају отпор код пореских обвезника. За разлику од некадашњих држава, које су према пореским обвезницима наступале са позиција силе, савремене демократске државе настоје да популаризацијом пореза утичу на добровољно повиновање пореској обавези. Пореском пропагандом се утиче на подизање пореске свести пореских обвезника. Указивањем на сврху опорезивања порези се чине прихватљивијим за пореске обвезнике, јер

се њима финансирају јавна добра чији су они корисници. У том контексту промене у сектору јавне управе, подутицајем идеје о *New Public Management*-у, омогућавају другачији приступ према пореским обвезницима. Уместо традиционалног односа, у коме су се порески обвезници појављивали као пасивна страна, услужно оријентисани концепт рада пореске администрације омогућава третман пореског обвезника као корисника пореских услуга.

Упркос чињеници да се порезима финансирају јавна добра, један број пореских обвезника прибегава понашањима која имају обележја избегавања плаћања пореза (пореске евазије). Неке од тих радњи немају карактер протиправности, јер порески обвезници својим поступцима не крше пореске прописе, али у неким ситуацијама долази до пореских деликата, па чак и кривичних дела, као друштвено опасних противправних дела. Први део рада је посвећен пореској евазији, једном од проблема са којима се сусрећу савремене државе, док је посебна пажња посвећена пореској утаји за коју су у савременом законодавству запрећене најтеже кривичне санкције – казне затвора и новчане казне. Мада је постојање бројних превентивних мера значајан корак у правцу добровољног повиновања пореској обавези, присутност пореске утаје показује да је саставни део политике њеног сузбијања не само прописивање репресивних мера него и њихова примена у пракси. Отуда се у другом делу рада, уз кратак осврт на нормирање пореске утаје у Србији, указује на нека актуелна питања примене тих норми.

## **2. Пореска евазија и пореска утаја**

У основи избегавања плаћања пореза (пореске евазије) лежи отпор пореског обвезника повиновању пореској обавези, односно његово настојање да избегне умањење свог расположивог дохотка. У којој ће се мери тај отпор испољити, зависи од различитих фактора. Економска кретања у једној земљи, на пример, пад привредног раста, могу створити неповољан амбијент за пореске обвезнике, јер ће смањење њихове економске снаге утицати на редовно измиривање пореских обавеза. Такође, честе измене пореских прописа, доношење непрецизних и нејасних пореских закона могу створити велике потешкоће пореским обвезницима приликом њиховог тумачења, конфузије при израчунавању висине пореских обавеза могу увећати трошкове плаћања пореза због потребе ангажовања стручних лица и сл. Отпор према испуњавању пореских обавеза је већи уколико је менталитет једног народа такав да ствара негативан однос јавности према плаћању пореза (Анђелковић, 2011: 483). Савремене државе све већу пажњу

посвећују превентивној политици, која има за циљ стварање позитивног става пореског обвезника према обавези плаћања пореза. То се постиже бројним активностима и мерама усмереним на подстицање добровољног плаћања пореза. Кључни елемент је промена приступа према пореским обвезницима. Уместо потчињеног субјекта у том односу, порески обвезник је у савременим пореским системима добио улогу корисника пореских услуга. У циљу подстицања позитивног става пореских обвезника према плаћању пореза примењује се модел кооперативне пореске сагласности. Пореска администрација предузима низ активности у правцу развијања односа сарадње са пореским обвезницима. То чини популаризацијом пореза, избегавањем неразумевања и сукоба на релацији између пореског органа и пореских обвезника (Димитријевић, 2014: 189). Пореске администрације економски развијених земаља граде „побољшани однос“ опорезивања са циљем стварања и одржавања поверења са пореским обвезницима (Анђелковић, 2017: 601).

Пореском пропагандом савремене пореске администрације настоје да утичу на подизање пореске свести својих пореских обвезника. Указивањем на сврху опорезивања, предочавањем чињенице да служе за финансирање јавних добара чији су корисници порески обвезници, порези постају прихватљиви за њих. Са друге стране, иако поступају са позиција власти, јер су орган државне управе, порески органи треба да имају „проактиван“ приступ према пореским обвезницима (Илић-Попов, 2019: 12). Коришћењем савремене технологије, порески органи су у могућности да на лакши и бржи начин пруже потребне информације пореским обвезницима, да их едукују о појединим радњама које треба да предузму да би испунили своје пореске обавезе. На пример, то постижу објављивањем информација на свом званичном сајту, коришћењем различитих видова електронске комуникације са пореским обвезницима, на пример, слањем *on line* информација и брошура, па чак и достављањем делимично или потпуно унапред попуњене пореске пријаве пореским обвезницима. На овај начин се поједностављује поступак администрирања и смањују како административни трошкови тако и трошкови на страни пореских обвезника. Превентивне мере и активности, према неким ауторима у нашој литератури, треба да добију приоритет у поређењу са репресивним. Вођење политике спречавања пореске евазије треба усмерити на указивање на сврху пореза, демистификацију пореске области, стварање позитивне климе за успешно функционисање пореског система и ублажавање негативног става пореских обвезника (Димитријевић, 2019: 40). Међутим, примена превентивне политике јесте значајна компонента антиевазивне политике, али није једина. Само спој превентивне и



репресивне политике може допринети јачању пореске дисциплине, која представља претпоставку поштовања пореских прописа.

Активности пореских обвезника којима прибегавају да би у потпуности или делимично избегли своје пореске обавезе су бројне. Стандардни приступ у изучавању пореске евазије у пореској литератури прави разлика између законите и незаконите пореске евазије. Законита пореска евазија (енг. *tax avoidance*) подразумева различите облике избегавања плаћања пореза код којих порески обвезници не долазе у сукоб са пореским законима. На пример, повећање пореских стопа може утицати на одлуке пореских обвезника да промене своје пребивалиште, преселе седиште своје делатности у други град или у друге државе, које представљају „пореске раје“ (у којима су ниже пореске стопе за одређену врсту дохотка или одређену врсту делатности) или да промене делатност. Ова понашања немају одлике противправног, већ представљају законом допуштене могућности које порески обвезници могу користити. Међутим, постоје и такви облици законите пореске евазије који представљају „неприхватљиву“ легалну евазију. Дакле, и овде не долази до кршења пореских прописа али порески обвезник настоји да на вешт и лукав начин избегне плаћање пореза или умањи своју пореску обавезу, на пример, закључивањем симулованих правних послова. Оваква понашања пореских обвезника су санкционисана у савременим законодавствима, али је разграничење ова два облика законите евазије у пракси врло често тешко, јер се у оба случаја ради о поступањима пореских обвезника која се крећу у границама закона. Преовлађује став да ће „неприхватљива“ законита евазија постојати у случају када су активности пореског обвезника искључиво усмерене на умањење или избегавање плаћања пореза а не на остваривање пословних циљева својих делатности. Ради се о злоупотреби примене пореских прописа (Анђелковић, 2014: 82).

Код тзв. нелегалне евазије (*tax evasion*) долази до незаконитог понашања пореских обвезника. Да би умањили или избегли испуњење своје пореске обавезе порески обвезници предузимају такве активне или пасивне делатности које представљају кршење пореских прописа. Ти облици њиховог противправног понашања су порески деликти, који се у правним системима савремених држава квалификују као порески прекршаји, привредни преступи и пореска кривична дела. Према учиниоцима пореских деликата предузимају се одређене мере казнене политике. Врста и висина тих мера зависи од тежине учињених пореских деликата. Ако су у питању лакши облици, као што су прекршаји, прописују се прекршајне казне и заштитне мере (на пример, одузимање дозволе за обављање делатности), које изричу и извршавају порески органи. За

најтеже облике пореских деликата, инкриминисане као пореска кривична дела, прописане су кривичне санкције. Пореска утаја, као најтежи облик противправног понашања пореских обвезника представља друштвено опасно понашање, јер угрожава фискалне интересе државе. Међутим, та друштвена опасност није транспарентна, јер штетна последица није лако уочљива, као код неких других кривичних дела. То ствара привид, нарочито у државама са ниским пореским моралом, да пореска утаја није друштвено опасно понашање, да је тиме оштећена „само“ држава и сл. Насупрот том психолошком ефекту да пореска кривична дела имају малу, или чак незнатну друштвену опасност, стоји чињеница да се њима наноси штета фискалном систему државе. Благовремено плаћање пореза и других дажбина је неопходан услов за континуирано финансирање јавних потреба. Штетна последица овог кривичног дела се односи, пре свега, на финансијски ефекат, јер државна благајна остаје ускраћена за онај износ прихода који би био наплаћен да су се сви порески обвезници повиновали својој пореској обавези. Додатну тежину условљава чињеница да савремене државе имају константну потребу за већим приливом средстава од наплате јавних прихода, суочавајући се са проблемима буџетског дефицита. Несавесно поступање пореских обвезника у испуњавању пореских обавеза, са друге стране, изазива вишеструке штетне последице. Због умањења јавних прихода, државе су приморане да пронађу начине за успостављање нарушене финансијске равнотеже. У случају када се креатори националних пореских политика уместо за смањење јавне потрошње одређују за повећање пореза, тај јачи порески терет ће, у коначном, сносити управо они порески обвезници који су савесно поступали у погледу испуњавања својих пореских обавеза. То нарушава један од кључних принципа оптималног опорезивања – принцип правичности опорезивања, који захтева да лица исте економске снаге плаћају једнак износ пореза. Осим тога, уверење савесних пореских обвезника о неправичности опорезивања, уочавањем да један круг пореских обвезника не плаћа порез, има повратни ефекат на њихово добровољно испуњавање пореских обавеза. Пореска евазија, па тиме и пореска утаја, производи негативне економске ефекте, јер нарушава тржишну утакмицу. Несавесни порески обвезници, који су постигли уштеде неплаћањем пореза, налазе се у повољнијем положају у односу на савесне пореске обавезе. Због снижавања трошкова производње путем евазије, ствара се нелојална конкуренција између њих. Даље, једна од последица је психолошки ефекат, јер пореска евазија може имати изузетан лош повратни ефекат на пореску дисциплину пореских обвезника. То је тзв. ефекат угледања, јер неоткривени и несанкционисани случајеви пореске евазије неповољно утичу на склоност неких лица ка испуњавању пореских обавеза (Анђелковић, 2018: 169).

### 3. Пореска утаја у Србији

#### 3.1. Кратак осврт на нормативни оквир пореске утаје

Када изостанак добровољног повиновања пореској обавези има одлике пореског кривичног дела, пореском обвезнику ће од стране суда у кривичном поступку бити изречене одговарајуће кривичне санкције – казна затвора и новчана казна. Уобичајено је да се нормирање пореских кривичних дела препушта кривичном законодавству, мада има и другачијих примера у савременим државама. У Србији је, поред прописивања кривичним законодавством, један број кривичних дела остао у домену пореског законодавства. Кривично дело пореске утаје је у време постојања СФРЈ, као и неко време након тога, у оквиру правног система Србије било регулисано кривичним законодавством, да би доношењем закона којим је регулисана целокупна материја пореског поступка и пореске администрације<sup>1</sup>, почело да се регулише у оквиру пореског законодавства. Ступањем на снагу Кривичног законика 2005. године, ипак, нормирање кривичног дела пореске утаје је враћено у домен кривичног законодавства. Поред нормирања (у једном периоду у пореском, а у другом у домену кривичног законодавства), извесни дисконтинуитет је постојао и у погледу самог назива. Наиме, у периоду када је било регулисано пореским законодавством ово кривично дело је било означено као „избегавање плаћања пореза“.<sup>2</sup> На крају, ни сама систематизација овог кривичног дела није у потпуности лишена дилема. Пореска утаја је сврстана у групу кривичних дела против привреде, којој, између осталог, припадају кривично дело преваре у обављању привредне делатности, злоупотреба положаја одговорног лица, проузроковање стечаја и сл. Дакле, ради се о групи кривичних дела која нарушавају привредни систем једне земље (Шкулић, 2017: 70). У пореској литератури, са друге стране, има схватања да би требало у кривично законодавство увести засебну групу кривичних дела под називом кривична дела против фискаса. Тиме би се сва пореска кривична дела објединила у једном закону и сврстала у исту групу кривичних дела, што је оправдано чињеницом да имају исти групни објект заштите (Илић-Попов, 2016: 54).

Радња извршења овог кривичног дела се може јавити у три облика. Први облик се односи на давање лажних података о стеченим приходима,

---

1 Закон о пореском поступку и пореској администрацији, *Сл. гласник РС*, 80/02, 84/02, 79/03, 55/04, 61/05, 85/05, 62/06, 61/07, 20/09, 72/09, 53/10, 101/11, 2/12, 93/12, 47/13, 108/13, 68/14, 105/14, 91/14, 112/15, 15/16, 108/16, 30/18, 95/18, 86/19 и 144/20 (у даљем тексту: ЗПППА).

2 Чл. 172 ЗПППА.

предметима или другим чињеницама које су од утицаја на утврђивање пореза. Други облик ове радње се састоји у непријављивању стеченог прихода, предмета или других чињеница које су релевантне за утврђивање пореске обавезе. Радња извршења може се јавити у облику прикривања података који се односе на утврђивање наведене обавезе на друге начине.<sup>3</sup>

Висина неплаћеног пореза је битна за постојање кривичног дела пореске утаје, јер представља објективни услов за инкриминацију. Уколико је износ неплаћеног пореза испод законом прописаног износа,<sup>4</sup> наведене радње извршења неће представљати кривично дело. У том случају могу имати обележја пореског прекршаја, па ће се према пореском делинквенту изрећи прекршајне санкције. У питању су прекршајне казне и заштитне мере, које су, свакако, блаже од кривичних санкција. Такође, износ неплаћеног пореза у кривичном законодавству Србије представља и линију разграничења између основног и два тежа облика кривичног дела пореске утаје. У зависности од тога забрањене су казне затвора одговарајуће висине.<sup>5</sup> У кривичном законодавству РФ, на пример, износ неплаћеног пореза, такође, представља услов за постојање овог кривичног дела и линију разграничења између основног и једног тежег облика.<sup>6</sup> Међутим, квалификација другог тежег облика пореске утаје није заснована на висини неплаћеног пореза него је потребно да је радња извршења кривичног дела учињена од стране групе лица по претходном договору.

Поред казне затвора за пореске утајиваче изричу се и новчане казне. Законодавац њиховим кумулативним прописивањем наглашава лукративну природу пореских кривичних дела (Кулић, Милошевић, 2011: 323). Вршењем пореских деликата, као и пореских кривичних дела порески утајивачи остварују корист јер увећавају свој расположиви доходак за износ пореза који су били дужни да плате. Кривично дело пореске утаје,

3 Чл. 225, ст. Кривичног законика, *Сл. гласник РС*, 85/05, 107/05, 72/09, 111/09, 121/12, 104/13, 108/14, 94/16 и 35/19 (у даљем тексту: КЗ).

4 Према КЗ Србије то је износ од милион динара (односно, око 8500 евра).

5 За основни облик пореске утаје забрањена је казна затвора од 1 до 5 година. За први тежи облик пореске утаје, који подразумева да износ неплаћеног пореза прелази 5 милиона динара, прописана је казна затвора од 2 до 8 година. Други тежи облик пореске утаје се састоји од утаје износа од преко 15 милиона динара, док је забрањена казна за овај облик казна затвора од 3 до 10 година.

6 Да би радња извршења имала обележја основног облика кривичног дела пореске утаје, према Кривичном закоником РФ, потребно је да се ради о „великом износу“, који означава износ преко 15 милиона рубаља, док је за постојање квалификованог облика потребна утаја „посебно великог износа“, који представља износ преко 45 милиона рубаља ((Статья 199 Уголовный кодекс Российской Федерации” от 13.06.1996. N 63-ФЗ (ред. от 30.12.2020) у даљем тексту: УК РФ).

са друге стране, представља изузетно друштвено опасно дело. Његовим вршењем настају штетне последице по фискалне интересе државе, јер државна благајна остаје ускраћена за онај износ средстава који би имала да су порески обвезници уредно и благовремено испунили своје пореске обавезе. Као објекат кривичноправне заштите код овог кривичног дела појављује се пореска обавеза (Поповић, 2003: 246). Према пореском законодавству пореска обавеза представља дужност пореског обвезника да плати утврђени порез под условима прописаним пореским законима. Порески обвезник одговара за испуњење пореске обавезе од момента када су настале чињенице за које је пореским законом прописано да стварају пореску обавезу.<sup>7</sup> Но, у кривичноправној теорији се могу пронаћи и схватања према којима је објект заштите код овог кривичног дела фискални систем једне државе (Јовашевић, 2016: 92).

У погледу виности извршиоца треба нагласити да се кривично дело пореске утаје може извршити само у умишљају, а не и из нехата. Да би активне или пасивне делатности из којих се састоји радња извршења овог кривичног дела представљале кривично дело, потребно је да су учињене у намери да то или друго лице у потпуности или делимично избегне плаћање пореза, доприноса или других прописаних дажбина. Са друге стране, ово кривично дело ће постојати без обзира да ли је учинилац успео у својој намери, односно да ли је плаћање пореза избегнуто. За његово постојање није потребно остварење циља, јер не чини елеменат бића овог кривичног дела (Анђелковић, Димитријевић, 2008: 330).

Свака држава има свој приступ категоризацији пореских кривичних дела, као и прописивању санкција које се разликују од државе до државе. На пример, разлике између држава постоје у погледу одређивања прага за инкриминацију пореских кривичних дела. Нека законодавства инкриминишу непоштовање пореских прописа без обзира на намеру пореског обвезника. Друга законодавства захтевају постојање намере усмерене на потпуно или делимично умањење пореске обавезе. У неким државама се захтева да износ неплаћеног пореза прелази одређени износ. У погледу кривичних санкција, такође, постоји разноликост. Поред казне затвора и новчане казне, неке државе су приступиле увођењу тзв. алтернативних санкција, као што су друштвени рад, ограничење запослења, односно обављања функције, именовање пореског утајивача у медијима, лична ограничења, попут ограничења путовања (одузимање пасоша) и сл. У новије време су актуелне активности које се предузимају у оквиру ОЕЦД у циљу сузбијања пореског криминалитета. Према бројним истраживањима постоје велики губици за буџете држава, отуда су у

---

<sup>7</sup> Чл. 18, ст.1 ЗПППА.

оквиру ове организације прокламовани принципи за предузимање мера репресивне политике. Принцип који се односи на инкриминацију пореских кривичних дела предвиђа да се, уз поштовање разлика у нормативним оквирима, државама препоручује да својим законима јасно дефинишу пореска кривична дела (OECD, 2017: 16).

### ***3.2. Нека питања примене нормативног оквира у пракси***

Анализом постојећих законских решења може се доћи до закључка да је нормативни оквир за кривично дело пореске утаје адекватан за предузимање мера казнене политике. Међутим, проблем сузбијања пореске утаје је далекосежнији, јер се не завршава формулисањем адекватних законских решења којима су забрањене кривичне санкције. На пореске утајиваче у великој мери утиче њихова примена у пракси. Систем релативно одређених казни, који је у примени у Србији као и у већини савремених држава, подразумева да законодавац прописује врсту казне и њен минимални и максимални износ за свако појединачно кривично дело. То значи да ће суд у кривичном поступку приликом изрицања кривичних санкција за пореску утају бити дужан да се креће у законом прописаним границама, односно распонима који су законом прописани за казну затвора и новчану казну.<sup>8</sup> Изрицањем кривичних санкција се постиже кажњавање учиноца кривичног дела, али се постиже и специјална превенција, која подразумева да ће се кажњавањем одвратити од вршења таквих криминалних радњи у будућности. Имајући у виду друштвену опасност код пореске утаје, која се огледа у наношењу штете фискалним интересима јер државни буџет остаје ускраћен за утајени порез, изрицање адекватних кривичних санкција је битно и са аспекта генералне превенције. Неадекватно кажњавање пореских утајивача „шаље негативну поруку“ осталим пореским обвезницима да се и они могу тако понашати, јер ће остати некажњени или ће бити благо кажњени. У том смислу, сузбијање пореске утаје у великој мери ће зависити и од присутне казнене политике у једној држави. У Србији је приметна блага казнена политика судова, о којој се може закључити на основу анализе података из праксе. Упоређивање броја кривичних пријава за пореску утају, као и броја осуђујућих пресуда, указује на значајан број обустава кривичног поступка (услед недостатка доказа, застарелости и других разлога) или

---

<sup>8</sup> Крећући се у тим, законом прописаним, оквирима суд одмерава казну имајући у виду сврху кажњавања и узимајући у обзир олакшавајуће и отежавајуће околности (оне околности које утичу да казна буде већа или мања), нарочито: степен кривице, побуде из којих је дело учињено, ранији живот учиноца, његове личне прилике, његово држање након учињеног кривичног дела, као и друге околности које се односе на његову личност (чл. 54, ст. 1 КЗ).

неког другог начина окончања без правноснажног изрицања кривичних санкција пореским утајивачима (Ђukić, Dimić, 2019: 223, 224). Чак у 40% случајева је долазило до обуставе истраге услед недостатка доказа, што је последица специфичне истрне код ове врсте кривичних дела. Ради се, наиме, о финансијском криминалитету, чије откривање захтева одређена стручна знања за праћење финансијских трансакција у циљу прикупљања доказа, као континуирану и координирану сарадњу између више надлежних органа (поред јавног тужиоца и службених лица МУП-а, главну улогу у истрази имају Пореска управа и Пореска полиција). Даље процесуирање, након завршетка финансијске истраге, као и адекватно кажњавање пореских утајивача, у знатној мери захтева постојање одређеног нивоа знања судија из ове области. У погледу кривичних санкција подаци из судске праксе показују да су најчешће изрицане казне затвора у трајању од 6 до 12 месеци, као и новчане казне мањег износа. Структура изречених кривичних санкција указује на реткост извршења тежих облика пореске утаје, али и на благу казнену политику судова у погледу кривичног дела пореске утаје (Ђukić, Dimić, 2019: 225).

Износ утајеног пореза представља линију разграничења између основног и два тежа облика кривичног дела пореске утаје, као и објективни услов инкриминације. Да би радње извршења имале елементе овог кривичног дела потребно је да износ неплаћеног пореза прелази одређени законом прописани износ. У супротном, могу само представљати порески прекршај, за који ће се порески обвезник прекршајно казнити. У оквиру измена Кривичног законика Србије током 2019. године дошло је до подизања тог износа на знатно виши ниво.<sup>9</sup> Несумњиво су оправдани разлози који се заговарају у стручној јавности о потреби растерећења рада служби за откривање пореских кривичних дела и судова, као и смањења административних и судских трошкова.<sup>10</sup> Поставља се питање, међутим, да ли је ово решење оптимално са аспекта пореске дисциплине, која је претпоставка уредног и благовременог извршавања пореских обавеза од стране пореских обвезника. Таквим повећањем лимита за инкриминацију пореске утаје ван домашаја кривичног гоњења остаће сви они порески

---

9 Ако се има у виду да је до 2018. године тај износ био 150.000 динара, а 2018. године повећан на 500.000 динара, да би већ 2019. године био повећан на 1.000.000 динара може се закључити да је износ неплаћеног пореза који се појављује као објективни услов инкриминације пореске утаје у врло кратком временском периоду подигнут на ниво који је већи за преко 6 пута.

10 Мада у тексту Предлога измена КЗ нису образложени разлози оваквог знатног повећања лимита неплаћеног пореза који је потребан за постојање овог кривичног дела (Образложење Измена Кривичног законика РС [http://www.parlament.gov.rs/upload/archive/files/lat/pdf/predlozi\\_zakona/2769-16%20-Lat..pdf](http://www.parlament.gov.rs/upload/archive/files/lat/pdf/predlozi_zakona/2769-16%20-Lat..pdf)).

обвезници који су утајили порез до милион динара. То значи да они неће бити процесуирани и кривично одговорни иако њихове радње имају елементе кривичног дела пореске утаје. Прекршајно кажњавање, свакако, представља примену репресивних мера, али је оно по својој природи блаже од кривичног. Изрицање прекршајних казни и заштитних мера неће у довољној мери представљати опомену пореском утајивачу да не понови порески деликт, као што неће у потребној мери психолошки утицати на потенцијалне пореске утајиваче.

С обзиром на то да је садржина пореске обавезе регулисана пореским законима (ово кривично дело има бланкетни карактер), одредбама Кривичног законика Србије прописана је висина неплаћеног пореза као објективни услов инкриминације али не и временски оквир неплаћања пореза. Насупрот томе, на пример, кривично законодавство Руске Федерације прецизира временски период који се узима у обзир приликом одређивања висине неплаћеног пореза.<sup>11</sup> Моменат настанка пореске обавезе и рок у коме ће порески обвезник бити дужан да плати порез прописани су пореским законима Србије за сваки порез посебно.<sup>12</sup> Отуда се временски оквир те радње која има обележја кривичног дела пореске утаје разликује од пореза до пореза. Поставља се питање да ли је то период једне календарске године (као што се код годишњег пореза на доходак утврђује доходак остварен у једној календарској години) или треба узети у обзир краће временске периоде, јер се код неких пореза појављују краћи обрачунски периоди (на пример, код ПДВ-а тромесечни, односно месечни). Од тога који је од ових временских периода релевантан приликом одређивања висине неплаћеног пореза, зависи испуњење објективног

---

11 За постојање основног и квалификованог облика пореске утаје потребно је да прописани износи неплаћеног пореза буду остварени у периоду од 3 финансијске године (ст. 199 УК РФ).

12 На пример, код пореза по одбитку исплатилац прихода ће бити дужан да приликом сваке појединачне исплате и за сваког пореског обвезника обрачуна, обустави и уплати порез на уплатне рачуне пореске управе у моменту исплате прихода. Годишњи порез на доходак грађана се плаћа по решењу надлежног пореског органа за доходак остварен у календарској години. Порески обвезник је дужан да поднесе пореску пријаву по истеку календарске године у којој се врши утврђивање пореза, а најкасније до 15. маја наредне године. У погледу доспелости годишњег пореза на доходак грађана, закон прописује да је порески обвезник дужан да плати овај порез у року од 15 дана од достављања решења о утврђивању пореза. Према постојећим законским одредбама обрачунавање и плаћање ПДВ се обавља у обрачунском периоду од једног, односно три месеца у зависности од висине укупног промета који је порески обвезник остварио у току претходних 12 месеци (Закон о порезу на додату вредност, Сл. гласник РС, бр. 84/2004, 61/2005, 61/2007, 93/2012, 108/2013, 6/2014, 68/2014, 142/2014, 5/2015, 83/2015, 5/2016, 108/2016, 7/2017, 113/2017, 13/2017, 13/2018, 30/2018, 4/2019, 72/2019, 8/2020).



услова инкриминације. Поједини аутори наводе да је према ранијој судској пракси то био период једне календарске, односно пореске године. Да би радња извршења имала обележја кривичног дела било је потребно да прописани износ утајеног пореза представља износ у једној календарској (па и пословној, односно пореској) години, при чему је небитно колики је износ утајеног пореза по једном исплатном документу (Јовашевић, 2016: 103). На основу два правна става која је Врховни касациони суд заузео стиче се утисак да новија судска пракса прави разлику у зависности од врсте пореза. Први став се односи на избегавање плаћања пореза на доходак, према коме се радња извршења овог кривичног дела посматра у оквиру временског периода од једне календарске, односно фискалне године.<sup>13</sup> Други став не узима као релевантан период календарске, односно фискалне године, већ се пореска обавеза чије се плаћање избегава посматра у оквиру календарског месеца, односно тромесечја. Овај други став се односи на утврђивање временског периода у случају избегавања плаћања пореза на додату вредност.<sup>14</sup> То практично значи да је успуњен објективни услов за инкриминацију код утаје ПДВ само уколико је неплаћени порез прешао прописани лимит у краћем временском периоду од календарске године. Имајући то у виду може се претпоставити да ће мањи број пореских обвезника бити процесуиран за пореску утају, јер ће већи број њих остати испод лимита у односу на ситуацију када би се као релевантна узела календарска, односно фискална година. С тим у вези поставља се питање да ли постоји могућност сабирања износа неплаћеног пореза из више обрачунских периода, чиме би био испуњен објективни услов инкриминације уколико би њихов збир прелазило прописани лимит од милион динара. Судска пракса, међутим, то не дозвољава, што потврђују поменути правни став Врховног касационог суда, у коме се наводи да се „не могу сабирати појединачни износи пореских обавеза чије се плаћање избегава из различитих пореских периода“. То значи да порески обвезници који буду у узастопним обрачунским периодима утајили порез мањи, па чак и незнатно мањи, од милион динара, неће бити процесуирани. Разбијање износа неплаћеног пореза на ове временске периоде, доводи до ситуације да ће бројни порески утајивачи остати изван кривичне одговорности (Воџић, Димић, Ђукић, 2020: 98). Имајући у виду да се ради о релативно високом нивоу неплаћеног пореза (дупло већи лимит у односу на претходни), као и чињеницу да већи број пореских обвезника пре може утајити порез у

---

13 Пресуда Врховног касационог суда Kzz196/2016 од 14. 04. 2016, <https://www.vk.sud.rs/sr-lat/kzz-1962016>

14 Пресуда Врховног касационог суда Kzz 942/2018 од 19. 09. 2018, <https://www.vk.sud.rs/sr-lat/kzz-9422018-kd-poreska-utaja-fiskalna-godina-241-22-122>

мањем износу него у већем, ова новоуспостављена ситуација ће довести до тога да ће ван кривичног гоњења остати знатан број пореских обвезника.

#### 4. Закључак

Упркос чињеници да се порезима финансирају јавна добра, један број пореских обвезника прибегава разним модалитетима понашања која имају обележја избегавања плаћања пореза (пореске евазије). Неке од тих радњи немају карактер протиправности, јер порески обвезници својим поступцима не крше пореске прописе, али се прави разлика између „прихватљиве“ и „неприхватљиве“ законите пореске евазије. У неким ситуацијама долази до пореских деликата, који се у правним системима савремених држава квалификују као порески прекршаји, привредни преступи и пореска кривична дела.

Пореска утаја, као противправно понашање пореских обвезника, представља најтежи облик пореске евазије. Није редак случај, нарочито у државама са ниским пореским моралом, да се ово кривично дело „багателизује“, стварањем психолошког ефекта да је његова штетна последица мала или, чак, занемарљива. Међутим, то се никако не може прихватити. Ради се о изузетно друштвено опасном понашању, јер њиме настају штетне последице по фискални систем државе. Благовремено плаћање пореза и других дажбина је неопходан услов за континуирано финансирање јавних потреба. Вршењем пореске утаје државна благајна остаје ускраћена за онај износ прихода који би био наплаћен да су сви порески обвезници благовремено и уредно испунили своје пореске обавезе. Поред тога, предузимањем мера да сви порески обвезници испуњавају своје пореске обавезе, обезбеђују се услови за остваривање принципа правичности опорезивања. У противном, терет опорезивања сносили би само савесни порески обвезници, док би порески утајивачи били привилеговани. Отуда, за обезбеђивање пореске дисциплине је веома важно јачање пореског морала изражавањем друштвене осуде за непоштовање пореских закона.

Анализа система кривичних санкција прописаних за пореску утају у Србији показује да постоји адекватан нормативни оквир за предузимање мера казнене политике. Поред кажњава учиниоца кривичног дела, изрицање кривичних санкција има за циљ постизање специјалне превенције, која подразумева да ће се кажњавањем учинилац одвратити од вршења таквих криминалних радњи у будућности. Такође, изрицање адекватних кривичних санкција је битно и са аспекта генералне превенције. Неадекватно кажњавање пореских утајивача може „послати негативну

поруку“ осталим пореским обвезницима да се и они могу тако понашати, јер ће остати некажњени или ће бити благо кажњени. Отуда, сузбијање пореске утаје у великој мери зависи не само од прописаног система кривичних санкција него и од њихове примене у пракси. Забрињавајући су подаци из праксе који показују да је у Србији приметна блага казнена политика судова.

Прописани износ неплаћеног пореза, који представља услов за инкриминацију пореске утаје је знатно повећан најновијим законским решењима у Србији. Тиме ће ван домашаја кривичног гоњења остати сви они порески обвезници који су утајили порез до милион динара. С обзиром да кривичним законодавством није прописан, настаје дилема у погледу временског оквира за остваривање те радње која има обележја кривичног дела пореске утаје. Од тога који је од временских периода (да ли је то период једне календарске године, који се примењује код неких пореза, или треба узети у обзир краће временске периоде, због краћег обрачунског периода код других пореза) релевантан приликом одређивања висине неплаћеног пореза, зависи испуњење објективног услова инкриминације. На основу два правна става која је Врховни касациони суд заузео може се закључити да новија судска пракса прави разлику у зависности од врсте пореза. Тако се код избегавања плаћања пореза на доходак примењује временски период од једне календарске, односно фискалне године, док је за порез на додату вредност релевантан календарски месец, односно тромесечје. Имајући то у виду, може се претпоставити да ће мањи број пореских обвезника бити процесуиран за пореску утају, јер ће већи број њих остати испод лимита у односу на ситуацију када би се као релевантна узела календарска, односно фискална година. Ако се томе дода да наша судска пракса не дозвољава сабирања износа неплаћеног пореза из више обрачунских периода, те неће постојати могућност да буде испуњен објективни услов инкриминације уколико би њихов збир прелазео прописани лимит, може се претпоставити да ће бројни порески утајивачи остати ван домашаја кривичног гоњења.

У том смислу, може се закључити да постојећа блага казнена политика за пореску утају може бити само блажа, јер ће бројни порески утајивачи остати ван домашаја кривичног гоњења. Блаже кажњавање пореских утајивача не може имати повољан ефекат ни на специјалну, ни на генералну превенцију, јер може само допринети већем непоштовању пореских прописа. Непроцесуирање и некажњавање може бити подстицај пореским утајивачима да наставе са вршењем кривичних дела. Такође, може имати негативни психолошки ефекат на остале пореске обвезнике. Може доћи до тзв. ефекта угледања на пореске утајиваче који нису процесуирани, због тога што нису прешли лимит који представља услов за инкриминацију

пореске утаје, па самим тим, нису ни кажњени. Антиевазивна политика, дакле, подразумевајући спој превентивних и репресивних мера, не може бити делотворна уколико је изостала казнена политика. У том случају превентивна политика, са указивањем на сврху опорезивања, модификацијом традиционалног односа пореске администрације и пореских обвезника и сл., неће имати позитивне ефекте. Само уз адекватне репресивне мере, добро дефинисане и доследно спроведене, мере и активности превентивне политике могу имати утицаја на одвраћање од незаконитог понашања. Пошто се односи на најопаснија противправна понашања пореских обвезника, казнена политика, кроз унапређење пореске дисциплине, мора бити саставни део политике сузбијања пореске евазије. Јачање пореске дисциплине је могуће само континуираном и доследном друштвеном осудом пореских утајивача. А то се може постићи само њиховим адекватним процесуирањем и изрицањем одговарајућих кривичних санкција.

### **Литература и извори**

Анђелковић, М. (2014) Законита неприхватљива пореска евазија – проблеми дефинисања и спречавања. *Зборник радова Правног факултета у Нишу* 67 (LIII). 79–98.

Анђелковић, М., Димитријевић, М. (2008) Пореско право Србије. Ниш: Правни факултет у Нишу. Центар за публикације.

Анђелковић, М. (2011) Моделирање понашања пореских обвезника у савременој теорији. Зборник радова са научне конференције „Правни систем и друштвена криза“, Правни факултет Универзитета у Приштини, Косовска Митровица. 475–490.

Анђелковић, М. (2017) Изазови савремених пореских реформи. *Зборник радова Правног факултета у Нишу* 76 (LVI). 595–610.

Анђелковић, М. (2018) Јавне финансије и финансијско право. Ниш: Правни факултет у Нишу. Центар за публикације.

Božić, V., Dimić S., Đukić M. (2020) Some issues of processing tax fraud in criminal legislation of the Republic of Serbia. *Balkan Social Science Review*. vol. 16. 89–107.

Димитријевић, М. (2014) Иновирање процеса управљања пореском сагласношћу. *Зборник радова Правног факултета у Нишу*. 67 (LIII). 185–198.

Димитријевић, М. (2019) Дизајнирање делотворне политике спречавања пореске евазије. *Зборник радова Правног факултета у Нишу*. 84. 31–43

Dukić, M., Dimić, S. (2019) Tax fraud in Serbia (normative and practical aspect). *Thematic conference proceedings international significance*. 2(IX). 217–230.

Илић-Попов, Г. (2016) Пореска кривична дела у српском пореском законодавству. *NBP. Journal of Criminalistics and Law*, 1(21). 40–57.

Илић-Попов, Г. (2019) Пореска администрација и порески обвезник у пореском поступку: “супарници” или “сарадници”. *Правни живот*. 11(III). 5–16.

Јовашевић, Д. (2016) *Пореска кривична дела*. Београд: Институт за криминолошка и социолошка истраживања.

OECD (2017), *Fighting Tax Crime: The Ten Global Principles*, OECD Publishing, Paris.

*Fighting Tax Crime: The Ten Global Principles - OECD*

Поповић, Д. (2003) Коментар закона о пореском поступку и пореској администрацији. Београд: Sekos in.

Кулић, М., Милошевић, Г. (2011) Однос кривичних дела пореске утаје и неуплаћивања пореза по одбитку у српском кривичном праву. *Анали Правног факултета у Београду*. 2(LIX). 321–343.

Шкулић, М. (2017) Злоупотреба положаја службеног лица – *ratio legis* и недостаци постојеће инкриминације. У Стевановић, И., Чоловић, В., (Прир.). *Привредна кривична дела*. Београд: Институт за криминолошка и социолошка истраживања. Институт за упоредно право. 69–95.

Кривични законик. *Службени гласник РС*. Бр. 85. 2005, 107. 2005, 72. 2009, 111. 2009, 121.2012, 104.2013, 108. 2014, 94.2016 и 35. 2019.

Закон о пореском поступку и пореској администрацији, *Службени гласник РС*. Бр. 80. 2002, 84. 2002, 79. 2003, 55. 2004, 61. 2005, 85. 2005, 62. 2006, 61. 2007, 20. 2009, 72. 2009, 53. 2010, 101. 2011, 2. 2012, 93. 2012, 47. 2013, 108. 2013, 68. 2014, 105. 2014, 91. 2014, 112. 2015, 15. 2016, 108. 2016, 30. 2018, 95. 2018, 86. 2019 и 144. 2020.

Закон о порезу на додату вредност, *Сл. гласник РС*, бр. 84/2004, 61/2005, 61/2007, 93/2012, 108/2013, 6/2014, 68/2014, 142/2014, 5/2015, 83/2015, 5/2016, 108/2016, 7/2017, 113/2017, 13/2017, 13/2018, 30/2018, 4/2019, 72/2019, 8/2020

Уголовный кодекс Российской Федерации” от 13.06.1996 N 63-ФЗ (ред. от 30. 12. 2020)

Образложење Измена Кривичног законика РС

[http://www.parlament.gov.rs/upload/archive/files/lat/pdf/predlozi\\_zakona/2769-16%20-Lat..pdf](http://www.parlament.gov.rs/upload/archive/files/lat/pdf/predlozi_zakona/2769-16%20-Lat..pdf)

Пресуда Врховног касационог суда Kzz196/2016 од 14. 04. 2016, <https://www.vk.sud.rs/sr-lat/kzz-1962016>

Пресуда Врховног касационог суда Kzz 942/2018 од 19. 09. 2018, <https://www.vk.sud.rs/sr-lat/kzz-9422018-kd-poreska-utaja-fiskalna-godina-241-22-122>

**Suzana Dimić, LL.D.**

Assistant Professor,  
Faculty of Law, University of Priština,  
Head Office in Kosovska Mitrovica

**TAX FRAUD AS THE MOST SEVERE FORM OF TAX EVASION:  
Review of Legislation and Practice in Serbia**

**Summary**

*Bearing in mind that taxation reduces disposable income, taxpayers' resistance to tax compliance is quite understandable. For this reason, the contemporary financial theory and practice pay special attention to the popularization of taxes, with special reference to the purpose of taxation. Taxes are acceptable to taxpayers insofar as they are used for funding public goods which are at the disposal of taxpayers as beneficiaries.*

*Unlike other criminal offenses, where the detrimental effect may be directly visible, the immediate detrimental effect of tax offenses is not transparent. It generates a significant problem: there is a psychological effect that tax offences cause little or negligible social danger, which cannot be accepted as true. In effect, tax offenses entail very harmful and socially dangerous conduct because they threaten the fiscal interests of the state. Timely payment of taxes and other dues ensures continuity in financing public needs and provide for the proper functioning of the state. In case of tax evasion, or tax fraud as its most aggravated form, the state is deprived of the amount of revenue that would have been collected had all taxpayers abided by their tax liability.*

*This paper focuses on the normative framework in the Republic of Serbia and the basic issues arising in practice, which are the result of the long-standing lenient penal policy of Serbian courts and numerous problems encountered in tax evasion proceedings (ranging from difficulties in conducting a financial investigation to the judges' professional competences and relevant knowledge to adjudicate cases in this field). In view of the harmful consequences for the fiscal system of the state, the question arises whether tax evasion and tax fraud have been relevantly criminalized in Serbian legislation. It seems that the latest amendments, which have increased the census (the amount of evaded tax) for the existence of this crime, will entail "moving away" from an adequate condemnation of such socially unacceptable conduct. This can only adversely affect the already low level of tax morale in Serbia.*

**Keywords:** *taxpayers, tax evasion, tax fraud, fiscal offenses, tax and contribution avoidance.*





**Др Александар Мојашевић,\***  
Ванредни професор,  
Правни факултет Универзитет у Нишу  
**Александар Јовановић,\***  
Докторанд,  
Правни факултет Универзитета у Нишу

ПРЕГЛЕДНИ НАУЧНИ РАД  
10.5937/zrpfno-28624

UDK: 347.962.6:342.726(497.11)  
Рад примљен: 30.09.2020.  
Рад прихваћен: 10.02.2021.

## **РАЗУМНИ РОК У СТЕЧАЈНОМ ПОСТУПКУ: АНАЛИЗА ПРЕДМЕТА ПРИВРЕДНОГ СУДА У НИШУ\*\***

**Апстракт:** Доношењем Закона о заштити права на суђење у разумном року 2015. године, и његовим ступањем на снагу 2016. године, у нашем правном поретку створили су се услови за заштиту права на суђење у разумном року, као једно од основних права загарантованих Уставом РС и међународним актима. Иако није изричито предвиђена примена овог закона у оквиру стечајног поступка, у пракси он је послужио као средство стечајним повериоцима да остваре правично задовољење због (пре)дугог трајања стечајног поступка, те повреде права на суђење у разумном року. Полазећи од тога, предмет овог рада јесте заштита права на суђење у разумном року у стечајном поступку. У ту сврху извршена је анализа стечајних предмета у којима су поднети приговори за заштиту наведеног права из надлежности Привредног суда у Нишу у периоду од почетка примене Закона до 2019. године. Циљ истраживања је био испитати да ли су приговор којим се покреће поступак и сам поступак за заштиту права погодни инструменти за повећање ефикасности стечајног поступка или они служе само задовољењу интереса поверилаца. Аутори су испитали и да ли ово правно средство утиче на дужину и укупне трошкове стечајног поступка. Главни налаз је да постоји тренд повећања броја приговора

---

\* mojasevic@prafak.ni.ac.rs

\* aleksandar018@gmail.com

\*\* Рад је настао као резултат финансирања од стране Министарства просвете, науке и технолошког развоја РС према уговору евиденциони број 451-03-68/2020-14/200120.

\*\* Рад је изложен на међународној научној конференцији „Одговорност у правном и друштвеном контексту“, одржаној 18.9.2020. године у организацији Правног факултета Универзитета у Нишу.

*у Привредном суду у Нишу који не утиче на дужину и трошкове стечаја, а иза кога стоји не само неактивност суда и сложеност појединих предмета, већ и бројни екстерни фактори, од којих се издваја рад појединих државних органа.*

**Кључне речи:** разумни рок, стечај, ефикасност, заштита права.

## 1. Увод

Доношењем Закона о заштити права на суђење у разумном року (у даљем тексту: Закон) 2015. године и његовим ступањем на снагу 1. јануара 2016. године,<sup>1</sup> Република Србија створила је правни оквир којим се штити једно од уставом загарантованих права – право сваког лица на доношење одлуке од стране суда у разумном року. Дуго времена једини облик заштите овог права била је уставна жалба, која је доводила до неуједначене судске праксе. Систем који је установљен Законом омогућава заштиту наведеног права и досуђивање правичне накнаде у случају његове повреде, али и растерећење Уставног суда. Законом у члану 3. предвиђено је да се могу користити следећа правна средства: приговор, жалба и захтев за правично задовољење, док се не оконча поступак пред судом који је надлежан за конкретан предмет. Иако се у Закону то експлицитно не наводи, судови су започели његову примену и у стечајном поступку.

Пред Привредним судом, поред осталих, воде се и стечајни поступци друштвених предузећа, чији се повериоци користе средствима предвиђених споменутим Законом. У највећем броју случајева ради се о повериоцима којима је повређено право услед постојања континуитета претходних поступака (парничног и извршног) са стечајним поступком. Наиме, ради се о томе да су повериоци у периоду пре отварања стечајног поступка, на основу пресуде – извршне исправе, стекли право на намирење својих потраживања. Тренутак отварања стечајног поступка онемогућава извршне повериоце да се намире у извршном поступку, јер Закон о стечају<sup>2</sup> у члану 93. не дозвољава спровођење извршења. С тим у вези отварају се бројна питања, а кључно је: *Који су разлози дугог трајања стечајног поступка и пролонгирања намирења поверилаца?*<sup>3</sup> Да ли је разлог, како се то уобичајено сматра, неефикасност у раду судија, или су у питању

---

1 Закон о заштити права на суђење у разумном року, *Сл. гласник РС*, 40/2015.

2 Закон о стечају, *Сл. гласник РС*, бр. 104/2009, 99/2011 - др. закон, 71/2012 - одлука УС, 83/2014, 113/2017, 44/2018 и 95/2018.

3 Према најновијим подацима Агенције за лиценцирање стечајних управника (АЛСУ, 2021) просечно трајање стечајних поступака (покренутих по Закону о стечајном поступку и Закону о стечају) износи *три године*, с тим да стечајни поступци над

екстерни фактори? Да ли је учестало коришћење правних средстава за заштиту права на суђење у разумном року у стечајном поступку само „врх леденог брега“ иза кога се крију дубљи разлози спорог намирења поверилаца? Управо у овом раду покушаћемо да осветлимо праве разлоге спорог намирења поверилаца, у ком циљу је извршена анализа стечајних предмета Привредног суда у Нишу током јануара и фебруара 2020. године.

У првом делу рада дат је осврт на право на суђење у разумном року уопште, док се у другом делу рада говори о заштити наведеног права у стечајном поступку правним средствима предвиђеним у Закону. У трећем делу, на основу података добијених од Привредног суда у Нишу у вези са предметима за заштиту права на суђење у разумном року,<sup>4</sup> анализиран је прилив предмета од прве године примене Закона, закључно са 2019. годином. Сем тога, у сврху долажења до потпунијих сазнања о разлозима дугог трајања стечајних поступака обављена су два интервјуа за стечајним судијама Привредног суда у Нишу.<sup>5</sup> На основу анализе података и правне „судбине“ предмета, представљени су резултати истраживања и закључци о примени приговора на заштиту права на суђење у разумном року у наведеном периоду.

## 2. Право на суђење у разумном року

Утицај времена на право једно је од битнијих питања у правној теорији и пракси.<sup>6</sup> То, између осталог, подразумева и време неопходно надлежном суду да донесе одлуку. За доношење одлуке, суд мора да предузме низ радњи ради правилног утврђивања чињеничног и правног стања, да идентификује норму и правилно је примени, што изискује време и друге ресурсе. Сем тога, институције државе, у које спадају и судови, нису перфектне, а и њихов рад је условљен разним факторима. Рецимо, у раду суда посредно и непосредно учествује велики број лица, услед чега време

---

друштвеним предузећима у просеку трају *пет година*, док стечајни поступци над приватним предузећима трају *две године и пет месеци*.

4 Подаци су добијени на основу званично упућеног захтева Председнику Привредног суда у Нишу за коришћење и обраду истих у сврху истраживања. Подаци се односе на стечајне предмете у којима су поднети приговори за заштиту права на суђење у разумном року.

5 Анонимни интервјуи су спроведени по претходном пристанку судија.

6 Рецимо, питање застарелости у грађанској и кривичној материји, рок за улагање правног лека, итд.

неопходно за доношење и израду одлуке може варирати али искључиво у „разумној мери“ која је прописана Уставом.<sup>7</sup>

Повеља Европске уније о основним правима<sup>8</sup>, у члану 41, под називом „Право на добру управу“ наводи да свако лице има право да, у погледу његових захтева, органи, тела, канцеларије и агенције Уније поступају непристрасно, поштено и у *разумном року*. У члану 47. Повеље наводи се да свако има право на правичну и јавну расправу у разумном року. Члан 6. Европске конвенције о заштити људских права садржи одредбу о праву на правично суђење која, између осталог, укључује да свако има право на суђење у разумном року, како у кривичном тако и у грађанском поступку.<sup>9</sup> Слично и Устав Републике Србије у члану 32. наводи<sup>10</sup> да свако има право на независан, непристрасан и законом већ установљен суд, правично и у разумном року јавно расправи и одлучи о његовим правима и обавезама, основаности сумње која је била разлог за покретање поступка, као и о оптужбама против њега.

У периоду од усвајања Устава РС 2006. године до 2016. године, када је и ступио на снагу Закон о заштити права на суђење у разумном року, Република Србија није имала ефикасан систем заштите уставом загарантованог права на суђење у разумном року. Пре ступања на снагу наведеног Закона, једина могућност за заштиту права на суђење у разумном року била је уставна жалба која се подносила Уставном суду РС. Након ратификације Европске конвенције за заштиту људских права и основних слобода и одговарајућих протокола, грађанима Србије омогућено је обраћање Европском суду за људска права (у даљем тексту: Европски суд). Велики број упућених представки указивао је на озбиљне недостатке правног система Србије у погледу заштите права на суђење (односно, окончање одговарајућег поступка) у разумном року (Лилић, 2007: 74).

Европски суд је анализирао праксу и ставове Уставног суда у поступцима који су вођени против друштвених предузећа у стечају и друштвених предузећа у процесу реструктурирања. До тога је дошло због различитог поступања Уставног суда у овим поступцима. Разлике су нарочито биле

---

7 Касније ћемо на примеру стечајног поступка видети да, рецимо, број поверилаца, или рад екстерних органа (попут парничног суда, Катастра непокретности и других) утиче на трајање и дужину стечајног поступка.

8 Повеља о основним правима Европске уније. Преузето 13.5.2020. [http://www.vladars.net/sr-SP-Cyrl/Vlada/Ministarstva/meoi/Documents/Povelja%20o%20osnovim%20pravima%20EU%20%20Prevod\\_354037522.pdf](http://www.vladars.net/sr-SP-Cyrl/Vlada/Ministarstva/meoi/Documents/Povelja%20o%20osnovim%20pravima%20EU%20%20Prevod_354037522.pdf).

9 Члан 6. Европске конвенције људским правима, докуменат доступан на: [https://www.echr.coe.int/Documents/Convention\\_SRP.pdf](https://www.echr.coe.int/Documents/Convention_SRP.pdf)

10 Видети: <http://www.ustavni.sud.rs/page/view/139-100028/ustav-republike-srbije>

видљиве у вези са питањем накнаде материјалне штете. Наиме, у одлукама донетим против друштвених предузећа у реструктурирању, Уставни суд је одбацивао захтеве за накнаду материјалне штете (потврђене ранијим правноснажним пресудама), док је, с друге стране, у случају предузећа у стечају, такве захтеве усвајао. Европски суд је прихватио овакву праксу Уставног суда, односно уважио је делотворност уставне жалбе за предузећа у стечају, што је и потврдио у одлуци „Маринковић“.<sup>11</sup> Након усаглашавања праксе Уставног суда са праксом Европског суда, накнада коју је Уставни суд досуђивао подносиоцима уставне жалбе, укључивала је и накнаду материјалне и нематеријалне штете.<sup>12</sup> У погледу праксе Уставног суда у вези са поступцима против друштвених предузећа у реструктурирању, Европски суд такође потврђује праксу Уставног суда којом су одбацивани захтеви за накнаду материјалне штете, наводећи да у тим поступцима уставна жалба није (*josh увек*) делотворно правно средство.<sup>13</sup>

У образложењу Закона наводи се да, осим уставном жалбом, право на суђење у разумном року готово да и није било штићено у Републици Србији до 2016. године.<sup>14</sup> Поједине норме Закона о уређењу судова<sup>15</sup> и Закона о судијама<sup>16</sup> предвиђале су одређени вид заштите права на суђење у разумном року.

---

11 Одлука Европског суда за људска права, *Маринковић против Србије*, представка број 5353/11.

12 Према мишљењу Европског суда, уставна жалба је делотворно правно средство у вези са свим представкама поднетим од дана када је Уставни суд први пут одлучио и наложио држави да из сопствених средстава исплати све досуђене износе на основу правноснажних пресуда донетих против друштвених предузећа, видети: *Маринковић против Србије*, доступно на:

<https://www.pravno-informacioni-sistem.rs/SlGlasnikPortal/extref/428a51c1-82ad-3f69-0330-910ae3d6c900&actid=16562&regactid=&doctype=supa&latest=false>.

13 Министарство правде Републике Србије, Образложење Закона о суђењу у разумном року, прузето 9.9. 2020. [https://www.google.com/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=&cad=rja&uact=8&ved=2ahUKEwiNt9jEl9\\_rAhUIMewKHZKIBYkQFjAAegQIARAB&url=https%3A%2F%2Fwww.mpravde.gov.rs%2Ffiles%2F2F-Obrazlozenje%2520zakona%2520o%2520sudjenju%2520u%2520razumnom%2520roku-23.6.2014.doc&usq=AOvVaw3JHr3IJDnqU6rOXBb2H3iz](https://www.google.com/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=&cad=rja&uact=8&ved=2ahUKEwiNt9jEl9_rAhUIMewKHZKIBYkQFjAAegQIARAB&url=https%3A%2F%2Fwww.mpravde.gov.rs%2Ffiles%2F2F-Obrazlozenje%2520zakona%2520o%2520sudjenju%2520u%2520razumnom%2520roku-23.6.2014.doc&usq=AOvVaw3JHr3IJDnqU6rOXBb2H3iz)

14 Видети Образложење Закона на коме је базирана елаборација која следи. Преузето 16.3.2020.

[http://www.parlament.gov.rs/upload/archive/files/lat/pdf/predlozi\\_zakona/926-15.%20lat.pdf?fbclid=IwAR2WSEkCiP6HbMTlof-Y1WQ\\_4B37GWUyDD24P5zELypV5\\_3Kqv4ShzxbTWS](http://www.parlament.gov.rs/upload/archive/files/lat/pdf/predlozi_zakona/926-15.%20lat.pdf?fbclid=IwAR2WSEkCiP6HbMTlof-Y1WQ_4B37GWUyDD24P5zELypV5_3Kqv4ShzxbTWS)

15 Закон о уређењу судова, *Сл. гласник РС*, бр. 116/2008, 104/2009, 101/2010, 31/2011 – др. закон, 78/2011 – др. закон, 101/2011, 101/2013, 106/2015, 40/2015 – др. закон, 13/2016, 108/2016, 113/2017, 65/2018 – одлука УС, 87/2018 и 88/2018 – одлука УС.

16 Закон о судијама, *Сл. гласник РС*, бр. 116/2008, 58/2009 – одлука УС, 104/2009, 101/2010, 8/2012 – одлука УС, 121/2012, 124/2012 – одлука УС, 101/2013, 111/2014 –

Нека од решења тицала су се судске управе, односно надзорних овлашћења председника суда и председника непосредно вишег суда, правосудне управе – надзорног овлашћења Министарства правде, као и могућности дисциплинске одговорности судија и подношења притужбе. Самим тим, да ли је дошло до повреде права било је у дискреционој надлежности судске и правосудне управе. Изузев наведених врло ограничених могућности за заштиту права на суђење у разумном року, уставна жалба представљала је једино средство којим се непосредно штитило то право, и тако је остало до доношења Закона 2016. године. Услед непостојања адекватне законске заштите права на суђење у разумном року, изгубљени су бројни спорови пред Европским судом. С друге стране, Европски суд је приступ у оцени правних средстава за заштиту наведеног права мењао, те је првобитно истицао да правни систем Србије нема делотворна средства која би штитила ово право, да би касније уважио уставну жалбу као делотворно правно средство и то превасходно услед промене праксе Уставног суда у овој материји.<sup>17</sup>

У основним одредбама Закона (чл. 1 ст. 1. и 2.) наводи се да се законом уређује заштита права на суђење у разумном року и да је његова сврха пружање судске заштите на суђење у разумном року и тиме предупреди настанак повреде права на суђење у разумном року. Сходно чл. 3. Закона, правна средства за заштиту овог права су: приговор ради убрзања поступка, жалба и захтев за правично задовољење.<sup>18</sup> Закон не предвиђа експлицитно шта је разумни рок, односно колико времена је потребно

---

одлука УС, 117/2014, 40/2015, 63/2015 – одлука УС, 106/2015, 63/2016 – одлука УС и 47/2017.

17 Вид. Одлуку Европског суда за људска права, предмет *Милуновић и Чекрлић против Србије*, представка број 3716/09 и 38051/09. Иначе, према Закону о уставном суду (*Сл. гласник РС*, бр. 109/2007, 99/2011, 18/13-Одлука УС, 40/15 и 103/15), до доношења Закона о заштити права на суђење у разумном року, уставна жалба се могла изјавити у случајевима повреде права на суђење у разумном року чак и када нису исцрпљена сва правна средства.

18 Поступак заштите права на суђење у разумном року почиње подношењем приговора. Законом је у чл. 6. прописана обавезна садржина приговора. Чл. 14. Закона предвиђени су разлози за жалбу, те у случају да приговор буде одбијен или се о њему не одлучи у року од два месеца од дана пријема приговора, странка има право на жалбу. Сходно члану 5. Закона, приговор и жалба могу се поднети док се поступак не оконча. Ако приговор буде усвојен, странка стиче право на правично задовољење (чл. 22. Закона) и има право на исплату новчаног обештећења за неимовинску штету која је странци изазвана повредом права на суђење у разумном року, право на објављивање писмене изјаве Државног правобранилаштва којом се утврђује повреда права на суђење у разумном року, као и право на објављивање пресуде којом се утврђује повреда права на суђење у разумном року (чл. 23. Закона).

прекорачити да би се сматрало да постоји повреда права. Начелно, време трајања поступка рачуна се од дана подношења иницијалног акта којим се поступак покреће, односно доношења акта или предузимања радње којима се поступак сматра покренутим, до достављања правноснажне одлуке, односно одлуке донете по делотворном правном средству (Манојловић–Андрић, Милутиновић, Андрејевић, Родић, Кршикапа, Бајић, 2018: 15). С тим у вези, Европски суд је усвојио четири критеријума којима ће се судови руководити приликом одлучивања да ли је дошло до повреде овог права:

- комплексност предмета,
- понашање странака,
- понашање државних органа у поступку,
- значај предмета за лице које сматра да му је повређено право на суђење у разумном року.<sup>19</sup>

По узору на праксу Европског суда и наш Закон предвиђа критеријуме на основу којих ће суд одлучити да ли постоји повреда наведеног права. У члану 4. Закона предвиђено је да суд треба да узме у обзир све околности предмета суђења, и то:

- 1) сложеност чињеничних и правних питања;
- 2) целокупно трајање поступка и поступање суда, јавног тужилаштва или другог државног органа;
- 3) природу и врсту предмета суђења или истраге;
- 4) значај предмета или истраге по странку;
- 5) понашање странака током поступка, посебно поштовање процесних права и обавеза;
- 6) као и поштовање редоследа решавања предмета и законских рокова за заказивање рочишта и главног претреса и израду одлука.

У пракси и правној теорији често се поставља питање који то временски рок представља разумни рок. У литератури се наводи (Манојловић–Андрић et al. 2018: 9)<sup>20</sup> да је то рок од две године у парници, једна година у кривници, или три године у првостепеном поступку, две године у другостепеном

---

19 Horizontal facility for Western Balkans and Turkey. *The right to trial within reasonable time under Article 6 ECHR, a practical handbook, prepared by Ivana Roagna, 2018.* Преузето 1.4.2020.

<https://rm.coe.int/the-right-to-trial-within-reasonable-time-eng/16808e712c>,

20 Поједине стечајне судије сматрају да трајање стечајног поступка *до пет година* не може представљати повреду права на суђење у разумном року. Рок од пет година

поступку, једна година у поступку по ванредног правном леку. Према мишљењу ових аутора, ниједна од ових тврдњи не може бити у потпуности прихватљива. Разумни рок је онај временски период који је *оптимално*<sup>21</sup> потребан да се отклони правна неизвесност о постојању права или обавезе, односно отклони сумња о основаности оптужбе против неког лица. Правна сигурност је императив који захтева да суђења не трају дуже него што је оптимално потребно, управо ради отклањања ове правне неизвесности (Манојловић–Андрић et al. 2018: 9). У контексту разумног рока, мишљења смо да би оптимум значао да се не може унапред знати које је време „најбоље“ за разумно окончање поступка. Очито је да то време зависи од околности конкретног случаја, али да правна сигурност захтева да се поступак оконча, између осталог, и поштовањем принципа економске ефикасности (максимум резултата уз минимум ресурса).

Врховни касациони суд је изнео и одређена запажања у вези са заштитом права на суђење у разумном року. Тако се указује (Андрејевић, 2014) да је разумни рок у једноставним предметима до две године, у приоритетним испод две године, а у сложенијим дужи од две године (рецимо, три године за сложеније кривичне предмете). Такође, ако је поступало више инстанци, по природи ствари, рокови су дужи, при чему се вишеструко враћање и укидање одлука сматра повредом овог права. Затим, нарочито се узимају у обзир периоди неактивности судова и других државних органа, као и то да повреда овог права не постоји ако је подносилац допринео пролонгирању поступка.

### 3. Право на суђење у разумном року у стечајном поступку

Сходно члану 2. Закона о стечају, циљ стечаја јесте најповољније колективно намирење стечајних поверилаца остваривањем највеће могуће вредности стечајног дужника, односно његове имовине. Такође, у члану 5 овог закона прописано је следеће: „*Стечајни поступак се спроводи тако да омогући остваривање највеће могуће вредности имовине стечајног дужника и највећег могућег степена намирења поверилаца у што краћем времену и са што мање трошкова*“. Да би се остварили циљеви прописани законом, у члану 8. став 1, стечајни поступак је одређен као хитан. Но, стечајни поступак, услед дејства више фактора (броја поверилаца, имовине са којом стечајни дужник

---

је збир рока од две године у парници, две године у другостепеном поступку и једна година у поступку по ванредном правном леку.

21 Оптимум потиче од латинске речи *optimum*, у значењу најбоље или највише што се може постићи (Клајн, Шипка, 2008: 866). У економији, оптимум је стање које није могуће побољшати (Беговић, Лабус, Јовановић, 2013: 50).



располаже, вредности имовине, итд), може да буде компликован и сложен. Потенцијална сложеност стечајног поступка утиче на време у којем ће бити окончан. Осим тога, у овом поступку, поред суда, учествује већи број лица од којих зависи окончање поступка. Следи да, иако суд предузима своје радње благовремено, исход стечајног поступка може зависити, а често и зависи, од радњи других лица, као што је, рецимо, стечајни управник. Сходно томе, у одређеном броју случајева, дужину стечајног поступка диктирају околности и поступци на које судови једноставно не могу да утичу. Имајући у виду наведене карактеристике стечајног поступка, ако се он не оконча упркос ажурном поступању суда, сматра се да не постоји повреда права на суђење у разумном року (Врховни касациони суд, 2015). Иначе, шта представља разумни рок у стечају комплексно је питање на које постојећа литература нема прецизан одговор. У нашем правном систему, нарочито код стечаја друштвених предузећа, поред суда, стечајног управника, односно Агенције за лиценцирање стечајних управника, на комплексност стечаја у великој мери утичу и Републички геодетски завод, Агенција за реституцију, и други државни органи. Такође, од великог су значаја и парнице које непосредно утичу на сам ток трајања стечајног поступка. У питању су најчешће они спорови у оквиру којих се расправља о стварноправним питањима поводом имовине која чини саставни део стечајне масе стечајног дужника, и од чијег решавања зависи могућност њене продаје у стечајном поступку, а потом и намирања поверилаца стечајног дужника (Радовић, 2020: 8). Дакле, иако не постоји јасан критеријум за оцену, поступак који траје пет, шест или седам година, не би представљао повреду права на суђење у разумном року ако постоје разлози који утичу на дужину трајања поступка као што је, рецимо, број поднетих пријава, или постојање спорних питања које треба решити у другим поступцима пред судовима или другим надлежним органима.

Одлучујући по благовременој жалби подносиоца захтева за заштиту права на суђење у разумном року, Врховни касациони суд, наводи следеће:

„Како се повреда права на суђење у разумном року у конкретној ситуацији односи само на поступак стечаја, правилно Привредни апелациони суд као првостепени цени да ли је дошло до повреде права анализом само стечајног поступка, а не и поступка који је претходио доношењу извршне исправе за спорно потраживање. Ценећи да је Суд предузимао све законом предвиђене радње од тренутка подношења предлога за отварање стечаја и то у законом прописаним роковима, Привредни апелациони суд налази да није повређено право на суђење у разумном року јер сама чињеница да се подносилац захтева још увек није наплатио то не доказује. У конкретном предмету према утврђеном стању од стране Привредног апелационог суда и

поред ажурног предузимања свих законом предвиђених радњи није дошло до окончања стечајног поступка јер нема лица која су заинтересована за куповину имовине стечајног дужника, иако је са више покушаја продаје и то различитим начинима продаје, Суд предузео све да до наведеног дође. Из наведених разлога, правилно закључује Привредни апелациони суда да не постоји повреда права суђења у разумном року у поступку стечаја, *који је по својој природи веома компликован и дуг [подвукли аутори]*, нпр. нема могућности да Суд у потпуности утиче на његову брзину, па стога при наведеним околностима у којима је Суд предузимао све да се поступак ажурно оконча, без обзира на његову дужину која је пет година, правилно налази да није повређено право предлагача на суђење у разумном року. Фаза уновчења имовине стечајног дужника је фаза која делимично зависи и од фактора ван самог поступка – тржишта, економске ситуације у земљи и других фактора, те стога дуже трајање уновчења имовине, не може да се припише у повреду права на суђење у разумном року, нити да се припише неажурности суда у случају у коме он предузима све разумне мере да у конкретним економским околностима дође до уновчења имовине, како је то у конкретном предмету случај. Стога, иако је Законом о стечају прописано да је стечајни поступак хитан, правилно налази Привредни апелациони суд да су све радње у њему хитно и предузимане, те да нема повреде права на суђење у разумном року, већ да се ради о тржишним околностима које су у одређеној фази стечајног поступка, који је по својој природи и дуготрајан, заправо условиле и његову дужину, а тиме и остварење права стечајног дужника<sup>.22</sup>

У конкретном случају, ради се о поступку који је у тренутку доношења одлуке Врховног касационог суда трајао четири године. Из цитиране одлуке јасно се види да судови приликом процене да ли је дошло до повреде права на суђење у разумном року у стечајном поступку, узимају у обзир и околности које су у вези са окончањем истог. Очигледан пример су „тржишне околности“ које нису дозволиле да дође до уновчења имовине. ВКС сматра да су, сходно члану 8. Закона о стечају, радње предузете хитно, те самим тим суд не сноси одговорност за чињеницу да стечајни поступак није окончан јер су посреди биле околности на које он и није могао да утиче.

У одређивању разумног рока, у комплексним поступцима какав је стечајни, узимају се у обзир све околности које су могле да утичу на његово трајање и нема оштрих правила која би поставила те границе управо из разлога сложености стечајног поступка. С друге стране, сложеност стечајног поступка не сме да представља изговор за неразумно дугачко одлучивање.

---

22 Одлука Врховног касационог суда Рж гп-22/2014

Уставни суд је у једној одлуци<sup>23</sup> оценио да је оспорени стечајни поступак сложен јер се радило о стечају великог друштвеног предузећа које је запошљавало преко хиљаду радника, а у поступку је требало одлучити не само о њиховим пријављеним потраживањима већ и о основаности потраживања осталих поверилаца. На сложеност стечајног поступка утицала је и чињеница да је ради процене вредности имовине спроведено неколико вештачења. Но, и поред овакве оцене сложености поступка, Уставни суд је утврдио постојање повреде права на суђење у разумном року јер је нашао да *сложеност предмета не може оправдати десетогодишње трајање поступка* (Манојловић–Андрић et al. 2018: 9).

У пракси постоји проблем да иако стечајни поступак не траје дужи временски период, те самим тим не постоји одговорност суда за његово трајање, може доћи до повреде права на суђење у разумном року због повезаности стечајног поступка и поступака који су му претходили. Наиме, реч је о извршном поступку који је покренут пре отварања стечајног поступка у коме је садашњи стечајни поверилац (извршни поверилац) стекао право на намирење на основу извршне исправе али је поступак извршења обустављен по сили закона.<sup>24</sup> У случају оспоравања неразумног трајања стечајног поступка (коме је претходио извршни поступак обустављен због отварања стечајног поступка), у укупно време његовог трајања мора се урачунати и време од када је покренут поступак извршења. Разлог је што се извршење потраживања не окончава обуставом извршног поступка већ се наставља подношењем пријаве потраживања у стечајном поступку и наплатом потраживања у том поступку. У прилог томе Уставни суд је у једној одлуци<sup>25</sup> утврдио да је подносилац уставне жалбе, у својству извршног повериоца, водио три извршна поступка ради намирења потраживања по основу минималне зараде. Извршни суд је донео решења о извршењу, али није предузимао друге радње у поступку јер је над извршним дужником отворен стечај. Подносилац није наплатио своје потраживање ни у стечајном поступку зато што након подмирења трошкова стечајног поступка није било средстава за подмирење утврђених потраживања стечајних поверилаца. Уставни суд је констатовао да се трајање извршних поступака и стечајног поступка у овом случају мора ценити као *јединствена целина*, па је као почетак рока узео датум подношења првог предлога за извршење, а као крај рока датум доношења решења о закључењу стечајног поступка. Уставни суд је имао у виду то да је Европски суд за људска права дана 29.1.2013.

---

23 Одлука Уставног суда Уж-3501/2012.

24 Чл. 93. Закона о стечају.

25 Одлука Уставног суда Уж-2700/15.

године донео одлуку о допуштености представке у предмету *Маринковић против Србије*, а 22.10.2013. године и пресуду у истом предмету, којима је подсетио на своју устаљену праксу према којој се тужена држава доследно сматра одговорном за неизвршење пресуда донетих против предузећа са већинским друштвеним капиталом. Такође, то подразумева да тужена држава може бити одговорна и за предузећа где је касније дошло до промене акцијског капитала. Подносиоцима представки, кад год се утврде повреде, досуђује се накнада и материјалне и нематеријалне штете, при чему се од тужене државе захтева да из сопствених средстава исплати износе досуђене правноснажним домаћим пресудама (Манојловић–Андрић et al. 2018: 24). Из наведеног се види да је *континуитет поступака* битна чињеница, и да због претходних поступака који представљају целину са стечајним поступком долази до повреде права на суђење у разумном року, иако формално посматрано, у самом стечајном поступку није дошло до повреде права.

При одлучивању да ли постоји повреда права на суђење у разумном року у стечајном поступку, мора се водити рачуна о томе да ли постоје околности које би оправдале дуже трајање стечајног поступка и да ли постоји континуитет са ранијим извршним поступцима који чине вероватнијом могућност повреде овог права. Поступак извршења правноснажне судске одлуке, у одређеним случајевима, потребно је посматрати јединствено са поступком у оквиру којег је та одлука донета. Изнети приступ посебно је очигледан у поступцима неефикасног извршења поводом правноснажних пресуда против друштвених предузећа, према којима је у одређеном временском периоду спровођен поступак реструктурирања. С обзиром на то да се у већем броју случајева поступак реструктурирања друштвених предузећа окончавао отварањем стечајног поступка, треба бити опрезан у оцени повезаности поступака неефикасног извршења правноснажних пресуда поверилаца друштвених предузећа са трајањем стечајног поступка, с тим да у одређеним ситуацијама сам период немогућности спровођења извршења може се довести у везу са периодом „разумног трајања“ стечајног поступка. Но, то не сме представљати логичну претпоставку у сваком конкретном случају, те како истичу поједини аутори (Радовић 2020: 8) нужно је у сваком појединачном примеру посматрати постојање везе између претходног тока поступка извршења са доцнијим трајањем стечајног поступка. У пракси Привредног суда у Нишу постоје случајеви у којима заштиту наведеног права траже повериоци предузећа са друштвеним капиталом од којих је већина била предмет (неуспешног) реструктурирања, те доспела у стечај. У таквим случајевима дешава се да, иако стечајни поступак не траје дуго и суд благовремено и ажурно

поступа, постоји повреда права на суђење у разумном року. У једној од одлука у предмету који се води пред Привредним судом у Нишу, наводи се да је постојала непрекидна и адекватна активност стечајног суда и осталих органа стечајног поступка, али да на основу праксе Привредног апелационог суда, Уставног суда и Врховног касационог суда и на основу свих околности случаја постоји повреда права на суђење у разумном року. Ради се о предмету у коме је стечајни поступак отворен 2013. године. У овом случају постоји повреда права на суђење у разумном року јер подносилац приговора за утврђење повреде овог права у периоду од преко десет година води поступке за утврђивање и наплату свог потраживања које је настало и пре овог периода. Реч је о парничном, извршном и на крају стечајном поступку, при чему на страни предлагача не постоје околности које би указивале на то да је допринео одуговлачењу поступка.

#### 4. Анализа стечајних предмета Привредног суда у Нишу

Табела 1. показује укупан број приговора за заштиту права на суђење у разумном року (приговори ради убрзања поступка у предметима стечаја) по годинама (од 2016. до 2019. године) који су поднети у оквиру стечајних поступака покренутих пред Привредним судом у Нишу. У табели се види и укупан број приговора ради убрзања поступка по годинама који су одбијени, одбачени, усвојени или повучени решењима Привредног суда у Нишу.<sup>26</sup>

Табела 1. Укупан број приговора за заштиту права на суђење у разумном року пред Привредним судом у Нишу, период 2016-2019

	Укупно поднетих	Одбијено	Одбачено	Усвојено
2016	324	(150)	(3)	10
2017	680	(452)	(67)	(161)
2018	1.913	(504)	(1.048)	(361)
2019	2.453 <sup>27</sup>	(736)	(1.112)	(603)
<b>Укупно</b>	<b>5.370</b>	<b>1.842</b>	<b>2.230</b>	<b>1.135</b>

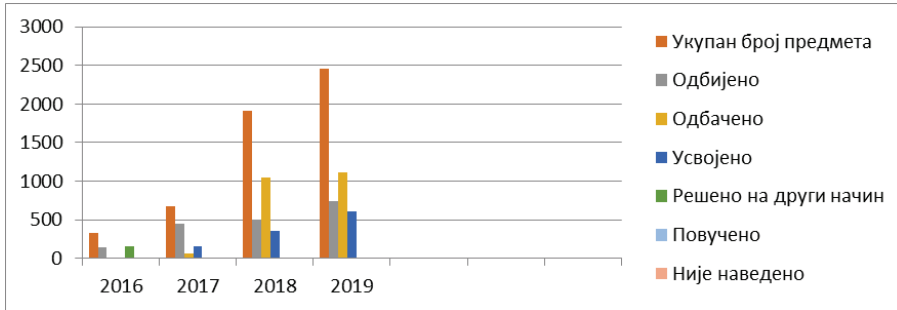
	Решено на други начин	Повучено	Није наведено
2016	(161)	/	/

<sup>26</sup> Приговори који су „решени на други начин” односе се на „спојене предмете“.

<sup>27</sup> У укупан број приговора за 2019. годину нису урачуната два предмета, један који је повучен и један који није наведен.

2017	/	/	(/)
2018	/	/	/
2019	(2)	1	1
Укупно	<b>163</b>	<b>1</b>	<b>1</b>

Графикон 1. Тренд кретања броја приговора за заштиту права на суђење у разумном року пред Привредним судом у Нишу у периоду 2016-2019



Графикон 1. показује *тренд повећања броја поднетих приговора ради убрзања поступка* у посматраном периоду, који је очекивано праћен *трендом повећања броја одбијених, одбачених и усвојених приговора*. Наиме, од 2016. до 2019. године, број поднетих приговора се повећао *седам пута* (од 324 приговора 2016. године на 2.453 приговора 2019. године). При томе, евидентно је повећање укупног броја приговора 2018. у односу на 2017. годину (1.913 у односу на 680). Истовремено се скоро *пет пута* повећао број одбијених приговора (од 150 приговора 2016. године на 736 приговора 2019. године), скоро *370 пута* број одбачених приговора (од 3 приговора 2016. године на 1.112 приговора 2019. године) и скоро *60 пута* број усвојених приговора (од **10** приговора 2016. године на **603** приговора 2019). Очигледно је повећање броја одбачених приговора 2018. у односу на 2017. годину (1.048 у односу на 67), као и броја усвојених приговора 2017. у односу на 2016. годину (161 према 10). Затим, у односу на укупан број приговора, гледано по годинама и у целом периоду, *доминирају одбачени и одбијени приговори (3/4 од укупног броја) у односу на усвојене приговоре (1/4 од укупног броја)*. Наиме, од укупног броја поднетих приговора у целом периоду, усвојено је око 21%, одбијено око 34%, одбачено око 41% (и 3% „решених на други начин“).

Подаци јасно показују скорашњи тренд повећања броја поднетих приговора ради убрзања стечајних поступака пред Привредним судом у Нишу, те се поставља питање *разлога* тог увећања. Да бисмо одговорили на ово питање, спроведени су индивидуални (анонимни) интервјуи са двоје

стечајних судија Привредног суда у Нишу током фебруара 2020. године и том приликом утврђени су следећи налази.

Прво, као разлог повећања броја поднетих приговора ради убрзања поступка од 2016. до 2019. године судије виде, пре свега, у *доношењу Закона о заштити права за суђење у разумном року*. Подсетимо се да је Закон ступио на снагу 1. јануара 2016. године и да је у члану 2. овог Закона изричито предвиђено да у имаоце права на суђење у разумном року спада *свака странка у судском поступку*, што се односи и на странке у стечајном поступку. Очито је то да су странке, саме или уз помоћ адвоката, препознале ово законско право и почеле да га „обилато“ користе.

Друго, судије наглашавају и постојање *стечајних поступака покренутих пре ступања на снагу овог Закона*. Илустрације ради, у једном предмету пред Привредним судом у Нишу, отворен је поступак стечаја над стечајним дужником августа 2010. године, а Решење о усвајању приговора ради убрзања поступка којим се утврђује да је подносиоцу приговора повређено право на суђење у разумном року, донето је јуна 2018. године. Дакле, од момента отварања стечаја до момента којим се усваја приговор прошло је непуних осам година.

*Prima facie*, може се стећи утисак да су стечајне судије одговорне за дуго трајање овог поступка. Но, даља анализа открива и друге, *значајније разлоге*, осим недовољне активности стечајног суда, који су утицали на трајање стечајног поступка. У табели 2. приказујемо основне податке везане за изабрани предмет<sup>28</sup> из којих се јасно види да су бројне друге *објективне околности које се не тичу рада суда*, као што су: 1. поднете пријаве бивших власника над деловима имовине стечајног дужника према Закону о враћању одузете имовине и обештећењу из 2011. године; 2. споро поступање Агенције за реституцију; 3. ожалбени управни поступци пред надлежним министарством над појединим деловима имовине; 4. недостављање уредних пријава потраживања стечајних поверилаца, због чега је одржано више допунских испитних рочишта; 5. сложеност поступка пред Републичким геодетским заводом (РГЗ) за достављање историјата о свим променама на непокретностима, утицале на дужину стечајног поступка и његов неизван рок окончања. Штавише, потраживање стечајног повериоца утврђено је и пре покретања стечајног поступка, у парничном поступку окончаном у периоду од 2007. до 2008. године, и на основу којег је у наставку покренут и извршни поступак. Дакле, *јасан је и неспоран континуитет у трајању ових поступака (парничног и извршног) и*

---

28 Стечајни предмет је изабран ради *илустрације* дужине стечајног поступка и фактора који на то утичу. Налази се свакако не могу генерализовати на све предмете.

*самог стечајног поступка иницираног 2010. године. Следи да је целокупни поступак за реализацију потраживања у наведеном предмету трајао, рачунајући до момента усвајања приговора, око 10 година!*

Табела 2. Основни подаци о изабраном предмету стечаја пред Привредним судом у Нишу

Врста потраживања	Ранији судски Поступци	Дужина стечаја	Број рочишта у стечају
из радног односа	парнични и извршни	<b>осам</b> година	<b>једно</b> поверилачко, <b>шест</b> испитних. укупно: <b>седам</b>

Врста потраживања	Број парничних поступака	Разлози застоја стечаја	Трајање реализације потраживања
из радног односа	<b>десет</b> у току трајања стечајног поступка	- реституција - неуредне пријаве потраживања - сложеност поступка пред РГЗ-ом - рад државних органа (неуредна док.) - неактивност суда	~ <b>десет</b> година

Као трећи разлог великог броја приговора наводи се *финансијски подстицај адвоката*. Наиме, у чл. 3. Закона стоји да *странка не плаћа судску таксу у поступцима у којима се штити право на суђење у разумном року*, као и да су они *хитни и имају првенство у одлучивању*. Такође, Закон омогућава исплату новчаног обештећења за неимовинску штету (чл. 23. ст. 1) у висини од 300 до 3.000 евра (чл. 30) или накнаду имовинске штете ради реализације права на правично задовољење (чл. 31). Објективну одговорност и у једном и у другом случају сноси Република Србија (чл. 23. ст. 2 и чл. 31. ст. 3). Новчано обештећење и накнаду имовинске штете исплаћује суд из *буџета РС*, и то из средстава која су намењена покрићу текућих расхода судова (чл. 32 и 33). Сходно овим законским нормама, адвокат странке чији је право потенцијално угрожено има снажан подстицај за подношење приговора и, последично, за подношење тужбе за новчано обештећење или тужбе за накнаду штете. У пракси, адвокати своје услуге најчешће



наплаћују *процентуално* од износа пресуде којом је усвојен тужбени захтев и обавезана тужена страна (Република Србија) да тужиоцу исплати износ ненаплаћеног признатог потраживања у стечајном поступку, која (РС), иначе, ступа на место стечајног повериоца за износ потраживања (*суброгација*).<sup>29</sup> Ова суброгација се констатује *решењем* Привредног суда.

## 5. Закључак

У овом раду осветлили смо неке од разлога дугог трајања стечајних поступака и последично споре наплате потраживања. Кључне налазе можемо сажети у две тачке. Прво, разлог дугог трајања стечајног поступка крије се у *самој природи овог поступка*, који је сложен и комплексан и обично происходи из поступака који су му (временски) претходили – извршног и парничног. Елаборација стечајних поступака над друштвеним предузећима најбоље то илуструје. Друго, осим неактивности суда, као најчешћи разлози дугог трајања стечајног поступка наводе се *околности на које суд није могао да утиче*. Провера ове тезе захтевала је додатну анализу стечајних предмета Привредног суда у Нишу, чије налазе сумирамо у наставку.

Пре свега, установљено је да у Привредном суду у Нишу постоји *тренд повећања приговора за убрзање поступка* у периоду од доношења Закона о заштити права на суђење у разумном року, 2016. године, до 2019. године. Први разлог таквог тренда правне је природе и тиче се *препознавања и коришћења законског права на суђење у разумном року од странака и њихових адвоката и у стечајном поступку*. Друго, стечајне судије су указале и на *друге околности дугог трајања стечајних поступака*, што је илустровано примером у коме је поступак трајао десет година. У те друге околности најчешће спадају: нерешена питања реституције; неуредне пријаве потраживања у стечајном поступку; сложеност поступка пред РГЗ-ом; неуредна документација државних органа, итд. Ове факторе не треба занемарити и њихова подробна анализа може бити предмет будућих истраживања. Треће, важно је узети у обзир и финансијске подстицаје адвоката ка усмеравању странака на подношење ових приговора (за које не плаћају судску таксу), будући да своје услуге наплаћују процентуално од износа пресуде којом се усваја тужбени захтев и обавезује тужена страна (Република Србија) да тужиоцу исплати износ ненаплаћеног признатог потраживања у стечајном поступку. Коначно, битан налаз је и тај да ово

---

<sup>29</sup> Видети чл. 300 Закона о облигационим односима, *Сл. Гласник СФРЈ*, бр. 29/78, 39/85, 45/89 – одлука УСЈ и 57/89, *Сл. Гласник СРЈ*, бр. 31/93, *Сл. Гласник СЦГ*, бр. 1/2003 – Уставна повеља, *Сл. Гласник РС*, бр. 18/2020

правно средство нема утицаја на трајање и трошкове стечајног поступка,<sup>30</sup> осим што апсорбује време које су стечајне судије могле да искористе за рад на другим предметима (опортунитетне трошкове). Овај трошак свакако није занемарљив.

Све у свему, наше истраживање је отворило бројна питања на које је потребно тражити даље одговоре. Једно питање односи се на ефикасност стечајних поступака отворених над друштвеним предузећима која још постоје у нашем правно-економском систему. Анализом тих случајева могу се открити бројни чиниоци који утичу не само на ефикасност стечајног поступка него и поступака који су му претходили, укључујући и поступак реструктурирања. Друго питање односи се на испитивање алтернативних механизма за побољшање ефикасности стечајног поступка. Наиме, очигледно је то да споменуто правно средство ради убрзања стечајног поступка погодује самим стечајним повериоцима (под условом да буде усвојено), али тиме се не убрзава стечајни поступак, јер на њихово место, као поверилац, ступа држава до окончања овог поступка. С тим у вези је и питање трошкова стечајног поступка и инструмената за њихову минимизацију. Такође, поставља се и питање на који начин утицати и на друге „повезане“ државне органе да боље и ефикасније раде и тиме допринесу ефикасности стечајног поступка. Наравно, питање рада стечајних судија завређује посебну пажњу, нарочито узимајући у обзир чињеницу да је мали број домаћих аутора подробно обрађивао ову тему (рецимо, Радуловић, Радовић, 2020). Коначно, потребно је испитати и ефикасност стечајних поступака на већем узорку који би обухватио и друге привредне судове у Србији, осим нишког, и евентуално установити да ли постоје привредни судови који су ефикаснији у свом раду и који разлози стоје иза тога.

### **Литература и извори**

Агенција за лиценцирање стечајних управника - АЛСУ. *Табеле просечног времена трајања стечајних поступака*. 2021. Преузето: 24.1.2021. [https://www.alsu.gov.rs/bap/upload/documents/statistika/prosecno\\_vreme\\_trajanja\\_stecajnih\\_postupaka.pdf](https://www.alsu.gov.rs/bap/upload/documents/statistika/prosecno_vreme_trajanja_stecajnih_postupaka.pdf)

Андрејевић, С. (2014). *Право на правично суђење – разумни рок. Критеријуми за оцену повреде права на суђење у разумном року Европског суда за људска*

---

<sup>30</sup> Коришћење овог правног средства генерише трошак састављања поднеска од стране адвоката, као и трошкове у парничном поступку, ако приговор буде усвојен. Начелно, цена трошкова адвоката може се утврдити према адвокатској тарифи, где би вредност спора представљало потраживање стечајног повериоца.

*права према извештају СЕПЕЈ-а*. [Електронска верзија]. Преузето 4.4.2020. [https://www.vk.sud.rs/sites/default/files/attachments/Kriterijumi%20za%20ocenu%20повреде%20права%20на%20судјенје%20у%20разумном%20року\\_0.pdf](https://www.vk.sud.rs/sites/default/files/attachments/Kriterijumi%20za%20ocenu%20повреде%20права%20на%20судјенје%20у%20разумном%20року_0.pdf)

Беговић, Б. Лабус, М. Јовановић, А. (2013). *Економија за правнике*. Београд: Правни факултет Универзитета у Београду.

Horizontal facility for Western Balkans and Turkey. *The right to trial within reasonable time under Article 6 ECHR, a practical handbook, prepared by Ivana Roagna, 2018*. Преузето 1.4.2020. <https://rm.coe.int/the-right-to-trial-within-reasonable-time-eng/16808e712c>,

Клајн, И. Шипка, М. (2008). *Велики речник страних речи и израза*. Нови Сад : Прометеј.

Лилић, С. (2007). Да ли је уставна жалба ефикасни правни лек са суђење у разумном року? *Анали Правног факултета у Београду*. (2)LV. 67-85.

Манојловић-Андрић, К. Милутиновић, Љ. Андрејевић, С. Родић, В. Кршикапа М. Бајић, М. (2018). *Критеријуми за оцену повреде права на суђење у разумном року*. Преузето 12.3.2020. <https://rm.coe.int/kriterijumi-za-ocenu-povrede-prava-na-sudjenje-u-razumnom-roku/16808c5848>

Министарство правде Републике Србије. *Образложење Закона о заштити права на суђење у разумном року*. преузето 9. 9. 2020.

[https://www.google.com/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=&cad=rja&uact=8&ved=2ahUKewiNt9jEl9\\_rAhUIMewKHZKIBYkQFjAAegQIARAB&url=http%3A%2F%2Fwww.mpravde.gov.rs%2Ffiles%2F2-Obrazlozenje%2520zakona%2520o%2520sudjenju%2520u%2520razumnom%2520roku-23.6.2014.doc&usg=AOvVaw3JHp3IJDnqU6rOXBb2H3iz](https://www.google.com/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=&cad=rja&uact=8&ved=2ahUKewiNt9jEl9_rAhUIMewKHZKIBYkQFjAAegQIARAB&url=http%3A%2F%2Fwww.mpravde.gov.rs%2Ffiles%2F2-Obrazlozenje%2520zakona%2520o%2520sudjenju%2520u%2520razumnom%2520roku-23.6.2014.doc&usg=AOvVaw3JHp3IJDnqU6rOXBb2H3iz)

Одлука Врховног касационог суда Рж гп-22/2014.

Одлука Европског суда за људска права, *предмет Маринковић против Србије*, представка број 5353/11. Извод Одлуке доступан на: <https://www.pravno-informacioni-sistem.rs/SlGlasnikPortal/extref/428a51c1-82ad-3f69-0330-910ae3d6c900&actid=16562&regactid=&doctype=supa&latest=false>.

Одлука Европског суда за људска права, *предмет Милуновић и Чекрлић против Србије*, представка број 3716/09 и 38051/09.

Одлука Уставног суда Уж-2700/15.

Одлука Уставног суда Уж-3501/2012.

Повеља о основним правима Европске уније. Преузето 13.5.2020. [http://www.vladars.net/sr-SP-Cyrl/Vlada/Ministarstva/meoi/Documents/Povelja%20o%20osnovim%20pravima%20EU%20%20Prevod\\_354037522.pdf](http://www.vladars.net/sr-SP-Cyrl/Vlada/Ministarstva/meoi/Documents/Povelja%20o%20osnovim%20pravima%20EU%20%20Prevod_354037522.pdf).

Предлог Закона о заштити права на суђење у разумном року. Преузето 16.3.2020. [http://www.parlament.gov.rs/upload/archive/files/lat/pdf/predlozi\\_zakona/92615%20lat.pdf?fbclid=IwAR2WSEkCiP6HbMTlof-Y1WQ\\_4B37GWUyDD24P5zELypV5\\_3Kqv4ShzxbTWs](http://www.parlament.gov.rs/upload/archive/files/lat/pdf/predlozi_zakona/92615%20lat.pdf?fbclid=IwAR2WSEkCiP6HbMTlof-Y1WQ_4B37GWUyDD24P5zELypV5_3Kqv4ShzxbTWs)

Радовић, М. (2020). Заштита права на суђење у разумном року у стечајном поступку. Преузето 16.3.2020. [https://www.researchgate.net/publication/338548856\\_ZASTITA\\_PRAVA\\_NA\\_SUDJENJE\\_U\\_RAZUMNOM\\_ROKU\\_U\\_STE-CAJNOM\\_POSTUPKU](https://www.researchgate.net/publication/338548856_ZASTITA_PRAVA_NA_SUDJENJE_U_RAZUMNOM_ROKU_U_STE-CAJNOM_POSTUPKU)

Radulović, B. Radović, M. (2020). Bias and Predictability in Judicial Decisions Involving Corporate Restructuring: Evidence from Serbia. *Annals of the Faculty of Law in Belgrade*, 68/2.

Савет Европе. *Европска конвенција о људским правима са изменама предвиђеним Протоколима 11 и 14; с Протоколима 1, 4, 6, 7, 12, 13 и 16*. Преузето 3.9.2020.

[https://www.echr.coe.int/Documents/Convention\\_SRP.pdf](https://www.echr.coe.int/Documents/Convention_SRP.pdf)

Устав Републике Србије, *Службени гласник РС*. Бр. 98/2016.

Врховни касациони суд. (2015). *Заштита права на суђење у разумном року у судском поступку*. Преузето 20.5.2020. [https://www.vk.sud.rs/sites/default/files/attachments/%D0%97%D0%B0%D1%88%D1%82%D0%B8%D1%83\\_0.pdf](https://www.vk.sud.rs/sites/default/files/attachments/%D0%97%D0%B0%D1%88%D1%82%D0%B8%D1%83_0.pdf)

Закон о заштити права на суђење у разумном року. *Службени гласник РС*. Бр. 40. 2015.

Закон о облигационим односима. *Службени гласник СФРЈ*. Бр. 29/78, 39/85, 45/89 – одлука УСЈ и 57/89. *Службени гласник СРЈ*. Бр. 31/93. *Службени гласник СЦГ*. Бр. 1/2003 - Уставна повеља и *Службени гласник РС*. Бр. 18/2020.

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

Закон о стечају. *Службени гласник РС*. Бр. 104/2009, 99/2011 - др. закон, 71/2012 - одлука УС, 83/2014, 113/2017, 44/2018 и 95/2018.

Закон о судијама. *Службени гласник РС*. Бр. 116/2008, 58/2009 – одлука УС, 104/2009, 101/2010, 8/2012 – одлука УС, 121/2012, 124/2012 – одлука УС, 101/2013, 111/2014 – одлука УС, 117/2014, 40/2015, 63/2015 – одлука УС, 106/2015, 63/2016 – одлука УС и 47/2017.

Закон о уређењу судова. *Службени гласник РС*. Бр. 116/2008, 104/2009, 101/2010, 31/2011 – др. закон, 78/2011 – др. закон, 101/2011, 101/2013, 106/2015, 40/2015 – др. закон, 13/2016, 108/2016, 113/2017, 65/2018 – одлука УС, 87/2018 и 88/2018 – одлука УС.

Закон о уставном суду. *Службени гласник РС*. Бр. 109/2007, 99/2011, 18/13-Одлука УС, 40/15 и 103/15.

**Prof. Aleksandar Mojašević, LL.D.**

*Associate Professor,*

*Faculty of Law, University of Niš*

**Aleksandar Jovanović,**

*PhD Student,*

*Faculty of Law, University of Niš*

### ***REASONABLE TIME FRAME IN BANKRUPTCY PROCEEDINGS: Analysis of Cases from the Judicial Practice of the Commercial Court in Niš***

#### ***Summary***

*The Act on the Protection of the Right to a Trial within a Reasonable Time, which took effect in 2016, has created the conditions in our legal system for the protection of the right to a trial within a reasonable time, as one of the fundamental rights guaranteed by the Constitution of the Republic of Serbia and related international documents. Although the legislator does not explicitly provide for the application of this Act in the context of bankruptcy proceedings, it has been used in judicial practice as a mean for the bankruptcy creditors to obtain just satisfaction in cases involving lengthy bankruptcy proceedings and a violation of the right to a fair trial within a reasonable time. The subject matter of analysis in this paper is the right to a trial within a reasonable time in bankruptcy cases. For that purpose, the authors examine the case law of the Commercial Court in Niš in the period from the beginning of 2016 to the end of 2019, particularly focusing on the bankruptcy cases in which complaints (objections) were filed for the protection of the right to a fair trial within a reasonable time. The aim of the research is to examine whether the objection, as an initial act, is a suitable instrument for increasing the efficiency of the bankruptcy proceeding, or whether it only serves to satisfy the interests of creditors. The authors have also examined whether this remedy affects the overall costs and duration of the bankruptcy proceeding. The main finding is that there is an increasing number of objections in the Commercial Court in Niš, which still does not affect the length and costs of bankruptcy. This trend is not only the result of inactivity of the court and the complexity of certain cases but also of numerous external factors, the most prominent of which is the work of some state bodies.*

**Keywords:** *reasonable time, bankruptcy, efficiency, protection of rights.*

**Др Марта Митровић,\***  
Доцент,  
Филозофски факултет Универзитета у Нишу  
**Др Марија Вујовић,\***  
Доцент,  
Филозофски факултет Универзитета у Нишу

ПРЕГЛЕДНИ НАУЧНИ РАД  
10.5937/zrpfno-31991

UDK: 342.22:004.738.5  
Раd примљен: 24.04.2021.  
Раd прихваћен: 25.05.2021.

## **УЛОГА ДРЖАВЕ У НОВОМ ИНФОРМАЦИОНО-КОМУНИКАЦИОНОМ ОКРУЖЕЊУ ПОСРЕДОВАНОМ ИНТЕРНЕТОМ\*\***

**Апстракт:** Развој интернета и такозвано брисање националних граница, константно провоцирају улогу државе у новом информационо-комуникационом окружењу. Док се, са једне стране, држави оспорава њена некадашња моћ коју је црпела из ексклузивности њене територијалности, са друге стране, улога државе може се посматрати као промењена, али не и ништавна. Многобројни примери у претходној деценији сведоче у прилог томе да држава и даље има моћ да контролише своје информационо-комуникационо окружење посредовано интернетом. Концептуалне промене су биле нужне како би се одговорило савременом тренутку – термин систем мења се термином окружење, пре се говори о управљању него о стриктној контроли кроз регулацију – међутим, улога државе, иако промењена, остаје централна и у новом окружењу. Задатак овог рада је да одговори на истраживачко питање: На који начин је улога државе промењена у новом информационо-комуникационом окружењу?

**Кључне речи:** информационо-комуникационо окружење, држава, интернет, (само)регулација, системи.

---

\* marta.mitrovic@filfak.ni.ac.rs

\* marija.vujovic@filfak.ni.ac.rs

\*\* Припремљено у оквиру пројекта *Одрживост идентитета Срба и националних мањина у пограничним општинама источне и југоисточне Србије* (179013), који се изводи на Универзитету у Нишу – Машински факултет, а финансира га Министарство просвете, науке и технолошког развоја РС.

## 1. Увод

Приступ који односе у друштву посматра у оквиру затворених система, са централизованом моћи и државом као стожером у таквим односима, било да је реч о информационо-комуникационом или неком другом систему, проблематизован је, најпре са процесима глобализације, а понајвише са вртоглавим развојем интернета. Уколико је некада било очигледно да је држава ентитет из ког се посредством управљања моћ прелива на све друштвене односе у оквиру граница једне територије, данас је та моћ замагљена међународним управљањем, са једне, и утицајем приватних актера у процесу управљања, са друге стране. Удружено деловање држава у многим областима (трговинским односима, правним процесима и слично) није новина коју је донео интернет, међутим, раст и развој онлајн активности последњих деценија уводи приватне компаније као незаобилазне актере. Са њима су државе и наднационална тела приморани да сарађују, чак и да се на њих у потпуности ослоне у неким областима управљања онлајн сфером. Комерцијализација интернета, која је сменила примарни период вере у апсолутно слободни онлајн простор, којим управља онлајн заједница, била је процес у ком су приватне компаније, увидевши исплативост онлајн пословања, преузимале део по део овог простора, док нису у потпуности загосподариле њиме. Од самог зачетка интернет је био простор приватних актера. Међутим, доминација техно-гигантских компанија која је постала све интензивнија с почетка 21. века, значила је крај утопијског виђења интернета као отвореног простора који регулишу његови житељи, и прелазак у једну нову етапу – устоличење интернета као бизнис простора, који не успева да избегне регулацију.

Мултиплицирање разноликих односа и области на интернету нужно су водили томе да државе заузму јачу позицију када је реч о управљању онлајн активностима. Иако и данас влада популарно мишљење да је интернет неухватљив простор који не познаје националне границе и измиче регулацији, историја развоја ове платформе доказује супротно (Palfrey, 2010). Интернет је прешао пут од периода углавном отвореног простора, који није дуго трајао, до периода који и даље траје – у коме многе заинтересоване стране воде „хладне ратове“ за успостављање контроле.

Интернет се може посматрати из углава многобројних научних дисциплина и области; могу се анализирати начини на које је на њих утицао, како је мењао или мења одређене односе, колико нечему доприноси или пак нечему штети. Међутим, из ког год угла да му се приступи, незаобилазна је његова одредница као простора дисеминације информација и спровођења комуникационих пракси. Интернет је из корена променио комуникационе



праксе грађана 21. века, његов развој је у готово једнакој мери олакшао и отежао пут изградње информисаног појединца, јер је примена технологије поједностављена до мере у којој је скоро свако оспособљен да се укључи у глобалне токове примања и ширења информација, што је истовремено награда и казна. Интернет, такође, непрестано провоцира улогу државе, доводећи у питање њен суверенитет, јурисдикцију и моћ. Попут неког космополите, не признаје њене границе, ни унапред утврђене националне системе; он их разблажава или у потпуности негира, мењајући им некадашњи статус.

Подједнако као и у другим областима и системима друштвено-политичког деловања, информационо-комуникационом систему и његовим агенсима интернет је донео бројне изазове. Оно што је било неприкосновена истина пре само две деценије, постмодернистички се релативизује и свакодневно изнова преиспитује. Релативизује се улога државе у управљању ИКС-ом, док се професионалним комуникатором може назвати свако са приступом рутеру и интернет конекцији. Умањује се значај систему као јасно омеђеној целини са централизованом моћи, радије се говори о окружењу, које као флуидан концепт означава никада довршен и затворен простор.

Уколико се пође од претпоставке да је кичма информационо-комуникационог *система* била држава, као најзначајнији агенс, може се поставити питање ко је кичма информационо-комуникационог *окружења*, уколико већ синтаксичка промена мења значење ове синтагме? Циљ овог рада је да укаже на процесе који су условили ову промену *систем – окружење*, али и да анализира последице такве промене на улогу државе. Стога је задатак одговорити на истраживачко питање: *На који начин је улога државе промењена у новом информационо-комуникационом окружењу?*

## 2. Од система ка окружењу

*Систем*, као концепт, сугерише да је реч о целини коју чине разнолики елементи који заједно функционишу, одржавајући стање ствари мање више непромењеним. Понекад се промене могу чак сматрати девијацијом, па их систем по аутоматизму поништава, како би се одржао статус кво (лат. *status quo*). Реч је о функционалистичким системима, који функционишу на начин који одржава стање равнотеже. Код развијенијих система могуће су промене које не урушавају систем, већ га изграђују на једном новом нивоу сложености, какав је, на пример, *Системски развојни модел друштвене комуникације* Франца Врега (France Vreg) (Vreg, 1972), али чак се и ове промене могу посматрати као да раде у корист самог система; систем препозна промену (девијацију), уважи је, унесе минималне измене

и промена постаје део система. Како год били посматрани, системи јесу целине у којима сваки елемент има своје место, улогу и тежњу да не наруши равнотежу.

Информационо-комуникациони систем је сложена целина, састављена од бројних агенаса. Радојковић и Стојковић га дефинишу на следећи начин:

„То је скуп посебних институција, канала и активности помоћу којих групе специјалиста, на друштвеним нормама утемељен начин, информишу јавност о деловању појединаца, група, институција и организација. Његова сврха је омогућавање масовног приступа информацијама и транспарентност власти и других организација у друштву“ (2004, стр. 24).

С обзиром на то да су аутори узимали у обзир традиционалне агенсе и анализирали њихове улоге у традиционалном ИКС-у, са ове позиције, више од деценију и по касније, сваки од агенаса може се посматрати из новог угла, а у складу са тренутним трендовима у овој области. Највеће промене донео је убрзани и константни развој интернета, који се не може посматрати само као нова платформа за комуникацију или дисеминацију информација. Платформа, као неутрални термин, често може да доведе у заблуду да су интернет као платформа или различите интернет платформе, попут претраживача, друштвених мрежа и слично, само носиоци садржаја према ком немају одговорност, нити утичу на управљање садржајем. Међутим, интернет и услуге засноване на њему много су више од платформе. Њихова улога и утицај управо могу послужити као полазна тачка за ревизију дефиниције информационо-комуникационог система, јер провоцирају традиционалне улоге некада најзначајнијих агенаса. То, свакако, не значи да су ти агенси неутралисани, већ само да су се прилагодили новим околностима.

Према Радојковићу и Стојковићу (2004), *најзначајнија институција* у ИКС-у, поред медија, политичких партија, културних и образовних институција и слично, јесте држава; *најзначајнији канали* јесу традиционални медији – штампа, радио и телевизија; у посебне *специјализоване групе* убрајају се професионални комуникатори; док су *права и обавезе* прописане законом и/или етичким кодексима. Сваки од наведених елемената сложеног информационо-комуникационог система изазван је развојем интернета да се прилагоди или да макар постане довољно еластичан да у своје оквире прими неке нове актере и агенсе, који постају све значајнији.

На пример, највидљивија промена јесте она у поимању канала којима се шире информације, у техничком смислу. Према наведеним ауторима то су традиционални медији – штампа, радио и телевизија, односно њихови канали за дисеминацију информација, али сада је већ јасно да

се веб (енгл. *web*) може, чак и мора, додати том списку. Са друге стране, медије аутори посматрају и као институције, и у том смислу су у ИКС-у најзначајнији традиционални медији. Међутим, иако су и даље веома значајни, нарочито телевизија, онлајн медије или платформе које обављају неке медијске функције (Jakubowicz, 2009) такође би требало посматрати у овом контексту. Нарочито због тога што у развијеним земљама, посебно међу млађом популацијом, ове врсте „медија“ постају главни извори вести (Mitchell, Gottfried, Matsa, 2015).

Приступ професионалним комуникаторима, који су према наведеној дефиницији укључивали новинаре, ПР стручњаке и истраживаче јавног мњења, такође би требало ревидирати и приступити им из угла нових околности у којима се јављају многе друге професије о чијем се статусу често полемише, на пример статус блогера у оквиру деловања грађанског новинарства (Милојевић, 2015). С тим у вези покреће се питање регулације, односно саморегулације у новим околностима које укључују и нове актере. Према традиционалном становишту било је јасно да се ови процеси регулишу законом, док се одређене области саморегулишу кроз обавезу поштовања етичких кодексa и других правила које прописује сама професија или индустрија. Међутим, на који начин се (само)регулише комуникација и информисање посредовано интернетом, питање је од чијег одговора често зависи да ли се могу посматрати као део ИКС-а. Према Радојковићу и Стојковићу (2004) информисање мора бити *утемељено на друштвеним нормама* (стр. 24), стога је та одредница била једна од најзначајнијих при елиминацији различитих видова комуникације на интернету као дела формалног система. Нове околности и нове професије засноване на интернету захтевају отворенији приступ овој одредници, нарочито због чињенице да је комуникација, у најширем смислу, на интернету данас много строже регулисана него што је то био случај пре деценију и по, а поред тога и приватни актери, али и појединци који преузимају улоге комуникатора, придају више значаја саморегулаторним механизмима, којима сами себе контролишу и уређују сопствени садржај.

За најзначајнијег актера у ИКС-у, Радојковић и Стојковић (2004) наводе државу:

„Држава се може сматрати једним од основних агенаса информационо-комуникационог система, јер све њене наведене функције у знатној мери утичу најпре на његово обликовање, а затим и на функционисање. На првом месту је свакако њена улога у нормативно-правном обликовању односа између институција, група и канала које чине информационо-комуникациони систем“ (стр. 48).

Аутори истичу неколико основних норматива којима држава утиче на функционисање ИКС-а: 1. Уставна начела о слободи изражавања; 2. Законе о власништву над медијима; 3. Законе о телекомуникацијама; 4. Законе који се односе на индустрију културе; 5. Законе којима се ограничава слобода говора; 6. Закони о ауторским правима и интелектуалној својини (Радојковић, Стојковић, 2004, стр. 49). Сваки од наведених норматива може се додатно проблематизовати уколико се посматра у новим околностима. На пример, слобода изражавања, као право загарантовано уставом сваке демократске земље, додатно добија на значају у окружењу на интернету, јер док се чини да је тек интернет омогућио апсолутно остваривање овог права, управо то пред државе, али и приватне актере, ставља нови изазов – регулисање овог домена ради спречавања ширења говора мржње, које је такође уставом забрањено у многим демократским земаљама. На власништво над приватним компанијама које послују на интернету, а које преузимају медијске функције, као што су претраживачи или друштвене мреже, већина држава нема утицај (иако није немогуће да га оствари, што се види на примеру национализованих претраживача и друштвених мрежа у Кини или Русији), па се свет суочава са највећим монополима икада, као што је рецимо монопол компаније Гугл (енгл. *Google*): “Гугл можемо назвати и самим интернетом, јер готово свака активност интернет корисника отпочиње Гугловом претрагом“ (Kohl, 2013, стр. 191–193).

Нормативи који се тичу ауторских права или права интелектуалне својине, такође су знатно комплекснији у онлајн простору, који се, како је сугерисано, више не може искључивати нити се његов утицај и последице по информационо-комуникациони систем могу игнорисати. Ауторска дела подељена на интернету остају на серверу, док већина компанија које послују на интернету, какве су друштвене мреже, задржавају право да располажу тим садржајем. Држава често остаје немоћна пред таквим изазовима, док се међународне институције труде да донесу мере којима би се ова права поштовала и на интернету<sup>1</sup>. Последње мере ЕУ предвиђају да интернет платформе филтрирају садржај како би спречиле објављивање оног садржаја који подлеже ауторским правима, а нема дозволу за дељење, предвиђају и плаћање за дељење линкова, међутим, стручна јавност полемиче да ове измене не доносе ништа ново, те да ће примена овог закона донети конфузију, али и да ће утицати на промену поимања интернета као простора којим се дели колективно добро и утицати на квалитет информисања (Стевановић, 2018). Дакле, улога државе у овом

---

1 15. априла 2019. године усвојена је *Директива ЕУ о ауторским и сродним правима*. Преузето 30. 12. 2020. <https://www.paragraf.rs/dnevne-vesti/160419/160419-vest12.html>

контексту своди се на то да државе чланице имплементирају нови сет законских мера и прилагоде га свом контексту.

На основу свих наведених изазова јасно је да је улога државе, како су је описали Радојковић и Стојковић (2004), није остала непромењена: често је зависна од међународних институција, а још чешће зависи од кооперације са приватним компанијама које послују на интернету. Свакако да постоји и други приступ у ком држава може заузети централну улогу без обзира на то што се систем у оквиру ког је деловала значајно изменио, о чему ће више бити речи у следећем поглављу.

Полемишући о нивоу отворености, односно затворености која је пожељна како би информационо-комуникациони систем неометано функционисао, Радојковић и Стојковић (2004) наводе да ни претерана отвореност ни превелика затвореност нису добре – претерано отворени системи могу лако да воде хаосу; док превелика затвореност значи неиспуњавање круцијалног захтева – размене информација са околином (стр. 24–25). У контексту садашњег тренутка, отвореност је нужност. Међутим, до које мере ће та отвореност бити успостављена у новим околностима, нарочито укључујући интернет простор, о томе одлучује свака држава за себе, иако је раније веровање сугерисало да држава више неће имати такву моћ одлучивања и успостављања стандарда и правила понашања.

Све наведене промене јесу изазов традиционалним актерима и агенсима ИКС-а, али уместо да се њима одузме моћ или да се перципирају као ирелевантни, можда је примереније проширити концепт ИКС, те га преименовати у информационо-комуникационо окружење. На тај начин, укључују се и нови актери, проширују се дефиниције традиционалних агенаса, њихових улога и односа, али им се не негира и даље значајна улога коју имају. Позиције остају исте, улоге делимично ревидиране, нови актери признати, док се терминологија мења, како би одговорила актуелном тренутку.

Џон Нотн (John Naughton, 2006) залагао се за термин *медијски еко-систем*, којим је желео да истакне да овај систем никада није статичан. Префикс *еко-* говори о његовој динамичности, склоности ка промени, сталном еволуирању, али на крају остаје да функционише као систем, јер без таквог устројења могао би да се уруши. Са друге стране, све се чешће могу видети и синтагме *медијско окружење, информационо-комуникационо окружење*, којима се замењује концепт *система* – због његове доминантне одреднице као целине са јасним границама. Ово је последица, са једне стране, глобализације, а са друге развоја интернета који је са собом донео бројне изазове традиционалном поимању система. Погрешно би било

сматрати да је сама појава интернета као техничке платформе условила ове коцептуалне промене, оне су условљене изазовима које интернет као нимало неутрална, притом значењски обојена и идеолошки поткована платформа, доноси, константно преиспитујући моћ традиционалних агенаса.

### **3. Место државе у новом информационо-комуникационом окружењу**

Држава је у традиционалном ИКС-у имала улогу централне институције; њена монополска позиција у регулисању информационо-комуникационих активности постулирала је као незаобилазан агенс. Међутим, са развојем новог окружења, којим доминира интернет, све њене традиционалне улоге су доведене у питање; о чему је било речи. Са једне стране, предвиђан је готово потпуни губитак моћи државе да управља онлајн окружењем и оспораван јој је суверенитет, док се, са друге стране, сматрало да држава није изгубила своју моћ у новом окружењу, већ да је само промењен начин на који спроводи свој утицај. Различита тумачења проистичу из различитих полазних становишта. Два основна угла из којих се приступа анализи улоге државе у новом окружењу јесу угао *реалиста* и позиција *либерала* (Anne-Marie Slaughter, 1994). Како пише Митровићева:

„У првом случају, где се држава примарно одређује на основу своје територијалности и моћи која је сконцентрисана у њеним јасно дефинисаним оквирима, развој нових технологија, на челу са интернетом, свакако урушава концепцију реалиста о неприкосновеној улози државе. Са друге стране, либерали који инсистирају на потребама друштва, пре него на моћи државе као приоритетног актера у међународном систему, имају другачији поглед на промене које доносе нове технологије“ (2020: 35).

Дакле, из угла реалиста, држава губи своју моћ, схваћену као јако централизовану, уоквирену националним границама; док либерали изазове новог окружења не виде као нужно лоше по моћ државе, већ приступају изазову са позиције која не претпоставља територијалност као извор моћи.

Да би се избегао једностранни приступ, потребно је узети у обзир оба аргумента и применити их на улогу државе у новом информационо-комуникационом окружењу. Иако су реалисти помало песимистично предвидели да држава губљењем јасно дефинисаних оквира у којима делује губи и своју моћ, поставља се питање да ли је држава заправо изгубила ексклузивност њене територије. Многобројни примери говоре

у прилог томе да и у новом, интернетом посредованом окружењу, државе могу своје политике да спроводе у националним оквирима, па и када је о активностима на интернету реч.

Многобројни су примери којима се илуструје на које начине државе са значајном стопом успешности управљају интернет простором. Иако се као најочигледнији примери наводе углавном државе какве су Кина или Русија, и демократске земље имају механизме контроле и не либе се да их употребе. Кинески интернет простор је у потпуности централизован, док се контрола интернет саобраћаја спроводи на самим границама, што само потврђује да интернет не може да избрише националне границе уколико му држава то не допусти; не улазећи у дубљу анализу идеолошких оправдања или критике оваквих механизма, овим примером се илуструје техничка могућност државе која јој омогућава потпуну контролу и моћ над својом територијом. Нешто мекши приступ, који поново сведочи о могућностима држава да „сачувају“ свој суверенитет, па макар то било и стварањем националне интернет мреже, јесте Русија. Такозвани *руски модел управљања интернетом* карактерише законодавни оквир у који су укључени многобројни закони којима се контролише интернет простор, а који би се са позиције либерала могли назвати недемократским. На пример, један од таквих закона је Закон о локализацији података који је ступио на снагу 2015. године, „а којим се предвиђа да компаније које послују у Русији складиште податке на серверима физички лоцираним у Русији“ (Saveljev, 2016). Доказ да је држава у овом случају однела „победу“ у борби за превласт је и то што су многе америчке компаније попут Гугла, Вибера (енгл. *Viber*) и Епла (енгл. *Apple*), то и учиниле.

Међутим, било би једнострано да само ауторитарне земље буду пример јаке улоге државе у управљању интернет простором. Немачка је, на пример, једна од земаља која је 2017. године усвојила контроверзни закон који се односи на пословање друштвених мрежа на територији Немачке. Реч је о закону који је познат као „Закон о Фејсбуку“<sup>2</sup>, јер је најчешће примењиван на ову друштвену мрежу, али се односи и на остале. Овим законом предвиђају се енормне казне (и до 50 милиона евра) уколико друштвене мреже не провере садржај пријављен као говор мржње и, уколико је „очигледан говор мржње“, не уклоне га у року од 24 сата, у изузетним случајевима за највише седам дана. Овај закон је критикован, јер није у складу са стандардима ЕУ, али и због тога што води аутоцензури, јер компаније друштвених мрежа уклањају садржаје да би избегле огромне новчане казне, чиме се директно угрожава и слобода изражавања.

---

<sup>2</sup> Закон *Netzdurchsetzungsgesetz*, скраћено NetzDG. Преузето 02. 02. 2019. <https://germanlawarchive.iuscomp.org/?p=1245>

Други пример је Француска, односно сет законских мера којима се надзире интернет садржај, како би се санкционисали појединци који производе или деле садржај који на било који начин слави или прокламује тероризам. Оваква законска регулатива довела је до низа контроверзних одлука:

„У марту 2018. године, након терористичког напада на супермаркет у Требесу, бивши члан француске политичке странке ‘La France Insoumise’ исмевао је на Твитеру жандарма који је умро у замену за таоца током терористичког напада. Бивши политичар добио је казну затвора у трајању од једне године. Поводом истог догађаја, веганској активисткињи изречена је условна казна од седам месеци јер је на друштвеној мрежи објавила коментар који каже да је имала ‘нула сажаљења’ за месара који је умро за време напада и упитала је: ‘Да ли вас шокира то што је убицу убио терориста? Мене не...’” (Извештај организације *Freedom House*, 2018)<sup>3</sup>.

Јасно је да су ова два примера доказ да јака улога државе у управљању активностима на интернету није само одлика ауторитарних земаља, већ и демократских. Сједињене Америчке Државе, као представник земаља у којим је улога државе традиционално веома слаба, а саморегулација постулат којим се поноси, такође је показала тенденцију да управља комуникацијом на интернету, пре свега кроз надзор такве комуникације. Неки од најзначајнијих таквих подухвата су:

„Поновно одобрење амандмана, укључујући и одељак 702, којима се законом о надзору у иностранству (енгл. *Foreign Intelligence Surveillance Act – FISA*) омогућава надзор и скупљање метаподатака Американаца; усвајање Акта о појашњењу законитог коришћења података у иностранству (енгл. *Clarifying Lawful Overseas Use of Data Act – CLOUD*), марта 2018. године, којим се проширују могућности приступа корисничким подацима од стране правосудних органа“ (Митровић, 2020, стр. 193–194).

На основу наведених примера могло би се претпоставити да место државе у новом информационо-комуникационом окружењу није споредно у мери у којој су то предвидели реалисти. Међутим, нису ни аргументи либерала у потпуности потврђени; улога државе јесте промењена, али она своју моћ и даље црпи из своје територијалности, усвајајући националне законе који пркосе наднационалним препорукама и стандардима, или пак потпуном контролом над инфраструктуром интернета, локализованом у оквирима националних граница. Једина разлика је у софистицираности примене ових механизма.

---

<sup>3</sup> Извештај доступан на: <https://www.refworld.org/docid/5be16b194.html> Преузето 20. 12. 2020.



#### 4. Закључак

Држава, као централни актер информационо-комуникационог система, задржава централну позицију и у новом информационо-комуникационом окружењу. Промена се може уочити у потреби за интензивирањем кооперативних односа са приватним актерима који послују на интернету, јер они несумњиво јесу доминантни актери у овом простору. Међутим, у крајњем, држава приватним актерима може наметнути законске обавезе које морају поштовати да би пружали услуге на њеној територији. Првобитне замисли које су предвиђале интернет слободан од стега држава су далека прошлост. Требало би истаћи и да управљање интернет активностима од стране државе не мора бити нужно лоше, како је то било видљиво у претходним примерима. Учешће државе је некада и неопходно, нарочито када је реч о криминалним активностима, које приватни актери не би могли да санкционишу без активног учешћа држава. Чак и изразити противници утицаја државе на ново окружење не могу да порекну да можда нису свесни заштите коју им држава свакодневно пружа у различитим доменима, „али приметимо када она недостаје: када се прекрше уговори, када је имовина украдена, и када је превара осиона” (Goldsmith & Wu, 2006, стр. 140). Такође, уколико не постоји апсолутно поверење у приватне актере на интернету да ће пословати у складу са интересима корисника, премда су ови захтеви саставни део пословне етике (Митровић, Обрадовић, 2020), држава је та која једина може да их примора; такви случајеви су чести и огледају се кроз различите законе којима се регулацијом или корегулацијом (сарадњом са приватним актерима) усвајају и примењују различити механизми, на пример, механизми одбране од лажних вести, заштите података о личности и слично.

На крају, одговор на постављено истраживачко питање: *На који начин је улога државе промењена у новом информационо-комуникационом окружењу?*, лежи у чињеници да држава остаје доминантни актер и у новом окружењу, прилагођена новим условима свој утицај врши на различите начине – од директних и огољених видова контроле, до софистицираних механизма контроле и надзора новог информационо-комуникационог окружења.

#### Литература и извори

Goldsmith, J. Wu, T. (2006). *Who controls the Internet?: illusions of a borderless world*. Oxford: University Press.

Jakubowicz, K. (2009). "A new notion of media?". In *1st Council of Europe Conference of Ministers Responsible for Media and New Communication Services, Council*

*of Europe, Strasbourg Cedex: Council of Europe*. Преузето 05. 02. 2017. <https://rm.coe.int/168048622d>

Kohl, U. (2013). Google: the rise and rise of online intermediaries in the governance of the Internet and beyond (Part 2). *International Journal of Law and Information Technology*, 21(2). 187–234.

Milojević, A. (2015). *Promena uloge profesionalnih komunikatora u informacionom društvu* (doktorska disertacija, Univerzitet u Beogradu – Fakultet političkih nauka).

Mitchell, A. Gottfried, J. Matsu K. E. (2015). „Facebook Top Source for Political News Among Millennials“. *Pew Research Centre*. Преузето 05. 02. 2017. <https://www.journalism.org/2015/06/01/facebook-top-source-for-political-news-among-millennials/>

Mitrovic, M., Obradovic, N. (2020). Searching for the Public Interest on the Internet. *Media Studies and Applied Ethics*. Vol 1. No 1. 41–52.

Mitrović, M. (2020). *Uloga države i internet intermedijatora u zaštiti prava internet korisnika* (Doctoral dissertation, Univerzitet u Beogradu – Fakultet političkih nauka).

Naughton, J. (2006). Our changing media ecosystem. In E. Richards, R. Foster, & T. Kiedrowski (Eds.), *Communications: The next decade*. London: Ofcom. 41–50.

Palfrey, J. (2010). Four phases of internet regulation. *Social Research: An International Quarterly*. 77(3). 981–996.

Radojković, M., Stojković, B., Vranješ, A. (2015). *Međunarodno komuniciranje u informacionom društvu*. Beograd: Clio.

Savelyev, A. (2016). Russia's new personal data localization regulations: A step forward or a self-imposed sanction?. *Computer Law & Security Review*. 32(1). 128–145.

Slaughter, A. M. (1994). Liberal international relations theory and international economic law. *American University International Law Review*. 10(2). 717–743.

Vreg, F. (1972). Komunikacijski sistemi: autonomnost i otvorenost. *Politička misao: časopis za politologiju*. 9(4). 295–307.

Директива ЕУ о ауторским и сродним правима. Преузето 30. 12. 2020. <https://www.paragraf.rs/dnevne-vesti/160419/160419-vest12.html>

Извештај Фридом хауса, 2018, „Слобода на интернету“ за Француску. Преузето 30. 12. 2020. <https://www.refworld.org/docid/5be16b194.html>

Стевановић, К. (2018). Директива о ауторским правима на интернету: За Србију ништа ново. *BBC News*. Преузето 30. 12. 2020. <https://www.bbc.com/serbian/lat/srbija-45511782>

*Netzdurchsetzungsgesetz (NetzDG)*. Преузето 02. 02. 2019. <https://germanlawarchive.iuscomp.org/?p=1245>

**Marta Mitrović, PhD**

Assistant Professor,  
Department of Communicology and Journalism,  
Faculty of Philosophy, University of Niš

**Marija Vujović, PhD**

Assistant Professor,  
Department of Communicology and Journalism,  
Faculty of Philosophy, University of Niš

**THE ROLE OF THE STATE IN THE INTERNET-MEDIATED  
INFORMATION AND COMMUNICATION ENVIRONMENT**

**Summary**

*The development of the Internet and the absence of national boundaries in cyberspace constantly challenge the role of the state in the new information and communication environment. On the one hand, this new environment challenges the former power of the state stemming from the exclusivity of its territoriality. On the other hand, the role of the state may be observed as being changed but it is certainly not inconsequential. Numerous examples from the past decade testify to the fact that the state still has the power to control its Internet-mediated information and communication environment. In response to the contemporary developments, it has been necessary to introduce conceptual changes. Thus, the term system has been replaced with the term environment; the conceptual framework of strict control through regulation has been replaced with the term management. Although the role of the state has changed, the state still has the central position in the new information and communication environment. The aim of this paper is address the research question: How has the role of the state changed in the new information and communications environment?*

**Keywords:** information and communications environment, state, Internet, (self) regulation, systems.



## II ПРИКАЗИ

---

---



**Викторија В. Кутјко,\***

*Доцент,*

*Белгородски државни национални  
истраживачки универзитет*

**Никита С. Рудаков,\***

*Докторанд,*

*Белгородски универзитет за кооперацију,  
економију и право*

ПРИКАЗ  
10.5937/zrpfno-30575

*UDK: 340.134(470)*

*Рад примљен: 27.01.2021.*

*Рад прихваћен: 07.04.2021.*

## **ПРИКАЗ ПИТАЊА ПРАВНОГ МОНИТОРИНГА У РУСКОЈ ФЕДЕРАЦИЈИ**

### **1. Увод**

У савременим условима модернизације руске државе све важније је тачно функционисање механизма који треба да обезбеде усклађеност актуелног стања законодавства, државне активности и процеса реформи са задацима изградње правне државе и формирањем грађанског друштва.

Уопштено говорећи, формиран је генерални концепт правног мониторинга. Његове главне одредбе изнете су у научном и практичном водичу „Правни мониторинг“ (Горохов, Тихомиров, 2009). Вредност овог приручника, такође, лежи у чињеници да садржи и препоруке за спровођење правног мониторинга.

Међутим, досадашња примена поменутог водича, и примена правних норми испоставила је низ проблема: а) стално повећање броја правних аката, б) контрадикције у законодавству, в) лоше техничко стање законодавства, итд.

### **2. Дефиниција и приступ правном мониторингу**

Узевши у обзир досадашње ставове руских научника у погледу мониторинга као општег научног концепта, могуће је идентификовати следеће тачке гледишта које указују на саму суштину мониторинга, па се тако

---

\*kutjko2021@mail.ru

\*sergeich9208@mail.ru

мониторинг види као: облик когнитивне активности; универзални тип мишљења; метод научног знања; истраживачки метод (Маиоров, 1998: 27).

У референтној научној литератури, мониторинг је дефинисан као „праћење стања животне средине у циљу њене контроле, прогнозирања и заштите, наглашавајући глобални, регионални и локални ниво“ (Велики енциклопедијски речник, 1997: 752); “Стално праћење неког процеса којим се утврђује његова усклађеност са жељеним резултатом или почетним претпоставкама, као и прикупљање информација за проучавање јавног мњења о неком питању” (Велики правни речник, 2004: 337); „Систематско проучавање одређеног фрагмента друштвене стварности спроведеног по специфичном образцу” (Новитски, Филатова, 2001: 13); „Општи појам који се користи у различитим значењима и означава различите фазе прикупљања, провере и анализе информација невладиних организација о различитим питањима од јавног интереса, што укључује два главна елемента – истраживање и документовање праћења правног простора и праксе спровођења закона” (Заштита друштвених интереса, 2004: 73–120). Ми се држимо мишљења да је мониторинг континуирано праћење неког процеса како би се утврдило да ли је у складу са жељеним резултатом и почетним претпоставкама, или посматрањем, проценом и прогнозирањем стања животне средине у вези са људским активностима.

Значај законодавства о мониторингу уоквирен је следећим разматрањем: свака активност употпуњује се и завршава тек након оцене њених резултата. Процена резултата законодавне активности може бити само један критеријум – да ли закон функционише након његовог усвајања или не? Поред тога, таква процена неће самоповећати одговорност законодавца, већ ће и створити услове за анализу учињених грешака и елиминисање њихових узрока у будућности.

Организација антикорупцијског мониторинга у Русији данас је задатак број један, а његово решење нужно је за осигурање квалитета развијене државне антикорупцијске политике у нашој земљи (Астанин, 2010: 7).

У савременим условима, правна регулација друштвених односа је осигурана на нивоу централизоване државне регулативе у форми савезних закона, подзаконских аката, и аката конститутивних ентитета Руске Федерације, министарстава и секретаријата, јавних органа и управе, као и доношењем локалних регулаторних аката који важе у оквирима правног лица узетог као посебног, као и физичког лица, ако је то лице једна од страна у радном односу и испуњава функцију послодавца. Као резултат тога, формира се интегрални систем регулације односа с јавношћу, у којем се опште правне норме допуњују и детаљније описују локалним нормама и механизмима



који обезбеђују њихову примену, на нивоу правног лица, било којег облика власништва, као и индивидуалног предузетника. Локални законски прописи не би требало да противрече, искривљују, замењују, или чак даукидају постојеће законодавство (Маленко, 2010).

### **3. Закључак**

Мониторинг законодавства, уз коришћење универзалних метода и средстава, омогућује проучавање и праћење параметара постојећег законодавства и анализу информација добијених током серије периодично понављајућих студија.

На основу наведеног, формулишемо дефиницију мониторинга законодавства, које је планирана активност за систематско прикупљање информација о постојећем законодавству према унапред одређеним критеријумима, за његово проучавање, користећи различите методе научних сазнања, као и за процену саме информације и закључака изведених из ње, о стању и развоју законодавства (или његових делова) под утицајем различитих фактора.

Популарност мониторинга и транспарентности државног механизма ће се промовисати објављивањем добијених резултата, јавном расправом и упоређивањем података прикупљених током праћења законодавства, употребом у законодавству и спровођењу закона. У међувремену, мониторинг законодавства разматра се само као елемент који прати развој, део управљачке активности, а не као један од приоритета и елемената државне правне политике.

### **Литература и извори**

Астанин, В.В. (2010). Антикорупцијски мониторинг у Руској Федерацији: циљеви, задаци и садржај, *Руска правда*. 7.

*Велики енциклопедијски речник* (1997). 2. изд., прерађено и допуњено. Москва.

*Велики правни речник* (2004). А.Ј. Сухарев, В.Е. Крутски (Прир.), 2. изд., прерађено и допуњено.

Горохов, Д.Б., Тихомиров, Ј.А. (2009). *Правни мониторинг: Научни и практични водич*. Москва.

Маиоров, А.Н. (1998). *Мониторинг у образовању*. Санкт Петербург.

Маленко, Т.В. (2010). Локални регулаторни акт у систему објеката правне регулативе. *Журнал руских права*.1.

Новитски, М., Филатова, З. (2001). *Мониторинг људских права*. Варшава.

*У одбрани јавних интереса* (2004). ред. Е. Рекош, К. Бучко, В. Терзиева, Д. Шабелников (Прир.). Д.М. Шабелников (превод са енг.). Москва.

**Бојан Стојановић,\* МА**

Правни саветник

Београдски центар за људска права, Београд

ПРИКАЗ  
10.5937/zrpfno-29573

UDK: 341.1

Рад примљен: 25.11.2020.

Рад прихваћен: 18.05.2021.

**Ноам Лубел, Јелена Пејић, Клер Симонс, Смернице за истраживање кршења међународног хуманитарног права: право, политике и добре праксе, Женевска академија за међународно хуманитарно право и људска права, Међународни комитет Црвеног крста, Женева, септембар 2019, стр. 70.**

Noam Lubell, Jelena Pejić, Claire Simmons, *Guidelines on Investigating Violations of International Humanitarian Law: Law, Policy and Good Practice*, The Geneva Academy of International Humanitarian Law and Human Rights, International Committee of the Red Cross (ICRC), Geneva, September 2019, p. 70.

Под окриљем Женевске академије за међународно хуманитарно право и људска права, у сарадњи са Међународним комитетом Црвеног крста (МКЦК), септембра 2019. године објављене су Смернице за истраживање кршења међународног хуманитарног права: право, политике и добре праксе.<sup>1</sup> Објављене су у години када се обележавало 70 година од усвајања Женевских конвенција,<sup>2</sup> које чини тзв. Женевско међународно хуманитарно

---

\*bojantstojanovic@gmail.com

1 *Guidelines on Investigating Violations of International Humanitarian Law: Law, Policy and Good Practice*, даље у тексту: „Смернице“. Настале су као резултат пројекта који је Женевска академија покренула 2014. године, а 2017. године јој се придружио и МКЦК.

2 Под окриљем дипломатске конференције одржане у Женеви, Швајцарска, 12. августа 1949. године усвојене су четири конвенције: Женевска конвенција за побољшање положаја рањеника и болесника у оружаним снагама у рату (Прва женевска конвенција); Женевска конвенција за побољшање положаја рањеника, болесника и бродолоника оружаних снага на мору (Друга женевска конвенција); Женевска конвенција о поступању са ратним заробљеницима (Трећа женевска конвенција); Женевска конвенција о заштити грађанских лица за време рата (Четврта женевска конвенција). Преводе наведених конвенција види Starčević, M. (Prir.). (2002). *Izvori međunarodnog humanitarnog prava, Priručnik za profesionalne vojnike, pravnike i aktiviste Crvenog krsta*. Београд: МКСК, Jugoslovenski Crveni krst.

право, односно *corpus normi* којима се штите права појединаца – жртава рата.<sup>3</sup>

Смернице су објављене на енглеском језику и садрже 70 страна, подељене су на општи увод, четири поглавља, објашњење методологије, попис извора и листе консултованих стручњака.

Суштински, њихов садржај представља 16 смерница груписаних у четири поглавља: покретање поступка; кривичне истраге; административне истраге и опште одредбе. Реч је о следећим смерницама: снимање, односно бележење; радње на лицу места догађаја; извештавање; интерно извештавање; примање спољних навода; процена; независна и непристрасна истрага; темељност; ажурност; транспарентност; гаранције фер суђења; административне истраге против аката појединаца; управне истраге системских питања; утврђивање одговорности државе (које мора бити различито утврђивано од одговорности појединца); политичка кршења; правни саветници. Све њих прате корисни коментари који су дати иза текста сваке од смерница.

Смернице се односе на истраге за акте извршене за време оружаних сукоба, а не према актима који превазилазе оквире везане за оружане сукобе.<sup>4</sup> „[О] не могу бити корисне за истраге у понашању забрањеном међународним правом која нису обрађена у овом тексту, као што су геноцид или злочини против човечности.“<sup>5</sup> Оне се односе на истраге које врше државе у погледу акција које предузимају, али, у неким околностима, узимају у обзир сарадњу у мултинационалним војним операцијама за различите делове истражног поступка. Такође, оне могу да буду корисне и за недржавне актере.<sup>6</sup>

Аутори су понудили одговор и на питање „Зашто ове Смернице“, дајући одговор са два становишта. Прво становиште је правно, те је објашњење дато са аспекта МХП, као и других грана међународног права – међународног права људских права (пара. 18),<sup>7</sup> међународног кривичног права (пара. 19),<sup>8</sup>

---

3 „Будући да место кодификације тих правила била Женева, та се грана права оружаних сукоба назива и женевско право.“ Види више Obradović K., Šahović M., Despot M. (2002). *Međunarodno humanitarno pravo, razvoj – primena – sankcije*. Beograd: Beogradski centar za ljudska prava. 44.

4 *Смернице*, пара. 3.

5 *Ibidem*, пара. 4.

6 *Ibidem*, пара. 5.

7 О односу МХП и међународног права људских права види: Sassòli M. (2019). *International Humanitarian Law, Rules, Controversies, and Solution to Problems Arising in Warfare*. Cheltenham: Edward Elgar Publishing Limited. 423–443.

8 О односу МХП и међународног кривичног права види: *Ibidem*, 443–451.

али и из докумената који представљају тзв. меко право (soft law) и друге неуговорне стандарде (пара. 20). У другом становишту су изнети неправни разлози: одржавање дисциплине у оружаним снагама државе; истраге су облик одговорности према жртвама и становништву; лакши прелазак на мир. Такође, ефикасне истраге су кључне за веродостојан одговор на тврдње да је једна страна наводно извршила злочине. Истраге такође могу послужити за смањење ризика да ће се стране укључити у ескалирајући низ даљих кршења МХП којима би свака страна настојала да оправда своје радње као одговор на поступке друге стране.<sup>9</sup>

На крају Смерница се налази листа извора<sup>10</sup> која садржи: наслове књига и поглавља из књига, научних чланака водећих аутора, затим листу међународних уговора, праксу међународних тела (Међународни суд правде, Међународни кривични трибунал за бившу Југославију, Европски суд за људска права и други), извештаје (Савет за људска права, Комитет за људска права, МКЦК<sup>11</sup>), као и унутрашње изворе права и праксу 42 државе света, као и листу других корисних публикација. Анализом пажљиво изабране литературе и извора, читалац лако може да сагледа озбиљност Смерница и студиозност коју су аутори исказали током састављања документа.

Методолошки посматрано, аутори Смерница израдили су их на највишем нивоу квалитета савремених публикација овог типа, сумирајући најважнија постигнућа у пракси, и једноставним и лако разумљивим језиком, потенцијалним корисницима Смерница приближили материју. Смернице прате тенденције у развоју савременог МХП, али и технологије, те промене које прате савремене начине вођења оружаних сукоба и бележење кршења норми МХП.

---

9 Види *Смернице*, пара. 26–29.

10 *Ibidem*, стр. 44–64.

11 Заслуге МКЦК у погледу кодификације и ширења знања о МХП су изузетно велике. Тако је, поред женевских конференција 1949. и 1977. на којима су усвојене Женевске конвенције и допунски протоколи, и израђеног опсежног кодификационог подухвата који је резултирао двотомним издањем *Обичајно међународно хуманитарно право*, МКЦК је објавио и велики број приручника. Henckaerts, J.-M., Doswald-Beck, L., (2006). *Customary International Humanitarian Law, Volume I: Rules*. Geneva: ICRC и Henckaerts, J.-M., Doswald-Beck, L., (2006). *Customary International Humanitarian Law, Volume II: Practice*. Geneva: ICRC. У овом кодификацијском подухвату учествовала је и југословенска делегација у саставу: Милан Шаховић, Дејан Шаховић, Миодраг Старчевић и Бошко Јаковљевић. Милан Шаховић је био и члан Акционог одбора студије.

Потреба за једним оваквим водичем је вишеструка. Имајући у виду број оружаних сукоба и кризних жаришта у свету,<sup>12</sup> посебно у последњој деценији, овакве смернице представљају користан инструментариј приликом бележења дела која представљају кршење МХП. Такође, сведоци смо стравичних злочина учињених и након завршетка Другог светског рата (Вијетнам, бивша Југославија, Руанда и др.), те потребе за истраживањем ратних злочина и извођењем злочинаца пред лице правде.<sup>13</sup> Имајући у виду савремена средства комуникације и развој технологије, бележење кршења одредби МХП, као и прикупљање и чување доказа, доприносе јачању ауторитета МХП, али и међународног кривичног права, јер се на тај начин отвара могућност брзог откривања злочина и злочинаца и њихово привођење лицу правде.<sup>14</sup>

Такође, имајући у виду ауторски тим<sup>15</sup> и листу консултованих стручњака из области МХП, као и методологију и студиозност приликом истраживања и писања Смерница, као и институције под чијим окриљем је извршена њихова израда, свакако да све то доприноси утицају који потенцијално могу да имају међу свима који се њима буду користили.<sup>16</sup>

---

12 О стању на жариштима широм света види онлајн портал: The Rule of Law in Armed Conflicts project /RULAC, где на једном месту могу да се сагледају све ситуације везане за оружане сукобе који тренутно трају широм света, квалификоване у складу са одредбама МХП. Доступно на: <https://www.geneva-academy.ch/research/our-project/detail/1-rule-of-law-in-armed-conflicts-rulac>. Приступљено 24. 4. 2021.

13 Тако су, за потребе санкционисања међународних кривичних дела почетком деведесетих година XX века формирана два *ad hoc* трибунала – Међународни кривични трибунал за бившу Југославију (1993) и Међународни кривични трибунал за Руанду (1994), низ хибридних или мешовитих трибунала (Сијера Леоне, Босна и Херцеговина, Камбоџа, Либан, Источни Тимор и Косово и др.), да би након неколико година по установљењу *ad hoc* трибунала био усвојен Статут Међународног кривичног суда (1998), који је ступио на снагу 2002. године, а сам МКС отпочео са радом недуго потом.

14 О ауторитету МХП види Despot, M. (1997), O autoritetu međunarodnog humanitarnog prava, njegovo jačanje i krizne pojave. У: Obradović K. (Ur.), *Humanitarno pravo – savremena teorija i praksa*. Beograd: Beogradski centar za ljudska prava. 281–313.

15 Ауторски тим су чинили: др Ноам Лубел (*Noam Lubell*), професор Универзитета у Есексу и шеф Катедре за међународно хуманитарно право на Женевској академији за међународно хуманитарно право и људска права, мр Јелена Пејић, виша правна саветница у Међународном комитету Црвеног крста и некада предавач на Правном факултету Универзитета у Београду и Клер Симонс (*Claire Simmons*), докторандкиња и истраживачица на Универзитету у Есексу и Женевској академији за међународно хуманитарно право и људска права.

16 Стручњаци су одржали пет заједничких састанака у периоду 2014–2019. године и већи број билатералних састанака.

Дифузија знања о МХП представља обавезу према женевским конвенцијама.<sup>17</sup> Смернице су доступне у електронском облику, и у маниру МХП и дифузије знања о нормама МХП, доступне широј јавности.<sup>18</sup> Остаје да Смернице буду преведене на што више језика, како би што ширим упознавањем са конкретним смерницама био испуњен циљ овог вредног документа.

---

17 Види чл. 47 Прве женевске конвенције; чл. 48 Друге женевске конвенције; чл. 127 Треће женевске конвенције; чл. 144 Четврте женевске конвенције.

18 Смернице су доступне на интернет страници МКЦК: <https://www.icrc.org/en/document/guidelines-investigating-violations-ihl-law-policy-and-good-practice> и на интернет страници Женевске академије за међународно хуманитарно право и људска права: <https://www.geneva-academy.ch/joomlatools-files/docman-files/Guidelines%20on%20Investigating%20Violations%20of%20IHL.pdf>. Приступљено 24. 4. 2021.





# III РАДОВИ СТУДЕНАТА ДОКТОРСКИХ СТУДИЈА

---

---



**Марија Драгићевић,\***  
Асистент,  
Правни факултет Универзитета у Нишу

ОРИГИНАЛНИ НАУЧНИ РАД  
10.5937/zrpfno-32188

UDK: 349.2:004  
Рад примљен: 11.05.2021.  
Рад прихваћен: 27.05.2021.

## **ПРОБЛЕМИ КВАЛИФИКАЦИЈЕ И РАДНОПРАВНЕ ЗАШТИТЕ „ДИГИТАЛНИХ РАДНИКА“\*\***

**Апстракт:** Једна од главних промена у свету рада током протекле деценије била је појава рада преко дигиталних платформи. Из перспективе радног права, феномен рада који се обавља преко дигиталних платформи отвара ново поглавље у вековном проблему одређивања (персоналног) подручја примене радног законодавства: да ли се „дигитални радници“ могу квалификовати као запослени те, у складу с тим, заслужују ли радноправну заштиту у распону од права на минималну зараду и ограничено радно време до права на заштиту од незаконитог отказа и колективних права? Да ли су они независни уговорачи, који послују за свој рачун, па могу бити препуштени грубим падовима тржишта или, пак, обављају нови облик рада па заслужују посебан правни статус и регулаторни апарат? У овом раду покушаћемо да дамо одговоре на бар нека од ових питања, анализирајући, најпре, основна обележја „дигиталног рада“, а, потом, и могуће начине квалификације и радноправне заштите „дигиталних радника“.

**Кључне речи:** дигиталне платформе, „дигитални радници“, економски зависни радници.

---

\* marijad@prafak.ni.ac.rs

\*\* Рад је настао као резултат финансирања од стране Министарства просвете, науке и технолошког развоја РС према уговору евиденциони број 451-03-9/2021-14/200120.

## 1. Увод

Рад остаје бити један од најважнијих извора прихода и друштвеног идентитета у савременом свету (Doherty, 2009: 84; Supiot, 1992: 409); он је један од главних производних фактора, али и извор друштвених односа и друштвених сукоба (Do Rosário Palma Ramalho, 2009: 15). Осим тога, рад представља једно од основних средстава личног испуњења и заједничког благостања, а, у исто време, многим појединцима рад пружа могућност да развију своје способности и вештине (Rosioru, 2013: 1). Историјски посматрано, радноправни системи су привилеговали подређени рад као предмет заштите, док су се у случајевима самосталног рада позивали на грађанско или привредно право, стварајући тако бинарну поделу између запосленог и samozапосленог лица (независног уговарача) (Perulli, 2020: 118). Разликовање запослених и samozапослених је важно не само у теоријском смислу (због прецизног дефинисања појмова), већ и због озбиљних последица које одговарајуће разлике производе у погледу примене радног, социјалног и пореског законодавства (Ковачевић, 2013: 212). Када је реч о радном законодавству, заштита коју одговарајући прописи обезбеђују запосленима руковођена је потребом да се заштите субјекти који су по дефиницији „рањиви“, у мери у којој њихове радне услове карактерише „демократски дефицит, асиметрија моћи и зависност“ (Davidov, 2016: 34). И супротно, сматра се да то што samozапослена лица остварују овлашћења која произилазе из слободе предузетништва, преузимају ризик пословања и имају шансу за остваривање профита – представља довољан разлог за претпоставку да су способна да сама заштите своје интересе због чега се, уз неколико изузетака, искључују из радноправне заштите (Davies, 2009: 77; Ковачевић, 2013: 212). Дакле, потреба за разликовањем зависног од независног рада одређена је потребом да се утврди круг лица која заслужују радноправну заштиту (Rosioru, 2013: 2). Поред тога, ово разликовање постаје важно и због све веће флексибилизације тржишта рада и појаве рада лица која нису правно подређена, али претежна средства за издржавање остварују од једног наручиоца, што их чини економски зависним од њега и ствара потребу за посебном заштитом. Ови нови облици рада одступају од стандардног радног односа и све више се повећавају, како по значају, тако и по разноликости, заузимајући често сиву зону између запошљавања и samozапосљавања (Schoukens, Barrio, 2017: 307). Због преплитања елемената подређености и независности, правни положај „економски зависних радника“ (енг. *economically dependent workers, dependent self-employed workers*) се сматра граничним између правног положаја запосленог и samozапосленог лица. Отуда се у једном делу литературе, као

и систему радног права одређеног броја држава води расправа о могућим начинима њихове квалификације и радноправне заштите.

Посебне изазове разграничењу зависног и независног рада, а последично и одређивању персоналног подручја примене радног законодавства представља појава тзв. „економије сарадње“.<sup>1</sup> Према Комуникацији Европске комисије Европском парламенту, Савету и Европском привредном и социјалном одбору и Одбору регија о Европском програму за економију сарадње, „економија сарадње“ се односи на „пословне моделе у којима се делатности поспешују платформама за сарадњу којима се ствара отворено тржиште за привремену употребу робе или услуга које неретко пружају приватна лица“ (European Commission, 2016: 3). Платформе за сарадњу (дигиталне или технолошке платформе) отварају нове могућности запошљавања којима се генеришу приходи изван оквира традиционалних линеарних радних односа, а људима омогућују флексибилне услове рада (European Commission, 2016: 11). Иако још увек у зачецима, „економија сарадње“ се брзо развија, те у одређеним секторима стиче важан удео на тржишту. Процењује се да је бруто приход остварен од дигиталних платформи и пружалаца услуга у Европској унији у 2015. години износио 28 милијарди евра (European Commission, 2016: 2).<sup>2</sup> Упркос наведеном, тржиште рада на

---

1 „Економија сарадње“ се различито дефинише, а у теорији је присутан и велики број термина који упућују на широки распон начина на које људи остварују приходе од активности на мрежи (попут термина „колаборативна економија“, „економија поделе“, „гиг економија“, „масовни рад“, „платформа економија“). Притом, аутори често користе сличне појмове да би означили сасвим различите *online* (и ванмрежне) активности, а различите термине за описивање суштински сличних активности, што води различитим закључцима о величини овог вида економске активности и најважнијим питањима на која би креатори социјалне политике требало да обрате пажњу при њеном регулисању (Directorate General for Internal Policies, Policy Department A: Employment Policy, 2013: 19).

2 Готове све досадашње студије које су користиле различите методе да би испитале укупну величину економије сарадње, њен раст и учесталост њене употребе у националној популацији, сугеришу да апсолутна величина дигиталног тржишта рада остаје мала по националним стандардима економије, али да брзо расте. Ипак, величину овог раста тешко је проценити, јер конвенционална статистика тржишта рада и економски показатељи нису прикладни за мерење рада на платформама. Стога је конструисан Индекс онлајн рада (*Online Labour Index - OLI*), нови економски показатељ обима дигиталне економије, као еквивалент уобичајеној статистици тржишта рада. Он мери понуду и потражњу дигиталног рада у различитим земљама и занимањима праћењем броја пројеката и задатака постављених на пет највећих дигиталних платформи за рад на енглеском језику (које представљају промет од најмање 70% светског тржишта) у скоро реалном времену. Поред осталог, OLI мери број тренутно активних радника на одабраним платформама у последњих 28 дана (овај период је узет због потребе прилагођавања дефиницији тренутно запослених коју је установила

дигиталним платформама је остало готово у потпуности нерегулисано. Опирање законодаваца да регулишу ову врсту рада произилази, делом, из особених и веома озбиљних правних проблема насталих овим моделом рада. Мноштво људи нема физички место рада. Рад се обавља и исплаћује у виртуелном простору, често анонимно, а њима се управља, у мери у којој се уопште управља, обавезним формуларним, електронским (енг. *clickwrap*) уговорима. Такође, за разлику од традиционалног запослења, које подразумева однос „једног са многима“ између послодавца и запослених, „дигитални рад“ карактеришу вишеструке везе „многих са многима“, при чему неке трају само минут или два. Стога су питања – шта представља радни однос у таквом окружењу, да ли радник заиста може да послује као независни уговарач и да ли ужива одређене видове социјалне заштите, које одговорности имају (ако их имају) лица која развијају, стављају на тржиште и управљају дигиталним платформама – само нека од отворених и веома спорних питања (Felstiner, 2011: 145–146).

## 2. Основна обележја рада на дигиталним платформама

Дигиталне платформе рада се сматрају „највећом променом парадигме у иновацијама од тренутка индустријске револуције“ (Kaufman, 2008) и једном од најистакнутијих промена у свету рада током протекле деценије. Оне обухватају „web платформе“, где се посао, отвореним позивом, додељује географски раштрканој „маси“ – „масовни рад“ (енг. *crowdwork*) и апликације засноване на локацији (*apps*) које додељују посао појединцима у одређеном географском подручју – „рад по позиву“ (енг. *on-demand work*). Док се у оквиру рада по позиву спајање понуде и тражње одвија преко платформе, а услуга се испоручује у реалном, географски дефинисаном простору, код масовног рада, целокупан процес се одвија у виртуелном простору. Jeff Howe, репортер магазина „Wired“, увео је термин „*crowdsourcing*“ како би описао овај релативно нов феномен, омогућен софистицираним напретком софтвера, брзим и јефтиним продором персоналних рачунара и повећањем броја приступа истим (Howe, 2006а: 176, 179). „*Crowdsourcing*“ је термин који је у повоју и који се, са појавом нових апликација, непрестано развија, а Howe га дефинише као „чин преузимања посла који је традиционално обављало

Међународна организација рада). Користећи овај индикатор, поједини стручњаци процењују да је економија сарадње расла по годишњој стопи од 14 % (Kässi, Lehdonvirta, 2016: 1, 12). Као један од разлога за овакав раст у литератури се најчешће наводи способност платформи да створе ефикасан и брз систем упаривања понуде и тражње који омогућава клијентима приступ вештинама и талентима за које би морали да потроше знатно више средстава за процес селекције, а тражиоцима посла помаже да покажу своје знање и способности, те да се информишу о могућностима за радно ангажовање и развој каријере (McKinsey Global Institute, 2015: 1–14).

именовано лице (обично запослени) и додељивања истог недефинисаној, углавном великој групи људи, путем отвореног позива“ (Howe, 2006(б)). Двојица шпанских научника пак, након анализе групе научних чланака, закључују да постоје различите дефиниције „crowdsourcing“-а, које јасно илуструју недостатак консензуса и одређену семантичку конфузију. На основу спроведене анализе и спајања претходних парцијалних елемената, они су дали дефиницију која покрива било коју врсту „crowdsourcing“-а. Према њиховој дефиницији, „crowdsourcing“ је врста партиципативне *online* активности у којој појединац, институција, непрофитна организација или компанија предлаже групи појединаца различитих знања, способности и броја, путем флексибилног отвореног позива, добровољно преузимање задатка“ (Estellés-Arolas, González-Ladrón-de-Guevara, 2012: 9). Дакле, иако су дигиталне платформе производ технолошког напретка, рад на тим платформама личи на многе дугогодишње радне аранжмане и подразумева учешће најмање три стране: 1. радника, односно пружалаца услуга који деле добра, ресурсе, време и/или вештине – то могу бити приватна лица која услуге нуде повремено („peers“) или пружаоци услуга („професионални пружаоци услуга“); 2. корисника рада односно услуга и 3. посредника који путем интернетских платформи повезују пружаоце услуга и кориснике, те олакшавају трансакције између њих („платформе за сарадњу“) (European Commission, 2016: 3). Дигиталне платформе организују заједнички рад људи широм света на одређеном задатку, пројекту, креирању производа или пружању услуга. Клијенти („послодавци корисници“) најчешће немају никакву директну везу, нити правни однос са радником, већ је платформа тзв. послодавац (платформе себе не сматрају послодавцем, али их државе врло често тако категоришу, што доводи до нејасног положаја свих лица ангажованих преко платформе) и она их исплаћује за извршени рад. Клијент бира радника кога жели, а сама платформа решава сва правна питања и процедуре, наплаћујући за своје услуге проценат од сваког склопљеног и испуњеног уговора. Притом, платформе покушавају да повећају флексибилност за кориснике рада и да смање трошкове „празних“ или непродуктивних тренутака, истовремено задржавајући потпуну контролу над радним процесом како би трансакциони трошкови били минимални. Да би се испунили ови наизглед контрадикторни циљеви, морају се испунити два предуслова: прво, „гужва“ мора бити довољно велика да би платформама увек били на располагању појединци вољни да раде, али и да би се одржала довољна конкуренција између „гомиле“ радника и тиме одржале ниске цене рада; друго, уместо управљачких овлашћења која су својствена „традиционалним“ радним односима, корисници рада и дигиталне платформе ослањају се на механизме „дигиталне репутације“ да би извршили одабир радника и осигурали ефикасну контролу радног

учинка. Премда се појединачни модели разликују, основни приступ је исти: корисници рада додељују бодове, звездице или друге симболе статуса након што дигитални радници изврше задатак (Prassl, Risak, 2016: 7).<sup>3</sup> Из перспективе радног права, феномен рада који се обавља преко дигиталних платформи отвара ново поглавље у вековном проблему одређивања подручја примене радног законодавства: да ли се дигитални радници могу квалификовати као запослени те, у складу с тим, заслужују ли радноправну заштиту у распону од прописа о минималној заради и радном времену до права на заштиту од незаконитих отказа и колективних права? Да ли су они независни уговарачи, који послују за свој рачун, па могу бити препуштени грубим падовима тржишта или пак обављају нови облик рада па заслужују посебан правни статус и регулаторни апарат? Одговор који саме платформе дају је врло једноставан: *Uber*, *Mechanical Turk*, *TaskRabbit* и многе друге виде себе као дигиталне агенте који повезују кориснике рада и независне уговараче (Prassl, Risak, 2016: 2). Међутим, услови рада појединих платформи разликују се од земље до земље у складу са локалним условима, при чему ниво контроле који врше платформе може бити значајан, од утврђивања висине примања до прецизирања и надгледања начина извршења радних задатака (Prassl, Risak, 2016: 2).

### 3. Могући начини квалификације и радноправне заштите „дигиталних радника“

Напредак у дигиталним технологијама, широка доступност мобилних уређаја, све већа и бржа повезаност људи у комбинацији са реалностима представљеним у неколико циклуса економског пада, промене начина

<sup>3</sup> Дигитални рад може бити мач са две оштрице, подједнако способан да побољша или смањи квалитет живота радника. Главна предност оваквог начина рада лежи у могућности појединца да самостално одлучује које ће послове обављати, када, колико дуго и где ће радити (из удобности свог дома или кафића, на аутобуском стајалишту, чекаоници или било којем другом месту). Осим тога, лица могу да стекну било какво новчано примање ако су незапослена, односно да остваре додатно примање или постепено стичу професионално искуство. Лоша страна рада преко платформи јесте чињеница да је, углавном, правно неуређен, због чега радно ангажована лица обично нису пријављена и не уживају правну заштиту еквивалентну запосленима у радном односу (стабилност посла и примања, социјално осигурање). Поред тога, мноштво радника се сусреће са проблемом асиметрије информација и нарушеном приватношћу. На платформама има врло мало информација о потенцијалним корисницима њиховог рада и задацима које треба обавити. У суштини, радници виде само оно што корисници рада желе да они виде. Са друге стране, корисницима рада је, обично, доступна историја рада радника на платформи. Штавише, многе платформе дају корисницима право да одбију незадовољавајући резултат рада, без плаћања и без нужног одрицања од права на његово коришћење.



живота и генерацијских склоности су поред флексибилизације радног односа утицали и на појаву све већег броја samozапослених (Lobel, 2016: 2).<sup>4</sup> Међутим, ови нови „самостални предузетници“ и „фриленсери“<sup>5</sup> (енг. *freelancers*) веома су различити од оних из прошлости који су имали моћ преговарања о високим накнадама и могућност контролисања властитих услова рада. „Нови“ samozапослени, посебно они који су данас активни у виртуелним областима економије (енг. *crowdworkers*), више личе на раднике с почетка XX века који нису имали друге алтернативе него да продају свој рад на високо конкурентном тржишту радне снаге. Они се такмиче са великом резервном армијом радне снаге за разлику од samozапослених у слободним професијама. Поред тога, они су слични традиционалним запосленима, јер лично обављају посао вршећи живи, текући (а не опредмећени) рад. Коначно, они су, као и запослени, рањиви, јер зарађују за живот радећи за само једног или веома ограничен број непосредних уговорних партнера што их чини економски зависним од њих и ствара потребу за посебном заштитом. Стога није изненађујуће што се пред судове и административне органе све чешће поставља задатак утврђивања радноправног статуса „дигиталних радника“. Нека покренута питања су нова, с обзиром на технологију и пословне моделе различитих платформи које се непрестано развијају, али су многа добро позната након деценија судских и академских расправа о томе како би се уговорни модели који су се користили за структурирање „нетипичног“ рада могли уклопити у већ постојеће правне категорије. Бројне државе су и пре него што је дошло

4 Термин samozапослени се најчешће користи за означавање лица које, за разлику од запосленог (који ради за рачун послодавца, а заузврат добија зараду), извршава самостални рад, без подвргавања контроли другог лица, радећи сопственим средствима, за сопствени рачун (примера ради писци, трговци, адвокати, архитекте и агенти осигурања). Samozапослени задржавају пуну слободу у погледу средстава и начина рада, при чему за свој рад не стичу право на зараду, већ је њихова накнада директно зависна од профита (или потенцијала за профит) који је добијен од произведене робе и пружених услуга. Дакле, њихов положај карактеришу предузетничке шансе (и ризици), због чега остају изван традиционалног персоналног подручја радног права. Однос између њих и купаца њихове робе или услуга регулише друга грана права – пословно право. Видети: Engblom, 2003: 12–14; McKeown, 2015: 124; International Labour Organization. (2014). *International Classification by Status in Employment (ICSE)*. Преузето 20. 05. 2020. <https://ilostat.ilo.org/resources/methods/classification-status-at-work>, 6. мај 2020. године.

5 Појам „фриленсери“ није законски. То је уобичајен појам који користе радници, крајњи корисници услуга рада и друге организације у различитим радним окружењима. Уобичајено се термином „фриленсери“ („слободњаци“, „хонорарци“) означавају квалификовани радници (ни послодавци, ни запослени) који за накнаду обављају рад на одређено време, на основу уговора о пружању услуга, разним пословним клијентима (Kitching, Smallbone, 2008: V).

до појаве „дигиталног рада“, увеле законодавне мере како би заштитиле правни статус економски зависних и угрожених samozапослених радника. При томе, неке од њих нису одустале од традиционалног разликовања запослених и samozапослених, али су обезбедиле поједине заштитне мере у корист samozапослених лица,<sup>6</sup> док су друге, поред двеју традиционалних врста рада, као трећу врсту рада изричито издвојиле економски зависни рад, уз постепено обезбеђивање појединих аспеката радноправне заштите у корист економски зависних радника.<sup>7</sup> У светлу све већег броја радника

6 Асимилација samozапослених лица у оквир радног законодавства врши се увођењем претпоставке о постојању зависног рада. Тако је, примера ради, француски Законик о раду проширио своје подручје примене помоћу два приступа: први је увођење претпоставке о постојању уговора о раду, а други асимилација одређених лица у круг субјеката радноправне заштите. Претпоставка о постојању уговора о раду уведена је у корист професионалних новинара, уметничких извођача, манекена и трговачких представника, при чему је доказ о припадности радника одређеној професији довољан за примену радног законодавства. Идеја није да се само заштите ове категорије радника, већ и да се смањи несигурност која карактерише њихову ситуацију. Ови радници се понекад називају „запосленима по закону“. Другу категорију чине појединци који су асимиловани у персонално подручје примене Законика о раду на основу економске зависности, али немају својство запосленог и њихов се уговор не сматра уговором о раду, па се на њих ни радно законодавство не примењује у целости (нпр. појединци на челу предузећа, менаџери) (Lokies, 2004: 149–150). Други радноправни систем који је експериментисао са законским претпоставкама је холандски. Наиме, 1998. године је Законом о флексибилности и безбедности на раду измењен члан 7:610а Холандског грађанског законика и уведена законска претпоставка према којој се за радника који је радио код свог послодавца током периода од три месеца (или најмање 20 часова месечно) аутоматски претпоставља да је закључио уговор о раду (Pennings, 2011: 91–96).

7 Мали је број држава чланица Европске уније које признају концепт економски зависних радника, иако га, у различитим облицима и различитој мери, покушавају дефинисати. Постојање ове средње категорије радника, између samozапослених и запослених, резултира стварањем нових облика запослења, мада се њихов обим и садржај разликују од земље до земље. Тако је, примера ради, у Италији осмишљена концепција парасубординираних радника (као подврсте samozапослених лица) који се налазе на граници између samozапослења и традиционалног сталног запослења; у Уједињеном Краљевству постоји посебна категорија радника која се разликује од категорије запослених; у Аустрији постоје хибридне категорије радника признате законом – „слободњаци“ односно „фриленсери“ (нем. *freie Dienstnehmer*), „нови samozапослени“ (нем. *Neue Selbständige*), „уговарачи рада и услуга“ (нем. *Werkvertragnehmer*), на основу којих се могу видети знаке општег признавања економски зависног рада, посебно у случају „уговора о слободном пружању услуга“, док у Немачкој пак постоји концепција „лица сличних запосленима“ (нем. *arbeitnehmerähnliche Personen*). Најновију и најпотпунију дефиницију економски зависног рада има Шпанија. Законом усвојеним 2007. године, економски зависни радници су дефинисани као лица која редовно и лично обављају лукративну привредну или професионалну делатност само за једног клијента, остварујући по том основу најмање 75% свог укупног прихода, и то, под условом, да преузимају ризик посла и самостално организују њихов рад, док

који обављају рад на платформи, у литератури се сугерише да би проблем заштите дигиталних радника могао бити решен управо увођењем такве прелазне, средње категорије радника (Lobel, 2016: 10).<sup>8</sup> Идеја је да радници који имају само одређене карактеристике запослених уживају неке (не све) видове радноправне заштите (Davidov, 2014: 557). На тај начин се, према овој аргументацији, може оценити ниво заштите свих радноангажованих лица, а чињеница да је лична интеграција у процес рада неких лица мање интензивна и да уживају одређени ниво флексибилности и слободе може се заправо искористити у њихову корист. С друге стране, има теоретичара, попут Freedland-а и Kountouris-а, који се противе додавању треће, прелазне категорије радника. Иако веома критични према бинарној подели радника, они тврде да није могуће пронаћи јасан средњи слој између ове две категорије, као што није могуће пронаћи јасну разлику између запослених и samozапослених (Freedland, Kountouris, 2011: 104–112, 276–289). Да ли услед опречних ставова који долазе из литературе или одређене инертности законодавних органа, тек чињеница је да највећи број држава није вршио значајније законске измене, већ се и даље ослања на креативну улогу судова у прилагођавању појма „запослени“ различитим појединачним ситуацијама. Само неколико држава је отпочело процес усвајања правних прописа који су непосредно посвећени уређењу „дигиталног рада“. Према досадашњим

наручилац посла задржава право да утврђује техничке индикаторе рада (Opinion of the European Economic and Social Committee on „New trends in self-employed work: the specific case of economically dependent self-employed work“ (own-initiative opinion). *Official Journal of the European Union*. С 18, 19. 1. 2011; Directorate General for Internal Policies, Policy Department A: Employment Policy, 2013: 32–44).

<sup>8</sup> Тако се, примера ради, двојица америчких писаца, Seth D. Harris и Alan B. Krueger, полазећи од чињенице да се радници који раде преко дигиталних платформи не уклапају уредно у постојеће законске категорије „независних уговарача“ и „запослених“, залажу за увођење нове категорије радника коју су назвали „независни радници“. „Независни радници“ би, без обзира да ли раде преко *online* или *offline* посредника, добили одређену заштиту и користи које уживају запослени, као што су право на организовање, колективно преговарање и право на плаћање половине пореза и доприноса за социјално осигурање од стране посредничких платформи. Будући да је концептуално немогуће прописати радно време било којем појединачном посреднику, независни радници се не би квалификовали за зараду по основу броја радних сати, укључујући прековремени рад, гаранцију минималне зараде, као ни доприносе за осигурање за случај незапослености. Међутим, посредничким платформама би било омогућено да окупљају независне раднике ради куповине полисе осигурања и других погодности по нижим трошковима и већем квалитету, без ризика да се њихова правна веза трансформише у радни однос. Оно што заговорници ове идеје сматрају најважнијим, јесте да би реформе које предлажу помогле да се заштити и прошири тешко остварена друштвена кохезија која је у протеклом веку заштитила раднике и побољшала животни стандард, као и да се умањи правна несигурност и побољша ефикасно пословање на тржишту рада (Harris, Krueger, 2015: 10–12).

упоредноправним решењима, вршење рада у контексту економије сарадње не мора нужно да води заснивању радног односа. Тако, примера ради, италијански Предлог закона о дисциплини дигиталних платформи за дељење робе и услуга и аранжманима за унапређење економије сарадње од 2016. године, не квалификује пружаоце услуга који раде преко дигиталне платформе као раднике (у независном или подређеном смислу), већ као „оперативне кориснике“ (итал. *utente operatore*).<sup>9</sup> Међутим, он предвиђа обавезу „руководиоца“ (приватног или јавног субјекта који управља дигиталном платформом) да усвоји документ о корпоративној политици платформе (итал. *Documento di politica aziendale*) који подлеже обавезујућем мишљењу и одобрењу Агенције за заштиту конкуренције и тржишта.<sup>10</sup> Овај документ укључује уговорне услове између дигиталне платформе и корисника и не може садржати одредбе које, чак и индиректно, намећу било какав облик контроле извршења услуге, укључујући употребу било којег уређаја или хардверског и софтверског система.<sup>11</sup> Из овога се може закључити да, ако је платформа способна да врши неки облик „команде и контроле“ над оперативним корисницима, потоњи ће бити квалификовани као запослени (Perulli, 2020: 123). Француски законодавац је пак недавним Законом о раду у дигиталном добу од 2016. године (фр. *La Loi Travail à l'ère du numérique*) ово питање другачије регулисао (Perulli, 2020: 123). Он је пружио заштиту радницима на платформи тако што их је дефинисао као независне раднике. У ствари, то не мора бити њихова стварна квалификација, јер се само наводи да је предметни закон „применљив на независне раднике који користе дигиталне платформе у обављању своје професионалне активности“ и предвиђа скромну „друштвену одговорност“ платформи према радницима (у случају да платформа одређује карактеристике услуга или утврди цену добра) (Perulli, 2020: 123). То оставља отворена врата за могућу преквалификацију ових радника у случају да постоје индикатори подређености које су разрадили француски судови.

У праву Републике Србије дигитални рад није законски уређен.<sup>12</sup> Матични закон за област радних односа не регулише овај модалитет рада, мада

9 Camera dei Deputati, Proposta di Legge, N. 3564, *Disciplina delle piattaforme digitali per la condivisione di beni e servizi e disposizioni per la promozione dell'economia della condivisione*, Presentata il 27 gennaio 2016, Art. 2.

10 *Ibid.*, Art 4(1).

11 *Ibid.*, Art 4(2).

12 Иако још увек нема поузданих података о броју дигиталних радника (тзв. фриленсера) у Републици Србији, у разним глобалним извештајима Србија се већ годинама појављује као земља која је у самом европском и светском врху по њиховом броју на глобалним дигиталним платформама. На овакав тренд прва је указала Светска банка у свом извештају за 2015. годину сврставајући Србију у водеће земље у Европи

омогућава закључивање уговора о раду (за рад на даљину и рад од куће) или неку од четири врсте уговора за вршење рада ван радног односа. Неадекватност позитивноправних решења појачава чињеница да је домаћи Закон о раду усвојио концепцију „унитарног послодавца“ према којој је послодавац дефинисан као појединачна страна уговора о раду. Овакав концепт је неодговарајућ за модалитете рада преко дигиталних платформи који подразумевају учешће најмање три стране – радника, корисника рада и дигиталних платформи као посредника. Будући да су код ових модела рада послодавчева овлашћења подељена између више субјеката (или их они заједнички врше) постоји тешкоћа утврђивања субјек(а)та који има(ју) статус послодавца. Осим тога, не постоји правни механизам да се платформе које су активне на нашем тржишту приморају да пријаве своје пословање у националном контексту. Да би остварили приступ основном пакету социјалних права, дигиталним радницима у Србији као алтернатива остаје регистровање привредног субјекта (најчешће предузетничке радње), у ком случају морају сами плаћати порезе и доприносе за обавезно социјално осигурање. Имајући у виду да многи радници нису у финансијској могућности да то учине, они најчешће свесно одлучују да остану невидљиви за правни систем. То показује да постојећа правна решења нису прилагођена модалитетима рада на дигиталним платформама, те да продукују висок ниво скривене запослености (Анђелковић, Шапић, Скочајић, 2019: 3–9).<sup>13</sup>

#### **4. Правни положај „дигиталних радника“ у европском радном праву**

На нивоу Европске уније, већина држава чланица и социјалних партнера се противи увођењу било које треће посредничке категорије радника, попут такозваног „економски зависног радника“. Чак и у државама чланицама у којима такав концепт већ постоји у националном законодавству, попут

---

и свету по процентуалном учешћу дигиталне радне снаге у односу на укупан број становника, и у односу на укупну радну снагу у земљи. Такав статус Србије годинама потврђује и Индекс онлајн рада (OLI) Оксфордског института за интернет. Видети више: Анђелковић, Шапић, Скочајић, 2019: 3–9.

13 У погледу социјалне заштите, платформски радници су, због природе здравственог осигурања у Србији, у највећем броју случајева здравствено осигурани (било као лица која су регистрована за обављање делатности у виду занимања ради самосталног обављања делатности, као чланови породице осигураника, као незапослена лица или на неки други законом утврђен начин). Највећи изазови се тичу покривености пензијским и инвалидским осигурањем и осигурањем за случај незапослености, будући да они дигитални радници који су у реалности регистровани као незапослени или неактивно становништво у офлајн свету, упркос свом дигиталном раду, не остварују права по основу ових видова осигурања. Видети више: Анђелковић, Шапић, Скочајић, 2019: 3–9.

Италије, постојале су резерве да ли се на европском нивоу може осмислити недвосмислена дефиниција (Commission of the European Communities, 2007: 7). Европска комисија је у складу са европским стубом социјалних права покренула јавно саветовање о томе како најбоље решити потребу за већим суделовањем на тржишту рада, а притом осигурати праведне услове рада и одговарајућу социјалну заштиту (European Commission, 2016: 11). Како би се донекле појаснило како традиционална разлика између запослених и samozапослених лица вреди у контексту економије сарадње, у Комуникацији Европске комисије Европском парламенту, Савету и Европском привредном и социјалном одбору и Одбору регија о Европском програму за економију сарадње, испитивани су услови под којима постоји радни однос у складу с радним правом и судском праксом Европске уније (European Commission, 2016: 11). Према ставу Европске комисије изнетом у овом документу, постојање или непостојање радног односа утврђује се процењивањем појединачних случајева, при чему се узимају у обзир чињенице које карактеришу однос између платформе и пружаоца позадинске услуге те обављање повезаних задатака, а посебно следећи битне критеријуме: постојање подређености, природу рада и постојање накнаде за рад (European Commission, 2016: 12). „Да би се испунио критеријум подређености, пружалац услуга мора деловати под вођством платформе за сарадњу, при чему она одређује одабир делатности, накнаду за рад и услове рада. Другим речима, пружалац позадинске услуге не може слободно бирати које ће услуге и како пружати, нпр. у складу са уговорним односом који је склопио са платформом за сарадњу“ (European Commission, 2016: 12). У Програму, међутим, није објашњено шта значи „вођство“ платформе, али је речено да „постојање подређености не зависи нужно од стварног обављања управљачких активности или надзора на трајној основи“ (European Commission, 2016: 12). Заправо, услуге које се пружају путем дигиталних платформи трајно надилазе традиционални појам подређености као подвргавање запосленог власти послодавца према облицима „организационе подређености“. Из ове перспективе, горе наведено „вођство“ (које у складу са програмом Европске уније мора бити присутно) може се заиста постићи чак и у односу на дигиталну платформу која „унапред дефинише“ модалитете и услове рада, остварујући тако „вођство“ рада (Perulli, 2020: 123). Или, према широј концепцији „запосленог“, вођство се може остварити када је радник у положају „економске зависности“ у односу на платформу на основу низа критеријума, попут личног обављања посла, односа са платформом, недостатка оперативних ресурса радника, итд. (Perulli, 2020: 123).

## 5. Закључак

Иако је успон рада на дигиталним платформама релативно недавна појава, многа питања у вези са приступом радноправној и социјалној заштити (који су последица тешкоће квалификације одређеног лица као запосленог) уопште нису нова. Дугогодишњи проблем способности „атипичних“ радника да приступе радноправној и социјалној заштити односе се и на „дигиталне раднике“. Упркос бројним разликама међу државама, у највећем броју њих радноправна заштита је доступна само оним платформским радницима који испуњавају законску дефиницију „запосленог“ (или, у неким правима, „радника“). Другим речима, законска дефиниција запосленог или зависног радника представља капију за улаз у подручје радноправне заштите. Међутим, чињеница је да законодавци, како национални тако и наднационални, показују одређену инертност, избегавајући интервенцију у законски појам „запослени“ (односно појам подређености тамо где је законом одређен) у циљу његовог прилагођавања новом друштвено-економском контексту. Сходно томе, „дигитални радници“ који не могу бити квалификовани као подређени према традиционалном појму „запослени“, остају изван подручја примене радног, социјалног и пореског законодавства. С друге стране, њихова квалификација као независних уговарача у светлу врло традиционалних правних категорија, не искључује њихову потребу за одговарајућом заштитом почевши од права на правичну накнаду и ограничено радно време, преко заштите безбедности и здравља на раду и заштите за случај болести, повреде на раду и материнства, до слободе синдикалног организовања. Стога, ако се законодавци не одлуче за увођење суштинских, а вероватно и неповратних, промена у дефинисању појма „запослени“, задатак прилагођавања социјалне заштите развијеним праксама запошљавања биће препуштен судовима, који ће у сваком појединачном случају, путем оцењивања врсте платформе, њеног начина функционисања, модалитета обављања услуга и бројних других критеријума, одлучивати о постојању радноправног статуса. Успешност интерпретативног приступа зависиће од „осетљивости“ судова, као и изводљивости заузимања иновативних ставова услед текстуалне строгости законских појмова (тамо где постоје) или флуидности дефинисаног оквира, што свакако води непредвидивом исходу у процесу квалификације рада на платформи као подређеног или независног.<sup>14</sup> Због

14 Суочени са потребом аксиолошке рационалности у квалификацији радних односа, неки судови су почели широко тумачити постојеће правне категорије, настојећи да их што више прилагоде савременој радној пракси, чак и по цену изазивања сумњи о усклађености њихових одлука са традиционалном концепцијом подређености. Такав је случај са француским Касационим судом, који је сматрао прикладним квалификовати достављаче компаније „Take Eat Easy“ као подређене, вреднујући два чињенична

тога је у оваквом сценарију веома важно узети у обзир и друге могуће правце у правном третману платформских радника. Алтернативу проблемима квалификације радника на платформи као запослених нуде посредничке категорије које, иако критиковане у доктрини, понекад нуде задовољавајућа решења за проблеме свих економски зависних радника, па и платформских.<sup>15</sup> Свакако, поред преиспитивања оправданости и

елемента који би, према ставу Суда, указивали на стање подређености: геолокацију (која омогућава праћење у реалном времену положај радника и укупан број пређених километара) и постојање система награде и казне сличном дисциплинској власти послодавца. Према овом систему, достављачи имају право на бонусе за одређено време чекања у ресторану или за прекорачење просечне километраже, док им казне следе у случају неиспуњења уговорних обавеза, попут неодговарања на „лични“ телефон током „смене“, одбијања пријема испоруке, кашњења у испоруци, вожње без казиге итд.). Полазећи од чињенице да постојање радног односа не зависи од воље коју су изразиле стране, нити од имена које су дале њиховом споразуму, већ од *de facto* услова у којима се обавља радна активност, те да однос подређености карактерише обављање послова под надлежношћу послодавца који је овлашћен да даје наређења и упутства, контролише њихово извршавање и санкционише кршење радних обавеза, Суд је оценио да се на основу ова два елемента може извести закључак о постојању радног односа. Овакво образложење Касационог суда широко је критиковано на техничко-правном нивоу (Arrêt n°1737 du 28 novembre 2018 (17-20.079), Cour de cassation - Chambre sociale, ECLI:FR:CCASS:2018:SO01737, Преузето 15. 05. 2020. [https://www.courdecassation.fr/jurisprudencce\\_2/chambre\\_sociale\\_576/1737\\_28\\_40778.html](https://www.courdecassation.fr/jurisprudencce_2/chambre_sociale_576/1737_28_40778.html)). Уствари, прилично је тешко разумети како се из разматраних елемената (посебно уређаја за геолокацију) може закључити о постојању управљачке и дисциплинске власти, а да други индикатори, попут интеграције радника у организациони процес рада, нису узети у обзир. Међутим, управо ова критичка природа судског резонавања јасно показује спремност судске праксе да прилагоди концепцију подређености новим облицима рада који не представљају типичне примере прихваћене догматике, али који, ипак, захтевају адекватан социјални третман и заштиту (Perulli, 2020: 124).

15 Тако је у познатом случају Лондонски радни суд одобрио возачима „Uber“-а квалификацију „радника“ (а не „запослених“), у складу са Законом о правима из радног односа из 1996. године. Стицање статуса радника је важно јер је овој средњој категорији радника у британском радном праву гарантована одређена радноправна заштита (попут права на минималну зараду, заштиту од дискриминације, синдикално организовање). „Uber“ компанија користи платформу базирану на мобилним телефонима која омогућава људима којима је потребна услуга превоза (као такси) да пронађу неког ко такве ресурсе има (ауто) и који нуди услуге вожње (особа која има аутомобил који углавном стоји паркиран и возач који има времена и жели да понуди услугу вожње). Уберови возачи тако заправо продају своју услугу вожње и привремену употребу својих кола. За сваку трансакцију преко платформе компанија „Uber“ наплаћује маржу, односно она је посредник који је заправо организовао тржиште на коме ће се срести понуда и тражња и који наплаћује свој део у реализованој трансакцији. „Uber“ доноси предности и корисницима услуге вожње и својим возачима. Корисницима одговара чињеница да је пријава услуга на платформи бесплатна, а цена превоза и до 40% нижа од цене класичних такси услуга, док возачима одговара што сами одређују у које време ће да



пропорционалности постојећег законодавства које се примењује на економију сарадње, требало би узети у обзир посебности пословних модела економије сарадње и алата који се могу увести у правни систем како би се решиле тешкоће утврђења правног статуса послодавца, попут концепције „плуралног послодавца“ („повезаног послодавца“, „здруженог послодавца“ и сл.) која је, иначе, већ прихваћена у неким државама, попут Сједињених Америчких Држава, Канаде и Велике Британије.

### Литература и извори

Анђелковић, Б., Шапић, Ј., Скочајић, М. (2019). *Гиг економија у Србији: ко су дигитални радници и раднице из Србије и зашто раде на глобалним платформама?*. Београд: Центар за истраживање јавних политика.

Commission of the European Communities. (2007). Communication from the Commission to the Council, the European Parliament, the European Economic and Social Committee and The Committee Of The Regions – *Outcome of the Public Consultation on the Commission's Green Paper "Modernising labour law to meet the challenges of the 21st century"*. COM (2007) 627 final. Brussels.

Davidov, G. (2014). Setting Labour Law's Coverage: Between Universalism and Selectivity. *Oxford Journal of Legal Studies*, Vol. 34, No. 3. 543–566.

Davidov, G. (2016). *A Purposive Approach to Labour Law*. Oxford: Oxford University Press.

Davies, A.C.L. (2009). *Perspectives on Labour Law*. 2. ed. Cambridge: Cambridge University Press.

Directorate General for Internal Policies, Policy Department A: Employment Policy. (2013). *Social protection rights of economically dependent self-employed workers*. IZA Research Report, No. 54. European Union.

Do Rosário Palma Ramalho, M. (2016). *Tratado de Direito do Trabalho, Parte II – Situações Laborais Individuais* (6<sup>a</sup> ed.). Almedina: Coimbra.

Doherty, M. (2009). When the Working Day is Through: the End of Work as Identity?. *Work, Employment and Society*. Volume 23. Issue 1. 1–18.

---

раде и што искоришћавају своје аутомобиле који би иначе стајали паркирани, а који им сада генеришу додатни приход. *Employment Tribunals, Case Numbers: 2202551/2015 & Others, Mr Y Aslam, Mr J Farrar & Others v. Uber B.V., Uber London Ltd. & Uber Britannia Ltd*, 28 October 2016. Преузето 15. 05. 2020.

<https://www.judiciary.gov.uk/judgments/mr-y-aslam-mr-j-farrar-and-others-v-uber>

Engblom, S. (2003). *Self-employment and the Personal Scope of Labour Law - Comparative Lessons from France, Italy, Sweden, the United Kingdom and the United States*, Florence: European University Institute, Department of Law.

Estellés-Arolas, E. González-Ladrón-de-Guevara, F. (2012). Towards an integrated crowdsourcing definition. *Journal of Information Science*. XX (X). 1–14.

European Commission. (2016). Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions – *A European agenda for the collaborative economy*. COM (2016) 356 final. Brussels.

International Labour Organization. (2014). *International Classification by Status in Employment (ICSE)*. Преузето 6. 5. 2020.

<https://ilostat.ilo.org/resources/methods/classification-status-at-work>.

Kässi, O., Lehdonvirta, V. (2016). *Online labour index: Measuring the online gig economy for policy and research*, Oxford: Oxford Internet Institute.

Kaufman, W. (2008). *Crowdsourcing Turns Business On Its Head*, NPR radio broadcast. [Electronic version]. Преузето 15. 10. 2020. <http://www.npr.org/templates/story/story.php?storyId=93495217>.

Kitching, J., Smallbone, D. (2008). *Defining and estimating the size of the UK freelance workforce*, London: Kingston University.

Ковачевић, Љ. (2013). *Правна субординација у радном односу и њене границе*. Београд: Правни факултет Универзитета у Београду.

Lobel, O. (2016). The gig economy & the future of employment and labor law. *Research Paper Series 16-223*. San Diego: University of San Diego School of Law Legal Studies.

Lokiec, P. (2004). The scope of Labour Law and the notion of employee: Aspects of French Labour Law. U Araki, T. и Ouchi, S. (Прир.). *The Mechanism for Establishing and Changing terms and Conditions of Employment/The scope of Labour Law and the Notion of Employees*. Tokyo: The Japan Institute for Labour Policy and Training.

McKeown, Tui. (2015). What's in a Name? The Value of 'Entrepreneurs' Compared to 'Self-Employed'... But What about 'Freelancing' or 'IPro'? *International Review of Entrepreneurship*. Vol. 13. No. 103–116.

McKinsey Global Institute. (2015). *A labour market that works: Connecting talent with opportunity in the digital age*, Executive Summary.

Opinion of the European Economic and Social Committee on „New trends in self-employed work: the specific case of economically dependent self-employed work“ (own-initiative opinion). *Official Journal of the European Union*, C 18, 19. 1. 2011.

Pennings, F. (2011). The Protection of Working Relationships in the Netherlands. У Pennings, F. и Bosse, C. (Прир.). *The Protection of Working Relationships: A Comparative Study*. Kluwer Law International.

Perulli, A. (2020). The legal and jurisprudential evolution of the notion of employee. *European Labour Law Journal*. Vol. 11. No. 2. 117–130.

Prassl, J., Risak, M. (2016). UBER, TASKRABBIT, & CO: Platforms as employers? Rethinking the legal analysis of crowdwork. *Comparative Labor Law & Policy Journal, Forthcoming Oxford Legal Studies Research Paper*. No. 8. 1-30.

Rosioru, F. (2013). The changing concept of subordination. Cluj-Napoca: Babes-Bolyai University.

Supiot, A. (1992). L'identité professionnelle. У Savatier, J. (Прир.). *Les tendances sociales du droit contemporain*. Paris: Presses Universitaires de France.

Schoukens, P., Barrio, A. (2017). The changing concept of work: When does typical work become atypical?. *European Labour Law Journal*, Vol. 8, No. 4.

Felstiner, A. (2011). Working the Crowd: Employment and Labor Law in the Crowdsourcing Industry. *Berkeley Journal of Employment & Labor Law*. Vol. 32. No. 1. 143–204.

Freedland, M., Kountouris, N. (2011). *The Legal Construction of Personal Work Relations*. Oxford: Oxford University Press.

Harris, S., Krueger, A. (2015). *A Proposal for Modernizing Labor Laws for Twenty-First-Century Work: The 'Independent worker'*. Discussion Paper 2015 – 10. Washington, DC: The Brookings Institution.

Howe, J. (2006a). The Rise of Crowdsourcing. *Wired Magazine*. Issue 14. 06. 2006. Преузето 10. 5. 2020. [http://www.wired.com/wired/archive/14.06/crowds\\_pr.html](http://www.wired.com/wired/archive/14.06/crowds_pr.html)

Howe, J. (2006b). *Crowdsourcing: A Definition, Crowdsourcing*. Преузето 10. 5. 2020. [https://crowdsourcing.typepad.com/cs/2006/06/crowdsourcing\\_a.html](https://crowdsourcing.typepad.com/cs/2006/06/crowdsourcing_a.html)

**Marija Dragičević, LL.M.**

Teaching Assistant,

Faculty of Law, University of Niš

## **EMPLOYMENT LAW PROTECTION OF CROWDWORKERS: CONCEPTUAL ISSUES IN THE LEGAL DEFINITION OF CROWDWORKERS**

### **Summary**

*Although the increased performance in digital platform work has been recorded only recently, the numerous problems related to employment law and social welfare protection of crowdworkers are not new. Due to diverse issues in classifying specific individuals as employees, “atypical” workers and crowdworkers have encountered many problems while attempting to obtain employment law and social welfare protection. Despite numerous differences, majority of countries have made employment law protection available to those digital platform workers who meet the requirements of the legal definition of “an employee” (or “a worker”, as explicitly designated in specific legislations). In other words, the legal definition of an employee or a dependent contractor provides entrance into the area of employment law protection. However, both national and international legislators have demonstrated a certain degree of inertness in terms of avoiding to adjust the legal concept of “an employee” (or a subordinate, as defined in some legislations) to new social and economic circumstances. Considering the traditional concept of “employee”, a crowdworker cannot be designated as a subordinate; consequently, digital platform workers do not fall under the scope of relevant provisions of labor, social care and tax law. On the other hand, when it comes to traditional legal categories, classifying crowdworkers as independent contractors does not diminish their need for adequate protection, primarily in terms of fair financial compensation for work, clearly limited working hours, health care and safety at work, protection in case of illness, injury at work, maternity leave or freedom of association. Therefore, national legislators should revise the justifiability and proportionality of legislation applied to economic cooperation, and consider the specificities of economic cooperation business models and tools that can be used for resolving ample issues in defining employment law protection of crowdworkers and identifying entities that may have the legal status of the employer.*

**Keywords:** digital platforms, crowdworkers, economically dependent workers.

**Sladjana Mladenović,\***  
Research Associate,  
Institute for Political Studies, Belgrade

ПРЕГЛЕДНИ НАУЧНИ РАД  
10.5937/zrpfno-31769

UDK: 340.134:619](4-672EU)  
338.439

Раџ примљен: 09.04.2021.  
Раџ прихваћен: 24.05.2021.

## **THE ROLE OF THE EUROPEAN FOOD SAFETY AUTHORITY IN THE ACTIVE SUBSTANCE APPROVAL AND RENEWAL PROCEDURES WITHIN THE EU PESTICIDE POLICY\*\***

**Abstract:** *The EU decentralised agencies are involved in various sectorial EU policies and related composite procedures. One of the agencies, the European Food Safety Authority (EFSA), has a prominent role in the composite procedures within the EU pesticide policy – the active substance approval and renewal procedures. These procedures represent the initial steps in the complex administrative process of placing on the market and control of use of plant protection products. The procedures are arranged under the linear risk analysis model within which the scientific risk assessment is performed by Member States and the EFSA, while the political risk management is performed by the Commission and Member States in the comitology procedure. After a brief analysis of the key stages and outcomes of the procedures, the paper discusses two topics. The first relates to the properties of three key aspects of the EFSA's role in the procedures: 1) involvement in adopting guidance documents; 2) publishing appropriate documents and deciding on confidentiality requests; and 3) preparing and submitting the conclusion, its main scientific output related to active substance. The second topic includes five elements of confidence in the EFSA regarding the course and outcome of the procedure: efficiency, independence, transparency, high scientific quality and effective risk communication. The paper discusses the properties of the elements, the main identified challenges associated with them, as well as ongoing and future responses to these challenges, especially those introduced by the Transparency Regulation, adopted in 2019 and applicable from 27 March 2021.*

---

\*sladjana.mladenovic@ips.ac.rs

\*\*The paper has been developed within the research activities of the Institute for Political Studies, Belgrade, supported by the Ministry of education, science and technological development of the Republic of Serbia.

**Keywords:** *EU decentralised agencies, European Food Safety Authority, EU pesticide policy, active substance approval, active substance renewal, General Food Law, Plant Protection Products Regulation, Transparency Regulation.*

## 1. Introduction

The EU pesticide policy (EUPP) refers to placing on the market and control of use of plant protection products (PPPs). In order to be placed on the market and used, a PPP has to be authorised by a Member State (MS). Prior to the PPP authorisation, an active substance (AS) – a chemical, a micro-organism or a pheromone which enables a PPP to perform its function, has to be approved at the EU level. The European Food Safety Authority (EFSA), a decentralised EU agency, has a prominent role in that process.

The ASs used in PPPs were originally covered by the legislation on hazardous chemicals with the primary goal of removing trade barriers within the Community. Therefore, despite some uniform rules, there was no restriction on the use of those ASs (Vogel, 2012: 154). The subsequent legislation established the pre-approval safety requirements and imposed bans and restrictions on certain ASs at the Community level (Christoforou, 2004: 19). By adopting the Directive 91/414 (PPPD)<sup>1</sup> which harmonised the placing of PPPs on the market, the AS approval and renewal procedures were established at the Community level. Originally, the procedures involved only the Commission and MSs, and the EFSA got involved in 2003.

The legal framework governing the current AS approval/renewal system and the EFSA's role in it includes:

- 1) Regulation 178/2002 (GFL) which established the EFSA;<sup>2</sup>
- 2) Regulation 1107/2009 (PPPR), which repealed the PPPD, arranged the procedures and defined the processes and substantive approval/renewal criteria;<sup>3</sup>

---

1 Council Directive 91/414/EEC of 15 July 1991 concerning the placing of plant protection products on the market, *OJ L 230*, 19.8.1991, p. 1–32.

2 Regulation (EC) No 178/2002 of the European Parliament and of the Council of 28 January 2002 laying down the general principles and requirements of food law, establishing the European Food Safety Authority and laying down procedures in matters of food safety, *OJ L 31*, 1.2.2002, p. 1–24 (hereinafter: GFL 2002).

3 Regulation (EC) No 1107/2009 of the European Parliament and of the Council of 21 October 2009 concerning the placing of plant protection products on the market and repealing Council Directives 79/117/EEC and 91/414/EEC, *OJ L 309*, 24.11.2009, p. 1–50 (hereinafter: PPPR 2009).

3) Commission Implementing Regulation 844/2012, which arranged the renewal procedure in detail,<sup>4</sup> and

4) Commission Regulation 283/2013 setting out the data requirements for ASs.<sup>5</sup>

The system was rearranged in 2019 in response to the European Citizens' Initiative on glyphosate and the findings of the GFL evaluation (Chatzopoulou, Leiva Eriksson, Eriksson, 2020: 354). Changes were introduced by: 1) the Transparency Regulation 2019/1381 (TR) that amended both GFL and PPPR;<sup>6</sup> and 2) the new Commission Implementing Regulation 2020/1740 on the renewal procedure.<sup>7</sup> Both are applicable from 27 March 2021.<sup>8</sup>

The importance of the EFSA's role in the AS approval/renewal procedures should be evaluated against the EUPP's financial backdrop and strategic goals. Around the time the EFSA got involved, the EU PPP market had generated revenue of approximately €7 billion, while the costs of developing a new AS and PPP had been approximately €190 million. By 2016, the numbers increased to €12 billion and €250 million, respectively (European Commission [EC], 2020a: 11–12, 18). In addition, the producers spend approximately €300 million annually on preparing dossiers for approval/renewal procedures (EC, 2020a: 64).

The main EUPP strategic goals include reducing dependence on chemical PPPs, especially if they contain high-risk chemical ASs, and increasing the use of PPPs based on low-risk ASs, especially micro-organisms and pheromones. The goals were introduced in the strategic document on sustainable use of PPPs (Commi-

4 Commission Implementing Regulation (EU) No 844/2012 of 18 September 2012 setting out the provisions necessary for the implementation of the renewal procedure for active substances, as provided for in Regulation (EC) No 1107/2009 of the European Parliament and of the Council concerning the placing of plant protection products on the market, *OJ L 252*, 19.9.2012, p. 26–32 (hereinafter: Renewal 2012).

5 Commission Regulation (EU) No 283/2013 of 1 March 2013 setting out the data requirements for active substances, in accordance with Regulation (EC) No 1107/2009 of the European Parliament and of the Council concerning the placing of plant protection products on the market, *OJ L 93*, 3.4.2013, p. 1–84.

6 Regulation (EU) 2019/1381 of the European Parliament and of the Council of 20 June 2019 on the transparency and sustainability of the EU risk assessment in the food chain and amending Regulations (EC) No 178/2002, (EC) No 1829/2003, (EC) No 1831/2003, (EC) No 2065/2003, (EC) No 1935/2004, (EC) No 1331/2008, (EC) No 1107/2009, (EU) 2015/2283 and Directive 2001/18/EC, PE/41/2019/REV/1, *OJ L 231*, 6.9.2019, p. 1–28 (hereinafter: TR 2019).

7 Commission Implementing Regulation (EU) 2020/1740 of 20 November 2020 setting out the provisions necessary for the implementation of the renewal procedure for active substances, as provided for in Regulation (EC) No 1107/2009 of the European Parliament and of the Council, and repealing Commission Implementing Regulation (EU) No 844/2012, C/2020/7982, *OJ L 392*, 23.11.2020, p. 20–31 (hereinafter: Renewal 2020).

8 Art. 11, TR 2019; Art. 18, Renewal 2020.

ssion of the European Communities, 2006: 11), built into the PPPR and reaffirmed in the newest strategies, such as the European Green Deal (EC, 2019a: 12) and the Farm to Fork Strategy (EC, 2020b: 3, 6). The results achieved so far include: 1) the significant decrease of total number of ASs on the market (EC, 2020a: 8, 18); 2) the low share of high-risk ASs and relatively large (37%) and increasing proportion of ASs of less problematic profiles (EC, 2020c: 4); and 3) about 40% of new applications for ASs concern micro-organisms or presumably low-risk ASs (EC, 2020a: 28). The main future objectives include reducing the overall use of chemical PPPs by 50% by 2030 and additional incentives in developing and using PPPs based on low-risk and microbial ASs (EC, 2020b:6).

## 2. Approval and renewal procedures

The AS approval and renewal procedures are arranged under the linear risk analysis model characterised by the strict procedural separation of the scientific risk assessment performed by MSs and the EFSA, and the political risk management performed by the Commission and MSs in the comitology procedure (Bozzini, 2017: 29; Morvillo, 2020: 425). The approval/renewal procedure is a form of composite procedure i.e. multiple-step procedure with input from administrative actors both from the MSs and the EU (Hofmann, 2009: 136). The stages of the procedures are basically the same, with certain peculiarities of the renewal procedure.

The approval procedure begins when the AS producer submits the application and necessary dossiers to the MS of his choice. The MS, which becomes the Rapporteur Member State (RMS), conducts the assessment on its own or jointly with another MS under a co-rapporteur system.<sup>9</sup> After the assessment of the formal admissibility criteria of the application and the dossiers, the RMS carries out the risk assessment of the AS. The outcome of the risk assessment is the Draft Assessment Report (DAR), which answers the question whether it can be expected for the AS to comply with the approval criteria.<sup>10</sup> The renewal procedure has two peculiarities in this stage. First, the RMS and co-RMS (or a group of MSs acting as a RMS) for each AS are predetermined by the Commission.<sup>11</sup> Second, there is a two-step approach in the assessment of the formal admissibility criteria: the application is assessed first and the dossier later on. The application should be submitted three years prior to the end of the approval period at the latest.<sup>12</sup> If the application and the dossier are acceptable, the

---

9 Art. 7(1), (2), 8(1)–(3), 79(2), PPPR 2009.

10 Art. 4, 9–11, PPPR 2009.

11 Art. 1(1), (3), Renewal 2012.

12 Art. 15(1), PPPR 2009; Art. 1(1), (3), 2(2), 3, 6–8, Renewal 2012.



RMS begins to assess the fulfillment of the substantive criteria in accordance with the approval model. The final outcome is the draft Renewal Assessment Report (RAR).<sup>13</sup> Upon sending the DAR/RAR to the Commission and EFSA, the risk assessment within the EFSA begins.

The EFSA stage of the approval procedure has three phases of the so-called peer-review of the pesticide risk assessment (Rimkutė, 2018: IV–59). First, the EFSA publishes the DAR.<sup>14</sup> Second, the DAR is being commented by the applicant, other MSs and the public.<sup>15</sup> In the final phase, the EFSA submits its scientific outcome, which is in the form of a conclusion. During the process of preparing the conclusion, the EFSA may organise a consultation of experts, including experts from the RMS, and request additional information from the applicant. The EFSA's conclusion is submitted to the applicant, all MSs and the Commission, and eventually published.<sup>16</sup> The conclusion includes the details of the assessment procedure and the properties of the AS.<sup>17</sup> In the renewal procedure, the first two phases are mandatory, mirroring the approval procedure.<sup>18</sup> However, the EFSA's conclusion is not always mandatory; after the commenting phase, the Commission decides whether it is necessary.<sup>19</sup>

After the risk assessment stage is finished, the risk management stage begins. Its final outcome is the decision on the approval or renewal of approval of AS, adopted in the form of the Commission Implementing Regulation.<sup>20</sup>

Each stage of the procedure has precisely defined deadlines which can be extended if consultation or additional information from the applicant is needed (in the so-called stop-the-clock procedure). Ideally, the decision on AS approval should be taken in the period of two years and two and a half months, or in three years and five and a half months if stop-the-clock procedure is used (Bozzini, 2018: II–69). The renewal procedure has to end within three years since the submission of the application.

---

13 Art. 11, Renewal 2012.

14 Art. 12(1), 63, PPPR 2009.

15 Art. 12(1), PPPR 2009.

16 Art. 12(2), (3), PPPR 2009.

17 Art. 12(4), (5), PPPR 2009.

18 Art. 12, Renewal 2012.

19 Art. 13(1), Renewal 2012.

20 Art. 13(1), (2), 20(1), 79(1), (3), PPPR 2009; Art. 14, Renewal 2012.

### 3. Key aspects of the EFSA's role in AS approval and renewal procedures

There are three key aspects of the EFSA's role in AS approval/renewal procedures. First, the EFSA participates in the design of the procedure by adopting guidance documents. The remaining two aspects are related to the course and outcome of the procedure; they include: 1) deciding on requests for confidentiality and publication of documents; and 2) preparing and submitting the conclusion.

#### 3.1. Guidance documents

Guidance documents serve as a translation of the legal requirements into practical steps. They can be: 1) technical, related to AS data requirements; and 2) procedural, providing further clarifications on the procedure (Nganga, Bissonni, Christodoulou, 2018: 16, 26). The development and update of guidance documents led to the harmonisation of the AS assessment criteria, which is particularly important during the risk assessment at the RMS stage. The EFSA's prominent role in this process is acknowledged by the MSs (Bozzini, 2018: II-93).

There are four grounds of the EFSA's participation in the adoption of guidance documents. First, at the request of the Commission, the European Parliament (EP) or a MS, or on its own initiative, the EFSA may adopt a scientific opinion on matters within its mission.<sup>21</sup> The EFSA has already used this competence to adopt technical guidance on its own initiative (European Food Safety Authority [EFSA], 2015: 11). Second, the Commission may ask for the EFSA's scientific or technical help in any area within the EFSA's mission, particularly in developing technical guidance.<sup>22</sup> Third, the Commission may ask the EFSA to prepare or contribute to the guidance documents on the applications concerning microorganisms and pheromones.<sup>23</sup> Finally, the EFSA defines the criteria of relevance and reliability of the scientific peer-reviewed open literature on the AS which the applicant must submit as an addition to the AS dossier.<sup>24</sup> The EFSA has defined those criteria in its technical guidance (EFSA, 2011).

Guidance documents used in the approval/renewal procedures can be classified into two groups. The first group consists of the guidance documents listed in the Commission Communication (EC, 2013) which complemented the Implementing Regulation on data requirements. They are not legally binding *per se*, although in practice they operate as mandatory (Nganga et al. 2018: 32). The second gro-

---

21 Art. 29(1)(a), (b), GFL 2002.

22 Art. 31(1), GFL 2002.

23 Art. 77, 79(2), PPPR 2009.

24 Art. 8(5), PPPR 2009.

up consists of three types of guidance documents outside the Communication. The first type are technical guidance documents listed on the Commission DG SANTE's website, adopted by the DG or the EFSA. In the latter case, they must be noted by the Commission (Nganga et al. 2018: 32–34). The second type are the procedural guidance documents listed on the DG SANTE's website, mostly developed by the DG (Nganga et al. 2018: 32–34). The third type are the EFSA's non-noted technical guidance documents, scientific opinions and technical reports, listed on the EFSA's website (Nganga et al. 2018: 35–37). The guidance documents outside the Communication are not legally binding *per se* although, in practice, the EFSA-authored guidance documents noted by the Commission are *de facto* mandatory (Nganga et al. 2018: 42).

The key stakeholders from the academia, non-governmental organisations (NGOs) and industry have identified certain challenges concerning the adoption, quality and application of the guidance documents.

The issue of adoption varies across different areas. The guidance documents on chemical ASs in some areas are consolidated and up to date with the latest scientific developments, while in others the criteria and methodology are less consolidated (Bozzini, 2018: II–93–94). The guidance documents on low-risk chemical ASs have been developed and are in the process of adoption, while the ones on the microbial ASs are still in the developing phase (EC, 2020a: 92).

The quality of the guidance documents is being questioned. The scholars and NGOs consider that they are not always in line with the latest scientific developments (Robinson, Portier, Čavoški, Mesnage, Roger, Clausing, Whaley, Mulerman, Lyssimachou, 2020: 452) and certain data gaps have been identified (Bozzini, 2018: II–33). Also, NGOs point out that the content of the guidance documents is influenced by the industry (Robinson et al. 2020: 477). For its part, the industry complains that the guidance documents are “demanding, expensive, and not proportionate to the risk to be evaluated” and that their frequent update leads to the changes in the already prepared dossiers or the provision of additional information, significantly slowing down the procedure (Bozzini, 2018: II–33).

Most stakeholders criticise the application of the guidance documents due to the existence of certain regulatory insecurity during the risk assessment; the RMSs selectively apply the non-noted EFSA-authored guidance documents which, however, the EFSA may use (Bozzini, 2018: II–33; Nganga et al. 2018: 35).

### ***3.2. Confidentiality decisions and publication of documents***

The requirement for transparency of the risk assessment<sup>25</sup> implies that all documents in the procedure are publicly available. The EFSA publishes the application, summary dossiers, the DAR/RAR and its conclusion, except for those parts on which confidentiality was granted upon the applicant's request. The RMS decides on the confidentiality requests regarding the application and dossiers, while the EFSA decides on the confidentiality of the remaining documents.<sup>26</sup> Identified challenges and stakeholder criticism regarding confidentiality decisions shall be expounded later, in the section on Transparency.

### ***3.3. Preparing and submitting the conclusion***

The conclusion is the main scientific output of the EFSA. Its purpose is twofold. On the one hand, the conclusion represents the basis for "sound decision making" of risk managers (Hardy, Fontier, 2011: 1-2). The EFSA external evaluations have affirmed that its scientific outputs have been used in the EU risk management (EC, 2018b: 69), except in few cases in which the Commission's decision was not in line with them (EC, 2018a: 37). On the other hand, preparation of the conclusion is the key factor in promoting consistency of the procedure, favouring the application of harmonised guidance documents and facilitating a learning process among MSs, which can regularly discuss scientific and methodological issues. According to the EFSA, all DARs and RARs are significantly revised after the commenting phase (Bozzini, 2018: II-84, II-86, II-96).

In the view of MSs, there are two key shortcomings of the EFSA's conclusion. First, the conclusion is often regarded as "inconclusive". Although the EFSA highlights the remaining data gaps and areas of concern, it leaves the decision on the relevance of identified problems and their policy implications to the risk managers (Bozzini, 2017: 48). Second, some MSs criticise the EFSA for not taking into account their comments properly (Bozzini, 2018: II-86). The EFSA and MSs have jointly defined key measures in order to eliminate these shortcomings; the EFSA's conclusion shall: 1) include the divergent scientific views of MSs in the commenting phase; and 2) address the uncertainties, including contradictory evidence or lacking data by demonstrating different outcomes/endpoints associated with them (EFSA, 2017a: 7).

---

25 Art. 11(2), PPPR 2009; Art. 11(3), Renewal 2012.

26 Art. 10, 12(1), (2), 16, 63, PPPR 2009; Art. 5, 8(4), 12(4) 13(2), Renewal 2012.

#### **4. Confidence in the EFSA regarding the course and outcome of the procedure**

The lack of regulatory powers of the EFSA makes the confidence in its outputs the focal point of its activity (Abels, Kobusch, Träsch, 2016: 76–77). GFL proclaims the confidence of the EU institutions, the general public and interested parties in the EFSA as a key value which is to be attained by ensuring the EFSA's efficiency, independence, transparency, high scientific quality and effective risk communication.<sup>27</sup> While efficiency is related to meeting defined deadlines for the outputs, the remaining four elements are related to process reliability and output quality. Despite the prevailing high level of confidence in the EFSA by MSs and the Commission (Ludden, Godfrey, Kobilsky, Hahn, Jansen, 2018: 121), the challenges with all five elements have been identified in the approval/renewal procedures. Some of them are generated by the system setup and the limited capacity of MSs and the EFSA for its application, while others stem from the conflicting interests of the key stakeholders: the environmental NGOs and the industry. These challenges have been manifested to the greatest extent during the renewal procedure of glyphosate, one of the most commonly used ASs in PPPs at the EU market.

##### **4.1. Efficiency**

Despite the general appraisal of the EFSA as efficient (Ludden et al. 2018: 121), there have been significant delays in approval/renewal procedures. The approval procedure takes on average several months longer than prescribed, and for certain ASs a year or two longer (EC, 2020a: 69). The delays in renewal procedures have been mainly observed regarding the ASs approved before 2009. The delays in the renewals led to the prolongation of final decisions on ASs well beyond the legal deadline (Bozzini, 2017: 107), and by October 2018 no AS has been renewed within the initial approval period (EC, 2020a: 69).

The delays in the renewals have led the Commission to extend approval periods to allow for the completion of the procedures, which was heavily criticised by the EP and NGOs (EC, 2020a: 69). Significant delays and extensions of approval periods also delay the placing of low-risk ASs on the market and keep on the market the ASs that can later be found not to fulfill the approval criteria anymore (EC, 2020c: 4), contrary to the EUPP strategic goals.

The main reasons for the delays are systemic in nature, three of which stand out. First, there are reasons stemming from the nature of the procedure, mostly related to the increasingly complex data requirements and the need to evaluate

---

<sup>27</sup> Rec. 35, 40, Art. 22(7), GFL 2002.

a large number of dossiers simultaneously (Bozzini, 2018: II-80). Second, due to huge differences among MSs in terms of available expertise, many of them lack the capacity to act as a RMS (Bozzini, 2018: II-80-81). Finally, the EFSA's capacity to plan its work is reduced due to: 1) the increase in the number of sectorial legislation obliging the EFSA to conduct risk assessment (EC, 2018a; 29-31); and 2) budgetary constraints in increasing staff in the period 2014-2020 (EFSA, 2020: 53).

One specific reason for the delays concerns the lack of early dialogue with the applicants. The EFSA and the RMS have the obligation to cooperate with the applicants during the procedure in order to resolve any questions or identify the need for further explanations or additional studies.<sup>28</sup> However, such obligation does not exist prior to the submission of the application. Therefore, the applicants face difficulties in preparing the necessary dossiers and adapting them to the new legislation, which later causes the frequent use of stop-the-clock procedures and delays (Bozzini, 2018: II-87; EC, 2018a: 32).

The problem of delays is solved in four directions, namely by: 1) simplifying the procedure and facilitating communication; 2) advancing the dialogue between the participants in the procedure; 3) establishing early dialogue with the applicants; and 4) increasing the EFSA's financial and human resources.

The simplification of the procedure and facilitating communication take place on two levels. On a general level, the EFSA is obliged to establish and manage an online central submission system for submission of applications and information exchange between the participants in the procedure.<sup>29</sup> On a special level, the two-step approach in the renewal procedure is abandoned. The application and the dossiers shall be submitted simultaneously, thus reducing the time necessary for the assessment of the formal admissibility criteria.<sup>30</sup>

The advancement of the dialogue is achieved in three ways. First, the EFSA prepared the document with questions and answers on the procedure for MSs (EFSA, 2017a: 5). Second, e-consultation groups are envisioned in order to facilitate the exchange of information, expertise and experience between the experts in MSs and the EFSA (EFSA, 2017a: 5). Finally, an *ad-hoc* working group on accordance check is established, consisting of the EFSA, the European Chemicals Agency and the MSs. In relation to both the summary dossier and the DAR/RAR, the working group: 1) performs the accordance check; and 2) aims to develop EU-wide criteria for the advancement of their quality (EFSA, 2017a: 6). On the basis of its work,

---

28 Annex II, point 1.1, PPPR 2009.

29 Art. 39f, GFL 2002, as amended by Art. 1(9), TR 2019; Art. 5(1), 7(1), (2), Renewal 2020.

30 Art. 32b(4), (5), GFL 2002, as amended by Art. 1(6), TR 2019; Art. 6(1), (2), 8(1)(b), (c), Renewal 2020.

in 2019 the EFSA adopted the administrative guidance on submitting dossiers and assessment reports (EFSA 2019a) that was mandatory (EC, 2019b: 2–3). The recently adopted new guidance (EFSA, 2021a) is also mandatory (EC, 2021: 3).

In terms of early dialogue, the EFSA made a commitment to provide advice to the applicant prior to the application submission (EFSA, 2019b: 6). Upon the adoption of the TR, the EFSA is formally obliged to: 1) provide the pre-submission advice on the rules or the content of the application or notification to potential applicants or notifiers; and 2) publish general guidance on rules applicable to applications or notifications.<sup>31</sup>

In terms of increasing resources, the EFSA had asked for additional staff due to higher workload, but they became available only at the end of 2016 (EFSA, 2020: 53). The multiannual budget in the period 2021–2027 envisioned additional resources and staff in 2021 and 2022. However, the EFSA considers this insufficient given the workload and new tasks emanating from the TR implementation (EFSA, 2020: 55).

#### **4.2. Independence**

The EFSA's independence is ensured by a complex EU-wide system for the prevention of the conflict of interests (CoI), established by secondary and soft law provisions (Vos, Athanasiadou, Dohmen, 2020). The EFSA's independence policy was comprehensively evaluated for the first time in 2012. It showed that the EFSA has one of the most advanced and robust systems for providing independence (EC, 2018b: 73; European Court of Auditors [ECA], 2012: 37), especially concerning the industry-related risks (ECA, 2012: 20). The shortcomings identified in defining and implementing the assessment criteria of the CoI (ECA, 2012: 18, 24, 26, 31, 38) and the post-employment policy regarding the EFSA's employees (ECA, 2012: 35) have been addressed following the adoption of the new internal rules on independence (EFSA, 2014b; EFSA, 2017c; EFSA, 2018). The latest external evaluation concluded that the EFSA has "robust measures in place to ensure independence" (Ludden et al. 2018: 63). However, many stakeholders, especially NGOs, consider the EFSA's independence controversial and accuse the EFSA of having too close ties with the industry as well as of serious misconducts regarding the CoI (Rimkutė, 2018: IV–50–51; Robinson et al. 2020: 475–477).

Due to the increasingly restrictive CoI policy over the years, the EFSA has faced difficulties in recruiting high-level experts, a problem faced by all EU agencies (Ossege, 2015: 109). The EFSA observed this issue in 2012, when it was recognised that certain CoI situations are inevitable but need not imply misconduct or

---

31 Art. 32a, GFL 2002, as amended by Art. 1(6), TR 2019; Art. 4, Renewal 2020.

corruption, especially in highly specialised or unique organisations in which it is difficult to obtain expertise because the industry “competes” for the same experts as agencies (ECA, 2012: 11). Therefore, EU agencies experience continuous struggle to balance the need for expert knowledge and the threat on their independence (Ossege, 2015: 110). While NGOs, supported by some EP members and MSs, believe that any tie with the industry, including public-private partnerships that finance the areas in which experts are engaged, should be considered as a CoI (EC, 2018b: 75), other MSs believe that additional tightening of the rules on independence would increase the risk of losing expertise (EC, 2018b: 40, 88).

### **4.3. Transparency**

The majority of stakeholders perceive the EFSA as a transparent organisation (EC, 2018b: 84). However, some of them, mostly NGOs and the EP, challenge its transparency due to insufficient availability of industry studies. The main challenges concern: 1) the decisions on confidentiality; and 2) the possibility for the applicants to leave out the unfavourable studies.

The AS risk assessment is performed based on studies submitted by the applicant, i.e. industry, since the burden of proof is on the applicant (Morvillo, 2020: 427). However, the industry-originated studies raise concerns about the appropriate balance between the public interest in access to information and the private interest in confidentiality of the commercially sensitive information (Morvillo, 2020: 428). NGOs think that the EU applicable legislation excessively restricts the access to the industry studies (EC, 2018b: 84). The glyphosate renewal procedure was generally deemed to be non-transparent (Röttger-Wirtz, 2020b: 31–32); due to great public distrust, there has been a number of requests for access to documents and some actions before the Court. In the Court’s interpretation, the increased transparency was connected with the constitutional values of democracy, accountability and participatory openness which ultimately led to the adoption of the TR (Röttger-Wirtz, 2020b: 26).

The TR brings three key novelties for advancing transparency. First, the EFSA’s powers in deciding on confidentiality are extended in two ways: 1) during the approval procedure, the RMS has the obligation to consult the EFSA when deciding; and 2) in the renewal procedure, the EFSA shall assess all requests in all stages.<sup>32</sup> Second, a detailed procedure for confidentiality requests and decisions thereon is provided.<sup>33</sup> The EFSA was tasked with adopting practi-

---

32 Art. 7(3) PPPR 2009, as amended by Art. 7(1)(b), TR 2019; Art. 16 PPPR, as amended by Art. 7(4), TR 2019; Art. 63(1)–(2a), PPPR 2009, as amended by Art. 7(5), TR 2019; Art. 6(7), 11(5), Renewal 2020.

33 Art. 39a–39d, GFL 2002, as amended by Art. 1(9), TR 2019.



cal arrangements,<sup>34</sup> which were adopted in January 2021 (EFSA, 2021b; EFSA, 2021c). Finally, a system of appeals against decisions regarding confidentiality requests is gradually being introduced. The first phase involves a confirmatory application with a suspensive effect as a form of interlocutory revision of the EFSA's decisions.<sup>35</sup> The subsequent phase would be the establishment of a Board of Appeal to deal with the decisions on requests for confidentiality and confirmatory applications. It shall be considered within the evaluation of the EFSA to be performed by the Commission by the end of March 2026.<sup>36</sup>

The possibility of excluding the unfavourable studies by the applicants was the second challenge to the EFSA's transparency. The requirements of the PPPR did not provide any safeguard against such possibility (Morvillo, 2020: 428), i.e. the applicants could have stopped or not submit the studies that would provide evidence for risk to human health or the environment (Röttger-Wirtz, 2020a: 541).

The provisions of the TR revoke this possibility by introducing the notification to the EFSA of all studies intended to be carried out in support of an application prior to its submission. A prior notification is the obligation of both the applicants and the laboratories.<sup>37</sup> In the renewal procedure, the prior notification shall be followed by stakeholder and public consultations on the studies, including on their design. On the basis of consultations, the EFSA shall provide advice on the content of the application or notification and on the design of studies. After the submission of the application and the dossier and their publication, the EFSA shall organise another round of consultations in order to identify other relevant scientific data or studies.<sup>38</sup> The EFSA adopted practical arrangements in this regard in January 2021 (EFSA, 2021d).

#### **4.4. High scientific quality**

High scientific quality refers to the quality of the EFSA's scientific outputs and the reliability of the process of their development. The EFSA's scientific outputs are generally accepted in the mainstream scientific community and among MSs' authorities (EC, 2018a: 33) and considered to be reliable (EC, 2018b: 39–40, 68). However, there is a widespread concern in EU public opinion regarding the objectivity of scientific outputs, which applies to EFSA as well (Smith, Terry, Detken, 2012: 114). The experts' competence and the final outcome are conte-

---

34 Art. 7(3) PPPR 2009, as amended by Art. 7(1)(b), TR 2019; Art. 16 PPPR, as amended by Art. 7(4), TR 2019.

35 Art. 39b(1)(d), (2), GFL 2002, as amended by Art. 1(9), TR 2019.

36 Art. 61(3), GFL 2002, as amended by Art. 1(12), TR 2019.

37 Art. 32b, GFL 2002, as amended by Art. 1(6), TR 2019.

38 Art. 32c, GFL 2002, as amended by Art. 1(6), TR 2019; Art. 3, Renewal 2020.

sted on different grounds. The industry points to the EFSA's informal ties with the environmental lobbies, while the NGOs underscore the ties with chemical lobbies (Bozzini, 2017: 47).

The foremost examples of contestation include the procedures regarding neonicotinoids and glyphosate. In the former, the EFSA's scientific output led to the ban of neonicotinoids as harmful. It was an adverse outcome for the industry which criticised the procedure for having favoured the laboratory studies (which more often point to the hazardousness of the substance) over the field research and for having performed the assessment under a political pressure by the public and many environmental NGOs (Rimkutė, 2015: 122–125). In the glyphosate renewal procedure, on the basis of the EFSA's scientific output, a decision was made to renew the approval of the AS considered as carcinogenic by a part of the general public and scientific community. The problem arose due to the conflicting outputs of two scientific bodies which assessed glyphosate independently of one another: the International Agency for Research on Cancer (IARC) which concluded that glyphosate is probably carcinogenic, and the EFSA which concluded that glyphosate is unlikely to pose any carcinogenic risk to humans (Rimkutė, 2018: IV–16, IV–22–23). Challenging the EFSA's methodology and the correctness of its Weight of Evidence approach, critics from that part of the scientific community, NGOs and certain EP members pointed out that the glyphosate risk assessment was conducted primarily on the basis of the industry-originated studies favouring glyphosate while neglecting numerous independent peer-reviewed studies pointing to its carcinogenicity (Robinson et al., 2020: 454–463). On the other hand, the EFSA's experts involved in the procedure argued that high scientific standards were applied during the procedure, and that the different scientific outcomes were the result of specific differences in mandates, legal frameworks, procedures and epistemological approaches between these two bodies (Rimkutė, 2018: IV–91–96; Paskalev, 2020: 521–523; Röttger-Wirtz, 2020b: 14–15).

Bearing in mind that the contestation of the EFSA's objectivity was based on the conflicting findings of different scientific studies, the TR provided a solution for overcoming such situations. In cases of serious controversies or conflicting results, the Commission may request the EFSA to commission scientific studies in order to verify evidence used in the risk assessment process.<sup>39</sup> Although this solution has the potential to mitigate the prevalence of industry-originated studies (Morvillo, 2020: 431–432), thus removing a number of reasons for contesting the EFSA's objectivity, the critics argue that the only way to achieve this is to give the EFSA a mandate to commission all tests instead of the industry, which should not have the opportunity to choose a laboratory, design or

---

39 Art. 32d, GFL 2002, as amended by Art. 1(6), TR 2019.

conduct of the studies (Robinson et al. 2020: 473). In theory, it would diminish the influence of the industry on the assessment procedure but, in practice, the burden of proof would be transferred from industry to the EFSA, which would have to commission the studies in the same laboratories which perform most of the tests for the current industry studies (EC, 2018a: 34–35).

#### **4.5. Risk communication**

Risk communication refers to interactive exchange of information and opinions among stakeholders throughout the risk analysis process on risk-related issues, risk assessment findings, and the basis of risk management decisions.<sup>40</sup> It is shared between the EFSA, the Commission and the MSs, which have the obligation of mutual cooperation in order to promote the necessary coherence in the process.<sup>41</sup> Communication on the food-chain-associated risks represents a key part of the EFSA's mandate. By communicating in an open and transparent manner on the basis of independent scientific output, the EFSA may contribute to public confidence in the food risk assessment process (Alemanno, 2008: 20).

Risk communication in the AS approval/renewal procedures has not always been effective. In some cases, most notably glyphosate, it has had negative impact on both consumers' confidence and the acceptability of risk management decisions (EC, 2018a: 41-43; EC, 2020a: 60). Shortcomings of the risk communication have been noted on two levels. On a general level, there are two key shortcomings: 1) occurrence of conflicting communications between the EU and MSs risk assessors, as well as the divergences between the EFSA, the Commission and MSs; and 2) the time gap between the EFSA's communication on its output in the risk assessment stage and risk management decisions, which can emphasise the perceived lack of clarity of the final decision-making process (EC, 2018a: 41–42). On the EFSA level, although communication was generally appraised as effective and of good quality, the shortcomings included: 1) lack of clarity, except for the informed public; 2) discrepancy in views on the appropriate communication targets; 3) media perception of excessive complexity; and 4) prevalence of English language (EC, 2018b: 86). Despite having taken certain steps to eliminate the shortcomings (EFSA, 2014a; EFSA 2017b), the EFSA still needs to improve communication in the MSs so that the public can better understand complex outputs (Ludden et al. 2018: 69–70).

To eliminate the shortcomings on both levels, various stakeholders have suggested the adoption of the overall strategy to coordinate risk communication throughout the entire process (EC, 2018a: 42–43, 48). This solution is embedded in the

---

40 Art. 3(13), GFL 2002.

41 Art. 22(8), 40(3), GFL 2002.

TR which envisages the adoption of the general plan for risk communication. The plan aims to establish an integrated risk communication framework for the risk assessors and risk managers to follow in both the EU and MSs. The Commission is tasked with adopting and updating the plan by means of implementing acts, and the EFSA has to be consulted during the pre-adoption process.<sup>42</sup>

## 5. Conclusion

In performing its role within the three aspects considered, the EFSA exerts significant impacts on the design, course and outcome of the AS approval/renewal procedure. First, by producing the *de facto* mandatory guidance documents, the EFSA provides the authoritative interpretation of legal requirements and defines the content of practical steps in the procedure. Second, publishing documents and deciding on confidentiality requests are important in the complex balancing between the public interest in access to information and the private interest in confidentiality of the commercially sensitive information, both of which are protected by EU law. Finally, preparing and submitting the conclusion contributes to the consistency of the procedure and serves as a basis for decision-making by the risk managers. The synergistic effect of these aspects produces a condition in which the EFSA, in spite of having no regulatory powers, has a decisive influence on whether an AS will be approved or banned, thus indirectly affecting the placement or withdrawal of a PPP from the €12 billion market.

The responses to the identified challenges related to all five elements of confidence in the EFSA did not cause radical changes of the current AS approval/renewal system. Furthermore, the EFSA's role in it has become more important through the measures built into these responses, the most important of which are: 1) setting up the EFSA-managed online system for submitting applications and exchanging information in the procedure; 2) the EFSA's involvement in developing EU-wide quality criteria of the dossier and the DAR/RAR; 3) extending the EFSA's powers in deciding on confidentiality; 4) setting up the system of prior notification to the EFSA of all studies intended to be carried out in support of an application; 5) introducing a possibility for the EFSA to commission studies in cases of conflicting scientific findings related to the same AS; and 6) the EFSA's involvement in the preparation of the general plan for risk communication. Most of the measures are novelties introduced by the TR, and assessment of their effects will have to wait for the completion of AS approval/renewal procedures initiated after 27 March 2021.

---

<sup>42</sup> Art. 8a–8c, GFL 2002, as amended by Art. 1(2), TR 2019.

## References

- Abels, G., Kobusch, A., Träsch, J. (2016). Scientific Regulatory Cooperation within the EU: On the Relationship between EFSA and National Food Authorities. In Alemanno, A. and Gabbi, S. (eds.). *Foundations of EU Food Law and Policy: Ten Years of the European Food Safety Authority* (pp. 73–92). London, New York: Routledge.
- Alemanno, A. (2008). The European Food Safety Authority at Five. *European Food and Feed Law Review*. 3 (1). 2–24.
- Bozzini, E. (2018). Assessing criteria and capacity for reliable and harmonised 'hazard identification' of active substances. In: Dinu, A. and Karamfilova, E. *Regulation (EC) 1107/2009 on the Placing of Plant Protection Products on the Market* (pp. II–1–102). Brussels: European Parliamentary Research Service.
- Bozzini, E. (2017). *Pesticide Policy and Politics in the European Union: Regulatory Assessment, Implementation and Enforcement*. Cham: Springer International Publishing.
- Chatzopoulou, S., Leiva Eriksson, N., Eriksson, D. (2020). Improving Risk Assessment in the European Food Safety Authority: Lessons From the European Medicines Agency. *Frontiers in Plant Science*. 11. 349–359.
- Christoforou, T. (2004). The Precautionary Principle, Risk Assessment, and the Comparative Role of Science in the European Community and the US Legal Systems. In: Vig, N. J. and Faure, M. G. (eds.). *Green Giants? Environmental Policies of the United States and the European Union* (pp. 17–51). Cambridge, Massachusetts, London: MIT Press.
- Commission of the European Communities. (2006). *Communication from the Commission to the Council, the European Parliament, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions: A Thematic Strategy on the Sustainable Use of Pesticides*. COM (2006) 372 final. Brussels. 12.7.2006.
- European Commission. (2021). *Administrative guidance on submission of dossiers and assessment reports for the peer-review of pesticide active substances and on the MRL application procedure*. SANTE/10182/2021. 23 February 2021.
- European Commission. (2020a). *Commission Staff Working Document Accompanying the document Report from the Commission to the European Parliament and the Council: Evaluation of Regulation (EC) No 1107/2009 on the placing of plant protection products on the market and of Regulation (EC) No 396/2005 on maximum residue levels of pesticides*. SWD (2020) 87 final. Brussels. 20.5.2020.
- European Commission. (2020b). *Communication from the Commission to the European Parliament, the European Council, the Council, the European Economic*

*and Social Committee and the Committee of the Regions: A Farm to Fork Strategy for a fair, healthy and environmentally-friendly food system.* COM (2020) 381 final. Brussels. 20.5.2020.

European Commission. (2020c). *Report from the Commission to the European Parliament and the Council: Evaluation of Regulation (EC) No 1107/2009 on the placing of plant protection products on the market and of Regulation (EC) No 396/2005 on maximum residue levels of pesticides.* COM (2020) 208 final. Brussels. 20.5.2020.

European Commission. (2019a). *Communication from the Commission to the European Parliament, the European Council, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions: The European Green Deal.* COM (2019) 640 final. Brussels. 11.12.2019.

European Commission. (2019b). *Implementation schedule: Administrative guidance on submission of dossiers and assessment reports for the peer-review of pesticide active substances.* SANTE-10914-2019 rev.0. 22 March 2019.

European Commission. (2018a). *Commission Staff Working Document: The REFIT Evaluation of the General Food Law (Regulation (EC) No 178/2002).* SWD (2018) 38 final, part 1/2. Brussels. 15.1.2018.

European Commission. (2018b). *Commission Staff Working Document: The REFIT Evaluation of the General Food Law (Regulation (EC) No 178/2002).* SWD (2018) 38 final, part 2/2. Brussels. 15.1.2018.

European Commission. (2013). *Commission Communication in the framework of the implementation of Commission Regulation (EU) No 283/2013 of 1 March 2013 setting out the data requirements for active substances, in accordance with Regulation (EC) No 1107/2009 of the European Parliament and of the Council concerning the placing of plant protection products on the market.* OJ C 95. 3.4.2013. p. 1-20.

European Court of Auditors. (2012). *Management of Conflicts of Interest in Selected EU Agencies.* Special Report No. 15. Luxembourg; European Court of Auditors.

European Food Safety Authority. (2021a). *Administrative guidance on submission of dossiers and assessment reports for the peer-review of pesticide active substances and on the maximum residue level (MRL) application procedure.* *EFSA Journal: EFSA supporting publications.* 18 (3). 1-77.

European Food Safety Authority. (2021b). *Practical arrangements concerning transparency and confidentiality.* 18 January 2021.

European Food Safety Authority. (2021c). *Practical arrangements concerning confidentiality in accordance with Articles 7(3) and 16 of Regulation (EC) No 1107/2009.* 11 Jan. 2021.

European Food Safety Authority. (2021d). *Practical arrangements on pre-submission phase and public consultations*. 11 January 2021.

European Food Safety Authority. (2020). *Programming document 2021–2023*. 17 Dec. 2020.

European Food Safety Authority. (2019a). Administrative guidance on submission of dossiers and assessment reports for the peer-review of pesticide active substances. *EFSA Journal: EFSA Supporting Publications*. 16 (4). 1–49.

European Food Safety Authority. (2019b). *Network on Pesticide Steering Meeting: Minutes of the 24<sup>th</sup> meeting held on 09–10 April 2019, Parma* (Agreed on 06 May 2019).

European Food Safety Authority. (2018). *EFSA rules on competing interest management*. Parma. 1 July 2018.

European Food Safety Authority. (2017a). Action plan for improving the peer review process. *EFSA Journal: EFSA Supporting Publications*. 14 (2). 1–9.

European Food Safety Authority. (2017b). *Risk Communication Guidelines When Food is Cooking up a Storm: Proven Recipes for Risk Communications*. Parma.

European Food Safety Authority. (2017c). *EFSA's policy on independence*. Parma. 21 June 2017.

European Food Safety Authority. (2015). *Network of Pesticide Steering: Minutes of the 17<sup>th</sup> meeting held on 11–12.11.2014, Parma* (Agreed on 10 February 2015).

European Food Safety Authority. (2014a). *Risk Communication Guidelines When Food is Cooking up a Storm: Proven Recipes for Risk Communications*. Parma.

European Food Safety Authority. (2014b). *EFSA rules on Declarations of Interest*. Parma. 31 July 2014.

European Food Safety Authority. (2011). Submission of scientific peer-reviewed open literature for the approval of pesticide active substances under Regulation (EC) No 1107/2009. *EFSA Journal*. 9 (2). 1–49.

Hardy, A., Fontier, H. (2011). Editorial: Conclusions on Pesticides. *EFSA Journal*. 9 (6). 1–4.

Hofmann, H. C. H. (2009). Composite decision making procedures in EU administrative law. In: Hofmann, H. C. H., Türk, A. H. (eds.). *Legal Challenges in EU Administrative Law: Towards an Integrated Administration* (pp. 136–167). Cheltenham, Northampton: Edward Elgar Publishing.

Ludden, V., Godfrey, E., Kobilsky, A., Hahn, F., Jansen, L. (2018). *The 3<sup>rd</sup> Independent External Evaluation of EFSA 2011–2016: Final Report*, Coffey International Development Ltd; Ramboll Management Consulting, Retrieved 11 Feb. 2021, from [https://www.efsa.europa.eu/sites/default/files/3rd-Evaluation-of-EFSA\\_Final-Report100818.pdf](https://www.efsa.europa.eu/sites/default/files/3rd-Evaluation-of-EFSA_Final-Report100818.pdf).

Morvillo, M. (2020). Glyphosate Effect: Has the Glyphosate Controversy Affected the EU's Regulatory Epistemology? *European Journal of Risk Regulation*. 11 (3). 422–435.

Nganga, J., Bissonni, M., Christodoulou, M. (2018). *Guidelines for submission and evaluation of applications for the approval of active substances in pesticides*. Brussels: European Parliament – Policy Department for Economic, Scientific and Quality of Life Policies.

Ossege, C. (2015). Driven by Expertise and Insulation? The Autonomy of European Regulatory Agencies. *Politics and Governance*. 3 (1). 101–113.

Paskalev, V. (2020). The Clash of Scientific Assessors: What the Conflict over Glyphosate Carcinogenicity Tells Us about the Relationship between Law and Science. *European Journal of Risk Regulation*. 11 (3). 520–538.

Rimkutė, D. (2018). Mapping the practices of scientific (risk assessment) evaluation of active substances used in plant protection products. In Dinu, A., Karamfilova, E. *Regulation (EC) 1107/2009 on the Placing of Plant Protection Products on the Market* (pp. IV–1–130). Brussels: European Parliamentary Research Service.

Rimkutė, D. (2015). Explaining Differences in Scientific Expertise Use: The Politics of Pesticides. *Politics and Governance*. 3 (1). 114–127.

Robinson, C., Portier, C. J., Čavoški, A., Mesnage, R., Roger, A., Clausen, P., Whaley, P., Muilerman, H., Lyssimachou, A. (2020). Achieving a High Level of Protection from Pesticides in Europe: Problems with the Current Risk Assessment Procedure and Solutions. *European Journal of Risk Regulation*. 11 (3). 450–480.

Röttger-Wirtz, S. (2020a). Case C-616/17 *Blaise and Others*: The precautionary principle and its role in judicial review – Glyphosate and the regulatory framework for pesticides. *Maastricht Journal of European and Comparative Law*. 27 (4). 529–542.

Röttger-Wirtz, S. (2020b). *WP2 D.2.3 Glyphosate case study*. Retrieved 22 January 2021, from [https://recipes-project.eu/sites/default/files/2020-10/\\_CS6\\_Glyphosate.pdf](https://recipes-project.eu/sites/default/files/2020-10/_CS6_Glyphosate.pdf).



Smith, A., Terry, S., Detken, D. (2012). 10 Years of the European Food Safety Authority (EFSA) and the EU Food Safety System. *European Food and Feed Law Review*. 7 (3). 111–116.

Vogel, D. (2012). *The Politics of Precaution: Regulating Health, Safety, and Environmental Risks in Europe and the United States*. Princeton, Oxford: Princeton University Press.

Vos, E., Athanasiadou, N., Dohmen, L. (2020). *EU Agencies and Conflicts of Interests*. Brussels: European Parliament –Policy Department for Citizens’ Rights and Constitutional Affairs.

#### Legal acts

Commission Implementing Regulation (EU) No 844/2012 of 18 September 2012 setting out the provisions necessary for the implementation of the renewal procedure for active substances, as provided for in Regulation (EC) No 1107/2009 of the European Parliament and of the Council concerning the placing of plant protection products on the market, *OJ L 252*, 19.9.2012, p. 26–32.

Commission Implementing Regulation (EU) 2020/1740 of 20 November 2020 setting out the provisions necessary for the implementation of the renewal procedure for active substances, as provided for in Regulation (EC) No 1107/2009 of the European Parliament and of the Council, and repealing Commission Implementing Regulation (EU) No 844/2012, C/2020/7982, *OJ L 392*, 23.11.2020, p. 20–31.

Commission Regulation (EU) No 283/2013 of 1 March 2013 setting out the data requirements for active substances, in accordance with Regulation (EC) No 1107/2009 of the European Parliament and of the Council concerning the placing of plant protection products on the market, *OJ L 93*, 3.4.2013, p. 1–84.

Council Directive 91/414/EEC of 15 July 1991 concerning the placing of plant protection products on the market, *OJ L 230*, 19.8.1991, p. 1–32.

Regulation (EC) No 178/2002 of the European Parliament and of the Council of 28 January 2002 laying down the general principles and requirements of food law, establishing the European Food Safety Authority and laying down procedures in matters of food safety, *OJ L 31*, 1.2.2002, p. 1–24.

Regulation (EC) No 1107/2009 of the European Parliament and of the Council of 21 October 2009 concerning the placing of plant protection products on the market and repealing Council Directives 79/117/EEC and 91/414/EEC, *OJ L 309*, 24.11.2009, p. 1–50.

Regulation (EU) 2019/1381 of the European Parliament and of the Council of 20 June 2019 on the transparency and sustainability of the EU risk assessment in the food chain and amending Regulations (EC) No 178/2002, (EC) No 1829/2003, (EC) No 1831/2003, (EC) No 2065/2003, (EC) No 1935/2004, (EC) No 1331/2008, (EC) No 1107/2009, (EU) 2015/2283 and Directive 2001/18/EC, PE/41/2019/REV/1, *OJ L 231*, 6.9.2019, p. 1–28.

**Слађана Младеновић,**  
истраживач сарадник,  
Институт за политичке студије, Београд

**УЛОГА ЕВРОПСКЕ АГЕНЦИЈЕ ЗА БЕЗБЕДНОСТ ХРАНЕ У ПОСТУПЦИМА  
ОДОБРЕЊА И ОБНОВЕ ОДОБРЕЊА АКТИВНЕ СУПСТАНЦЕ У  
ОКВИРУ ПОЛИТИКЕ ПЕСТИЦИДА ЕВРОПСКЕ УНИЈЕ**

**Резиме**

*Европска агенција за безбедност хране у оквиру три кључна аспекта своје улоге остварује снажан утицај на обликовање, ток и исход поступака одобрења и обнове одобрења активне супстанце. Прво, доношењем de facto обавезујућих смерница, агенција ауторитативно тумачи прописе и одређује садржај процесних корака. Друго, објављивање докумената и одлучивање о захтевима за поверљивост значајни су у сложеном балансирању између два интереса које штити право ЕУ – јавног интереса за приступ информацијама и приватних интереса за поверљивост осетљивих комерцијалних информација. Коначно, процес израде закључка доприноси уједначеној примени поступака и служи као основа за одлучивање у фази управљања ризиком. Синергетски ефекат ових аспеката доводи до стања у коме агенција, иако нема регулаторне надлежности, има пресудан утицај на то да ли ће активна супстанца бити одобрена или забрањена, чиме посредно утиче на то који ће производ за заштиту биља бити стављен на тржиште вредно 12 милијарди евра, или повучен са њега.*

*Иако је поверење у агенцију, у начелу, на високом нивоу, уочене су две врсте изазова у вези са свих пет елемената поверења. Прва врста се односи на изазове који проистичу из поставки самог система и ограничених капацитета држава чланица и агенције да га примене. Одговори на њих обухватају низ мера за побољшање кадровских и материјалних капацитета агенције, као и процесне измене у циљу поједностављивања и убрзања поступака. Друга врста је повезана са перцепцијом да индустрија има превелики утицај на*

*обликовање и исход поступака. Одговор на то подразумева успостављање система који би могао делотворније да контролише спровођење студија које индустрија користи у поступку, као и да решава проблеме у случајевима када постоје супротстављени налази различитих научних студија у вези са истом активном супстанцом. Мере уграђене у ове одговоре, а посебно оне прописане Регулативом о транспарентности, додатно оснажују улогу агенције у поступцима.*

**Кључне речи:** *Децентрализоване агенције ЕУ, Европска агенција за безбедност хране, политика пестицида ЕУ, одобрење активне супстанце, обнова одобрења активне супстанце, Опште законодавство у области хране, Регулатива о производима за заштиту биља, Регулатива о транспарентности.*



**Маг. Радмила Драгишић\***  
Заменик директора Републичког  
секретаријата за законодавство,  
Бања Лука, Република Српска,  
Босна и Херцеговина

ПРЕГЛЕДНИ НАУЧНИ РАД  
10.5937/zrpfno-31490

UDK: 341.24(4-672EU)  
364.64

Раd примљен: 24.03.2021.  
Раd прихваћен: 27.05.2021.

## **ПРИМЈЕНА РЕГУЛАТИВЕ БРИСЕЛ II БИС НА ОСТВАРИВАЊЕ ПРАВА НА КОНТАКТ СА ДЈЕТЕТОМ ШИРЕГ ПОРОДИЧНОГ КРУГА ЛИЦА**

**Апстракт:** У овом раду истражујемо изворе права Европске уније којима је уређен један сегмент родитељске одговорности – право на контакт са дјететом. Наше истраживање се дотиче преласка са конвенцијског (међудржавног) уређивања области правосудне сарадње за брачне спорове и питање родитељске одговорности на уређивање које су вршиле институције Европске уније, при чему је посебна пажња усмјерена на Регулативу Брисел II бис. Кратко указујемо на њен однос са Хашком конвенцијом о грађанско-правним аспектима међународне отмице дјете, Хашком конвенцијом о надлежности, мјеродавном праву, признању, извршењу и сарадњи на подручју родитељске одговорности и мјера за заштиту дјете, те другим међународним изворима права, док се детаљније бавимо њеним односом са Регулативом Брисел II бис recast, која ће се примјењивати од 1. августа 2022. године. Однос са потоњом анализирамо искључиво у подручју права на контакт са дјететом. Поред наведеног, анализирамо први предмет у којем је Суд правде Европске уније одлучивао у погледу примјене Регулативе Брисел II бис на захтјев бака и дједова за остваривање права на контакт с дјететом, у смислу да ли се надлежни суд, који треба да одлучи о начинима остваривања таквог права, одређује на основу наведене регулативе или на основу правила међународног приватног права држава чланица. Предметни рад је користан за стручну и научну заједницу јер се, између осталог, бави питањем оправданости доношења посебног извора права који би на равни Европске уније уредио питање узајамног извршења судских одлука о правима на контакт

---

\*strbacr73@gmail.com

*са дјецом, како је то предложила Република Француска, иницијално руковођена основним правом дјетета на контакт са оба родитеља.*

**Кључне ријечи:** *право на контакт са дјететом, француски приједлог, Регулатива Брисел II бис, Регулатива Брисел II бис recast, судска пракса.*

## 1. Увод

Базични правни акт у области правосудне сарадње за брачне спорове и питања родитељске одговорности на равни Европске уније, којим су у већем обиму преузете одредбе Конвенције Брисел II од 28. маја 1998. године (Gaudemet-Tallon, 2001: 83–122; Kennett, 1999: 467–472), била је Регулатива Савјета 1347/2000 од 29. маја 2000. године о надлежности, признавању и извршењу судских одлука у брачним споровима и стварима повезаним с родитељском одговорношћу за дјецу оба супружника (Регулатива Брисел II)<sup>1</sup>. Овај секундарни извор правне тековине Уније, којим је озваничено `продирање` тадашње Европске заједнице у Породично право (McElevay, 2002: 883–908), није садржински одредио појам родитељске одговорности, као што то није учињено ни у Конвенцији Брисел II. У сваком случају, он је стављен ван снаге доношењем Регулативе Савјета (ЕС) 2001/2003 од 27. новембра 2003. године о надлежности, признавању и извршењу судских одлука у брачним споровима и у стварима повезаним с родитељском одговорношћу, у правној литератури познатој и као „Регулатива Брисел II бис“, која је од 1. марта 2005. године обавезујућа за све државе

1 За означавање регулативе као правног акта Европске уније користи се и термин „уредба“. Ипак, термин „регулатива“ је најближи оригиналном називу овог акта на енглеском и француском језику, те је најприхватљивији из разлога што остали термини заправо представљају превод оригиналног назива на српски језик. Веома је тешко регулативи, као посебном правном акту наћи истовјетно значење у оквиру домаћих правних аката. У земљама региона постоје различити приступи овом питању. Термин „регулатива“ се садржи и у радовима као што су: Радивојевић, З. и Кнежевић-Предић, В. (2009). *Како настаје и делује право Европске уније*, Службени гласник Републике Србије; Станивуковић, М. (2001). *Регулатива Савета о надлежности и признању и извршењу судских одлука у грађанским и трговинским стварима (2002/44/ЕС)*, Европско законодавство бр. 1/02; Тучић, Б. (2016). *Суверенитет, јуриспруденција и уставни плурализам: оглед у правном поретку Европске уније*, ЈУ Народна и универзитетска библиотека Републике Српске, Бања Лука. На овом мјесту је важно да се истакне да се у Републици Србији, у оквиру превода члана 288 Уговора о функционисању Европске уније, умјесто термина „регулатива“ користи термин „уредба“. У том смислу, погледати превод пречишћене верзије Уговора о Европској унији и Уговора о функционисању Европске уније – доступно на: [https://www.mei.gov.rs/upload/documents/eu\\_dokumenta/ugovor\\_o\\_eu\\_i\\_funkcionisanju\\_eu\\_prociscena\\_verzija\\_jul\\_20.pdf](https://www.mei.gov.rs/upload/documents/eu_dokumenta/ugovor_o_eu_i_funkcionisanju_eu_prociscena_verzija_jul_20.pdf)

чланице европске организације, осим за Краљевину Данску (Boele-Woelki & González-Beilfuss, 2007). Важно је да се истакне да је, када је ријеч о подручју родитељске одговорности које се односи на контакт са дјецом, Република Француска још 3. јула 2000. године предложила да Савјет донесе Регулативу о узајамном извршењу судских одлука о правима на контакт са дјецом (Initiative OJ C 234, 15. 8. 2000).

Регулатива Брисел II бис, поред експланаторних исказа из уводних изјава, садржи правне норме које су, због утврђивања начина признавања и извршења судских одлука, аутентичних исправа и споразума у Унији, у служби њиховог слободног протока и рјешавања сукоба надлежности између држава чланица, али и у служби устоличавања, кроз конститутивне јединице тог секундарног извора права, правила за њихово признавање и извршење у државама чланицама.

Регулатива Брисел II бис представља суплемент Хашкој конвенцији о грађанско-правним аспектима међународне отмице дјече од 25. октобра 1980. године (Tetley, 2012: 135–141), као „једном од најуспјешнијих инструмената усвојених под окриљем Хашке конференције за међународно приватно право“ (Kostić-Mandić, 2017: 397; Župan, Ledić i Drventić, 2019: 9–30) и уводи посебна правила у погледу њене повезаности са одредбама Хашке конвенције о надлежности, мјеродавном праву, признању, извршењу и сарадњи на подручју родитељске одговорности и мјера за заштиту дјече (Станивуковић, 2018: 25–48; Trimmings & Momoh, 2021: 1–19). Сасвим сигурно, ова регулатива покрива двије области породичног права – брачна питања и родитељску одговорност. Међутим, док се иницијална Регулатива Брисел II, у сегменту родитељске одговорности, односила само на родитељску одговорност у погледу заједничке дјече родитеља који се разводе, кроз Регулативу Брисел II бис је родитељска одговорност у цијелости обухваћена, односно проширена на сву дјецу без обзира на брачни статус, а важно је да у њен дјелокруг улазе и грађански аспекти међународне отмице дјече (Kruger & Samyn, 2016: 2).

Европска комисија је 30. јуна 2016. године, у складу са чланом 65 Регулативе Брисел II бис, а на основу информација које су доставиле државе чланице, израдила извјештај о примјени овог секундарног извора права (52014DC0225), те након јавних консултација предузела мјере у циљу израде акта којим ће се унаприједити постојећа рјешења. Наведено је резултирало тиме што је у посебном законодавном поступку (Craig & De Vurga, 2011: 130), након што је Европски парламент 18. јануара 2018. године доставио мишљење о Приједлогу Комисије, а 14. марта 2019.

године мишљење о Приједлогу у којем су инкорпорисани ставови Савјета, донесена Регулатива Савјета (ЕУ) 2019/1111 од 25. јуна 2019. године о надлежности, признавању и извршењу одлука у брачним споровима и у стварима повезаним с родитељском одговорношћу, те о међународној отмици дјецe (Регулатива Брисел II бис recast) (Musseva, 2020: 129–142), која ће се, с изузетком Краљевине Данске, почети примјењивати 1. августа 2022. године, осим чл. 92, 93 и 103 (одредбе којима се Комисија овлашћује за доношење делегираних аката и ажурирање одговарајућих прилога – образаца) који се примјењују од 22. јула 2019. године. Чланом 104, став 1 Регулативе Брисел II бис recast одређено је да се Регулатива Брисел II бис ставља ван снаге од 1. августа 2022. године.

У наставку, употребом методе анализе, компаративне, историјске и методе случаја дајемо приказ разлика између Регулативе Брисел II бис и Регулативе Брисел II бис recast, у дијелу који се односи на право на контакт са дјететом, „као аспектом родитељске одговорности који се огледа нарочито у праву да се дијете одведе из мјеста свог уобичајеног боравишта на ограничени период времена, укључујући права која се односе на његу личности дјетета“ (Lazić, et al., 2018: 30). Такође, анализирамо први предмет у којем је Суд правде Европске уније одлучио у погледу примјене Регулативе Брисел II бис на захтјев бака и дједова за остваривање права на контакт с дјететом, у смислу да ли се надлежни суд, који треба да одлучи о начинима остваривања таквог права, одређује на основу наведене регулативе или на основу правила међународног приватног права држава чланица. У коначници доносимо закључна разматрања.

## **2. Приказ разлика између одредби Регулативе Брисел II бис и Регулативе Брисел II бис recast у сегменту остваривања права на контакт са дјететом**

Уводним изјавама Регулативе Брисел II бис покушава се, између осталог, разријешити дилема у вези са француским приједлогом за доношење посебног акта који би уредио питање узајамног извршења судских одлука о правима на контакт са дјецом јер је посредством њих европски законодавац указао да се питање примјене прописа о родитељској одговорности често јавља у контексту брачних предмета (Biagioni, 2019: 289). Стога, како се наводи, нема потребе за доношење посебног правног акта који би уредио питање родитељске одговорности, а самим тим и питање права на контакт са дјететом, већ је цјелисходније да постоји јединствен извор права (тачка (б) уводних изјава). У овом дијелу је важно споменути да на равни Савјета Европе постоји посебан извор права који уређује питање контакта са дјецом.



Ријеч је о Конвенцији из 2003. године чија се „основна начела разликују у односу на круг лица која имају право на контакте са дјететом, па су тако начела за одређивање контаката са родитељима одвојена од начела за одређивање контаката са другим лицима. Остала начела која су од посебне важности односе се на процесна права дјетета, начине рјешавања спорова о контактима те мјере осигурања и јемства ради остваривања права на контакте.“ (Rešetar, 2019: 245). Приједлог поменути конвенције спомиње се у Радном документу Комисије о узајамном признавању одлука у стварима повезаним са родитељском одговорношћу из марта 2001. године [COM(2001) 166 final], као једном од припремних докумената пред доношење Регулative Брисел II бис. Вратимо се у наставку упоредном приказу одабраних секундарних извора права Уније који уређују питање контакта са дјететом.

Европски законодавац је појам родитељске одговорности садржински одредио на истовјетан начин у Регулative Брисел II бис и Регулative Брисел II бис recast, прописујући да он означава права и обавезе које се односе на дијете или његову имовину, која су судском одлуком додијељена физичком или правном лицу, примјеном права или споразумом са правним дејством, те да у себи инкорпорира право старатељства и право на контакт с дјететом. Ипак, у приступу и обиму регулисања сегмента контакта са дјететом, постоје значајне разлике између ова два извора права (Agas Kramar, 2020: 92). Разумљиво, потоњи извор права је свеобухватнији и осјетно прецизнији, како у дијелу уводних изјава, тако и у нормативном дијелу (Magnus & Mankowski, 2012), премда, како ће се показати, још увијек постоји простор за значајна унапређења. У уводним изјавама<sup>2</sup> се разлози за његово доношење, између осталог, своде на потребу да прекогранични спорови који се односе на дјецу буду краћи и јефтинији без потребе за проглашењем извршности за све одлуке у предметима повезаним са родитељском одговорношћу (Carpaneto, 2019: 265–285). У нормативном дијелу се то јасно и утврђује у члану 34 Регулative Брисел II бис recast. На овом мјесту умјесно је да се подсетимо да је Регулative Брисел II бис тај услов већ укинут за одређене одлуке којима се одобрава право на контакт и одређене одлуке које подразумевају повратак дјетета.

Тежња европског законодавца је да се између држава чланица конституишу једнаки услови у погледу прекограничног извршења одлука у стварима повезаним с родитељском одговорношћу. Наиме, у појединим државама чланицама предметне су одлуке извршне без обзира што није исцрпљена могућност изјављивања правних лијекова, док је у другима извршност

---

2 Тачке 18, 46, 58, 61, 66, 75, 76, 79, 82, 83 и 84 уводних изјава Регулative Брисел II бис recast.

одлуке условљена исцрпљивањем наведене могућности. С обзиром на потребу да се води рачуна о хитним разлозима и ситуацијама, Регулатива Брисел II бис recast, у члану 27, став 6, предвиђа да суд државе чланице поријекла одређене одлуке у стварима повезаним са родитељском одговорношћу може прогласити привремено извршним, чак и ако се против њих још може изјавити правни лијек, и то одлуке којима се налаже повратак дјетета у складу са Хашком конвенцијом из 1980. године и одлуке којима се додјељује право на контакт са дјететом.

Обје регулативе одређују да се у предметима повезаним с родитељском одговорношћу, због заштите интереса дјетета, надлежност установљује уз уважавање `критеријума близине`, према којем је примарно надлежна држава чланица у којој дијете има уобичајено боравиште, осим у одређеним случајевима мијењања дјететовог уобичајеног боравишта или када другачије произилази из споразума носилаца родитељске одговорности.

Новину и својврстан корак напријед представљају смјернице из тачке (61) уводних изјава Регулативе Брисел II бис recast у вези са начином остваривања права на контакт са дјететом из друге државе чланице, гдје се констатује да тијела надлежна за извршење или судови у држави чланице извршења требају имати право да детаљно утврде практичне околности или правне услове које је потребно испунити у складу са правом државе чланице извршења, али се и јасно сугерише да би требало да се у држави чланице извршења олакша извршење одлуке, коју због њене неодређености није могће извршити, на начин што би се омогућило тијелу надлежном за извршење или суду извршења да је учини конкретнијом и прецизнијом. Ради усклађивања са правним захтјевима који су у сегменту извршења садржани у националном праву државе чланице извршења, попут учешћа органа за дјечју заштиту или психолога у фази извршења, сугерише се и утврђивање свих неопходних мјера. Истовремено се истиче да ниједном таквом мјером не би требало утицати на битне елементе одлуке о остваривању права на контакт са дјететом нити их превазилазити, као ни омогућити суду извршења да мјере које нису садржане у оквиру права државе чланице извршења замијени другим мјерама. Наведене смјернице су преточене у правне норме етаблиране у члану 54 Регулативе Брисел II бис recast.

У уводним изјавама Регулативе Брисел II бис recast се указује на потребу да захтјеве за сарадњу у стварима повезаним са родитељском одговорношћу, централном тијелу државе чланице суда који подноси захтјев или надлежном тијелу које подноси захтјев, упуте судови и надлежна тијела, с тим да у тим захтјевима требају бити садржани и захтјеви за

пружањем информација и помоћи носиоцима родитељске одговорности који захтијевају признавање и извршење одлука на подручју замољеног централног тијела, посебно у вези са правима на контакт и повратком дјетета, укључујући информације о добијању правне помоћи, захтјеве за олакшавање постизања споразума међу носиоцима родитељске одговорности посредовањем или другим начинима алтернативног рјешавања спорова, те захтјеве упућене суду или надлежном тијелу да размотри потребу за предузимањем мјера за заштиту дјетета или његове имовине. Насупрот наведеном детаљном усмјеравању сарадње централних тијела, те надлежних судова и тијела, које је уграђено у члан 79 новог извора права, Регулатива Брисел II бис, у уводној изјави (25) кратко сугерише да би централна тијела требала да сарађују у општим и појединачним предметима, као и у сврху подстицања постизања пријатељског рјешења у породичним споровима око питања родитељске одговорности, наводећи да централна тијела сарађују у Европској правосудној мрежи у грађанским и трговачким стварима, успостављеној Одлуком Савјета 2001/470/ЕЗ од 28. маја 2001.

У тачки 82 уводних изјава Регулативе Брисел II бис recast садрже се смјернице у вези са правном помоћи, према којима ако је суд неке државе чланице већ донио одлуку о стварима повезаним са родитељском одговорношћу или разматра такву одлуку, а њено провођење треба да се изврши у другој држави, суд би требао да је у могућности да затражи помоћ судова или надлежних органа те друге државе чланице у вези са провођењем одлуке. У тачки 83 дају се смјернице у вези са провођењем поступка по захтјеву за смјештај дјетета у другој држави чланици. С тим у вези, одређује се да је потребно провести савјетовање за добијање пристанка за смјештај дјетета у другој држави чланици, при чему је наглашено да суд или надлежан орган који разматра захтјев за смјештај треба, прије него што наложи или договори смјештај, прибавити пристанак надлежног тијела државе чланице у којој би дијете било смјештено. Констатује се да би државе чланице, у складу са судском праксом Суда<sup>3</sup>, требале успоставити јасна правила и поступке у сврху добијања пристанка на основу одредби Регулативе Брисел II бис recast, како би се гарантовали правна сигурност и брзина у поступању, с тим да изостанак одговора у року од три мјесеца не би требало тумачити као пристанак, а смјештај не би требало извршити без пристанка. У наставку овог дијела уводних изјава

3 C-435/06 – C *Korkein hallinto-oikeus – Finland*; C-523/07 - A *Korkein hallinto-oikeus – Finland*; C-403/09 PPU *Jasna Detiček v Maurizio Sgueglia*; C-92/12 PPU, *Health Service Executive v S.C. and A.C.*; C-404/14, *Proceedings brought by Marie Matoušková – Request for a preliminary ruling from the Nejvyšší soud České republiky*; C-215/15, *Vasilka Ivanova Gogova v Ilia Dimitrov Iliev*, итд.

одређује се минимална садржина захтјева. Наиме, он треба да укључује барем сљедеће елементе: извјештај о дјетету и разлоге за предложени смјештај или збрињавање; информацију о очекиваном трајању смјештаја; информацију о разматраним начинима финансирања, употпуњену свим другим информацијама које би замољена држава чланица могла сматрати релевантним, попут свих предвиђених мјера надзора, мјера за контакт с родитељима, другим сродницима или другим особама с којима је дијете у блиском односу; разлоге зашто се такав контакт не разматра у контексту члана 8 Европске конвенције о заштити људских права и основних слобода. Узимајући у обзир наведену судску праксу Суда, ако се пристанак на смјештај даје за утврђени период, тај пристанак не би се требао односити на одлуке или договоре којима се продужује трајање смјештаја. У таквим би околностима требало поднијети нови захтјев за пристанак.

Ако се у држави чланици дјететовог уобичајеног боравишта разматра одлука о смјештају дјетета у установу за дјечју заштиту или код хранитеља, суд би у најранијој фази поступка требао размотрити одговарајуће мјере гарантовања поштовања права дјетета, посебно права на очување његовог идентитета те права на одржавање контакта с родитељима, или према потреби с другим сродницима у контексту чл. 8, 9 и 20 Конвенције Уједињених нација о правима дјетета. Наведеним одредбама ове конвенције државе уговорнице се, између осталог, обавезују да ће поштовати право дјетета да сачува свој идентитет, укључујући држављанство, име и породичне односе признате законом, а када је дијете незаконито лишено неких или свих елемената свог идентитета, те државе ће пружити одговарајућу заштиту у циљу његовог поновног брзог успостављања. Поред наведеног, државе уговорнице обезбјеђују да се дијете против његове воље не раздваја од родитеља, осим када надлежни органи који подлијежу судској контроли утврде да је такво раздвајање неопходно у најбољем интересу за дијете. Такво је утврђивање неопходно у одређеном случају, попут случаја који укључује злостављање или занемаривање дјетета од стране родитеља, или у случају када родитељи живе одвојено и мора се донијети одлука о дјететовом пребивалишту. Такође, државе уговорнице треба да поштују право дјетета које је одвојено од једног или оба родитеља да редовно одржава личне односе и непосредан контакт са оба родитеља, осим ако је то у супротности са најбољим интересима дјетета. Према слову Конвенције, дијете које је привремено или трајно лишено породичног окружења или коме се не може дозволити да остане у том окружењу, има право на посебну заштиту и помоћ коју пружа држава, а државе уговорнице су се обавезале да ће својим националним прописима осигурати алтернативну његу за такво дијете, која може, између осталог, обухватати хранитељски

смјештај, кафале исламског закона, усвојење или по потреби смјештај у одговарајуће установе за његу дјеце. При разматрању рјешења, дужна пажња се посвећује пожељности континуитета у васпитању дјетета и етничкој, вјерској, културној и језичкој припадности дјетета.

Ако је суд упознат с посебном повезаношћу дјетета са другом државом чланицом, одговарајуће мјере могле би посебно укључивати обавијест конзуларном тијелу те државе чланце ако је примјењив члан 37, тачка (б) Бечке конвенције о конзуларним односима, према којој, ако су релевантне информације доступне надлежним органима државе пријема, такви органи имају дужност да без одлагања обавијесте надлежно конзуларно представништво о сваком случају када се чини да је одређивање старатеља или повјериоца у интересу малољетника који је држављанин државе шиљатељице. Давање ових информација, међутим, не прејудуцира дјеловање прописа државе пријема у вези са таквим одређивањима. Информацијама које је доставило централно тијело те друге државе чланице могао би се такође подићи ниво такве освијештености. Одговарајуће мјере би могле укључивати и захтјев тој држави чланици на основу Регулative Брисел II бис recast за информацијама о родитељу, сроднику или другим особама које би могле бити погодне за бригу о дјетету. Надаље, зависно од околности, суд би такође могао затражити информације о поступцима и одлукама које се односе на родитеља или браћу и сестре дјетета. Од пресудне важности и даље би требали бити интереси дјетета.

### **3. Надлежност за одлучивање о захтјеву бака и дједова за право на контакт са дјететом (Случај C-335/17 *Neli Valcheva v Georgios Babanarakis*)**

Пред првостепеним бугарским судом вођен је поступак по захтјеву Нели Валчеве, баке Христоса Бабанаракиса, рођеног 2002. године у браку Мариане Колеве, кћерке тужитељице, и Г. Бабанаракиса, који је престао одлуком грчког суда који је старатељство над Христосом Бабанаракисом повјерио његовом оцу. Тај је суд одредио начине остваривања мајчиног права на контакт са дјететом, који укључују контакте интернетом и телефоном, као и личне сусрете у Грчкој у трајању од неколико сати једном мјесечно. Тужитељица је у свом захтјеву навела да јој је онемогућено одржавање квалитетног контакта са унуком, као и да је безуспјешно тражила подршку грчких тијела, те је захтијевала да бугарски суд утврди начине остваривања права на контакт са унуком. Њен захтјев је ишао за тим да јој се одобри да унука редовно виђа неколико викенда сваког мјесеца, као и да он остаје код ње једну или двије седмице у току празника два

пута годишње. Првостепени суд се огласио ненадлежним за одлучивање по захтјеву тужитељице, а другостепени суд је потврдио првостепену одлуку, наводећи да се Регулатива Брисел II бис примјењује на предмете који се односе на право на контакт дјетета са ширим породичним кругом лица, у који припадају његове баке и дједови, и да су на основу члана 8 те регулативе за одлучивање о захтјеву надлежни судови државе чланице у којој је дијете имало уобичајено боравиште у тренутку покретања поступка пред судом, односно грчки судови. На одлуку другостепеног суда тужитељица је изјавила жалбу Врховном касационом суду Републике Бугарске, који је упутио захтјев Суду правде Европске уније постављајући претходно питање (Rodin, 2011: 127–144) о томе да ли се Регулатива Брисел II бис примјењује на право на контакт с дјететом бака и дједова, односно треба ли појам „право на контакт с дјететом“ из члана 1, став 2, тачка (а) и члана 2, тачка (10) Регулативе Брисел II бис тумачити на начин да се не примјењује само на контакт између родитеља и дјеце већ и на контакт са другим сродницима који нису родитељи, посебно са баком и дједом? Суштински, национални суд је поставио питање треба ли се одређивање суда надлежног за одлучивање о захтјеву у вези са правом на контакт с дјететом, извршити на основу Регулативе Брисел II бис или на основу међународног приватног права државе чланице.

Као што смо напријед навели, а то је истакао и општи правобранилац Maciej Szpunar у уводном дијелу Мишљења у предмету C-335/17, Суду правде се први пут пружила прилика да одлучи у погледу примјене Регулативе Брисел II бис на захтјев бака и дједова за право на контакт с дјететом. Користећи ту прилику, тај суд је у својој пресуди од 31. маја 2018. године истакао да се у наведеној регулативи не наводи да ли „право на контакт“, како је оно дефинисано у њеном члану 2, тачка (10) обухвата право бака и дједова на контакт са дјететом, као и да тај појам треба тумачити аутономно, узимајући у обзир његов текст, структуру и циљеве Регулативе Брисел II бис, али и припремне акте пред њено доношење, као и друге акте права Уније и међународног права. Даље је Суд навео да је у наведеној одредби право на контакт дефинисано широко, те да нарочито обухвата право да дијете, на ограничено вријеме, буде одведено на мјесто које није његово уобичајено боравиште. Из наведеног, према оцјени Суда правде, произилази да том дефиницијом није установљено никакво ограничење у погледу лица која могу бити носиоци права на контакт. Како би се утврдило јесу ли баке и дједови међу особама на које се примјењује та дефиниција, Суд правде је узео у обзир подручје примјене Регулативе, како је то наведено у њеном члану 1, став 1, тачка (б), на основу којег се та регулатива примјењује на додјелу, извршавање, пријенос, ограничење или одузимање родитељске одговорности.

Појам права на контакт са дјететом помиње се у члану 1, став 2, тачка (а), као и у члану 2, тачка 7 Регулative. У члану 1, став 2, тачка (а) се наводи да се предмети који се односе на родитељску одговорност тичу и права на родитељско старање и права на контакт с дјететом. Када је ријеч о члану 2, тачка 7, а како смо већ напријед навели, њиме се појам родитељске одговорности дефинише као „права и обавезе које се односе на дијете и његову имовину, који су судском одлуком додијељени физичкој или правној особи, примјеном права или споразумом са правним дејством, укључујући, између осталог, и право родитељског старања и одгоја дјетета те право на контакт са дјететом. С обзиром на те одредбе, према схватању Суда правде, Регулativeм Брисел II бис се аброгационо не искључује да је право на контакт са дјететом које захтијевају баке и дједови у односу на своје унукe обухваћено њеним подручјем примјене.

#### **4. Закључна разматрања**

Један од основних циљева Регулative Брисел II бис recast је да се унаприједи правила о заштити дјеце у случајевима прекограничних спорова о родитељској одговорности, као што су они који се односе на старатељство, право на контакт са дјететом и отмицу дјетета. Иновирани одредбе допуњују постојеће кроз: предвиђање јаснијих правила о могућности да дијете изрази своје ставове, те се уводи обавеза да се дјетету истински пружи за то прилика; потпуно укидање егзекватуре за све одлуке у питањима родитељске одговорности, а што ће уштедјети вријеме и новац за грађане када одлука треба да циркулише из једне у другу државу чланицу; побољшана и јаснија правила о случајевима отмице дјетета унутар Уније посредством увођења јасних рокова како би се осигурало да се ови случајеви рјешавају ефикасно; јаснија правила о промету аутентичних исправа и вансудских споразума; предвиђање да ће споразуми о разводу, законској растави или питањима родитељске одговорности моћи циркулисати када су праћени одговарајућом потврдом; јасније одредбе о смјештају дјетета у другу државу чланицу, укључујући потребу за претходним пристанком за све смјештаје, осим тамо гдје дијете треба бити смјештено код родитеља; усклађивање одређених правила за извршни поступак, иако поступак извршења и даље уређује закон државе чланице извршења; увођење неких усклађених основа за обуставу или одбијање извршења, чиме се даје већа правна сигурност родитељима и дјеци (Blackburn, 2019). Ипак, свјесни да се *Recast* као техника користи како би се у изворни текст прописа уградиле усвојене измјене и допуне (нови моменти), као и да правни текст који се израђује примарно треба да за основу има детаљне анализе у сврху откривања евентуалних правних

празнина и недостатака у пропису на снази, као и да иновирани текст прописа пролази кроз комплетну законодавну процедуру и објављује се у „Службеном гласнику Европске уније“, запажено је да се у временском интервалу у којем се још увијек актуелно примјењује Регулатива Брисел II бис, те се очекује примјена Регулативе Брисел II бис recast, пред Судом правде Европске уније појавило претходно питање које се тиче права на контакт дјетета са ширим породичним кругом лица. Суштински, постављено је питање да ли ће за одлучивање у вези са постављеним захтјевом за контакт бити надлежан суд који треба да се одреди на основу одредби те регулативе или суд који треба да се одреди на основу међународног приватног права државе чланице.

Из напријед извршеног компаративног приказа разлика између Регулативе Брисел II бис и Регулативе Брисел II бис recast, ипак, није јасно видљиво да се право на контакт односи и на право које је резервисано и за шири круг сродника дјетета – одговор на то питање аброгационо не даје ни нова регулатива. Да је то недвосмислено и јасно прописано, не би постојала ни потреба за постављањем претходног питања, као ни потреба да се Суд при одлучивању користи чудесном матрицом позивања на циљ и подручје примјене Регулативе, те намјеру законодавца. Поред тога, Суд у одлуци коју смо у овом раду разматрали тумачи садржинска одређења што, према нашој оцјени, није уобичајено јер садржинска одређења (дефиниције) и служе како би се јасно одредили појмови који се користе у извору права. Оправдано је, стога, поставити питање да ли се израз „право на контакт“ могао прецизније одредити у самој регулативи. Тако би се избјегло поновно постављање истог претходног питања након почетка примјене Регулативе Брисел II бис recast, која иако садржи свеобухватније одредбе о родитељској одговорности, па тако и о праву на контакт, ипак оставља довољно широк простор за размишљање да ли би реализација француског приједлога за доношење посебног извора права у подручју контакта са дјететом, употпуњеног додатним моментима везаним за питања надлежности и другим питањима која смо напријед анализирали, била боље рјешење. Овако, Регулативи Брисел II бис (али и Регулативи Брисел II бис recast) може се оправдано приговорити да представља „модел пропис“ који се, у дијелу остваривања права на контакт с дјететом, одликује приличном недореченошћу, што га са једне стране чини погодним за тумачење од стране Суда, а са друге непогодним за практичну примјену која је од базичне важности за постизање адекватног нивоа правне сигурности. Иако су државе чланице биле опредјељене да сачувају своје надлежности у области родитељске одговорности, па самим тим и у сегменту остваривања контакта дјетета са ширим породичним



кругом лица, Суд правде Европске уније је заузео став да се надлежни суд мора одредити у складу са рјешењима Регулативе Брисел II бис, а не у складу са међународним приватним правом државе чланице.

### **Литература и извори**

Aras Kramar, S. (2020). *The Voice of the Child: Are the Procedural Rights of the Child Better Protected in the New Brussels II Regulation?* Open Journal for Legal Studies. 3(2). p. 92. Retrived from 23. January 2021. From DOI: 10.3259/coas.ojls.0302.01087a

Biagioni, G. (2019). *Jurisdiction in Matters of Parental Responsibility Between Legal Certainty and Children's Fundamental Rights*. European Papers – A Journal on Law and Integration, Vol 4(1), p. 289. Retrived from 23. January 2021. From doi: 10.15166/2499-8249/291

Blackburn, H. (2019). *The International Family Law Group LLP, The Advent of Brussels II bis Recast*, Retrieved from 29, January 2021. From <https://www.iflg.uk.com/blog/advent-brussels-ii-bisrecast>

Boele-Woelki, K. & González-Beilfuss. C. (1999). *Brussels II bis: It's Impact and Application* in the Kennett, W. (1999). II. The Brussels II Convention. International and Comparative Law Quarterly, 48(2), Oxford University Press, pp. 467-472. Retrieved from 25, January 2021. From Doi: 10.1017/S0020589300063326

Carpaneto, L. (2019). *Impact of the best interests of the child on the Brussels II ter Regulation*. In E. Bergamini & C. Ragni (Eds.), *Fundamental rights and best interests of the child in transnational families* (pp. 265-285). Cambridge/Antwerp/Chicago: Intersentia.

Craig, P. & Búrca, de G. (2011). *EU Law – Text, Cases and Materials*, Fifth edition, Oxford University Press.

Gaudemet-Tallon, H. (2001). *La convention dite «Bruxelles II» : convention concernant la compétence, la reconnaissance et l'exécution des décisions en matière matrimoniale*. In: *Droit international privé : travaux du Comité français de droit international privé*, 14e année, 1998–2000. pp. 83–122. Retrieved from 25, January 2021. From

DOI : <https://doi.org/10.3406/tcfdi.2001.1097>

Kostić-Mandić M. (2017). *Međunarodno privatno pravo*, Pravni fakultet Univerziteta Crne Gore, Podgorica.

Kruger, T. & Samyn, L. (2016). *Brussels II bis: successes and suggested improvements*, Journal of Private International Law, 12:1, pp1 32–168, Retrieved from 29, Janury 2021. From DOI: 10.1080/17441048.2016.1151150

Lazić, V., et al. (2018). *Regulation Brussels II bis – Guide for Application*: As part of the final output from the project 'Cross-Border Proceedings in Family Law Matters before National Courts and CJEU', funded by the European Commission's Justice Programme (GA - JUST/2014/JCOO/AG/CIVI/7722), p. 30. Retrived from 5. February 2021. From <https://www.asser.nl/media/5260/cross-border-proceedings-guide-for-application.pdf>

Magnus, U. & Mankowski, P. (2012). *Brussels II bis Regulation*, European Commentaries on Private International Law, Vol. 2, 1–377.

McElevay, P. (2002). *The Brussels II Regulation: How the European Community has Moved into Family Law*. International and Comparative Law Quarterly, 51(4), 883–908. Doi:10.1093/iclq/51.4.883

Musseva, B. (2020). *The recast of the Brussels IIa Regulation: the sweet and sour fruits of unanimity*. ERA Forum 21, 129–142. Retrived from 23. January 2021. From <https://doi.org/10.1007/s12027-019-00595-5>

Радивојевић, З. и Кнежевић-Пређић, В. (2009). *Како настаје и делује право Европске уније*, Службени гласник Републике Србије.

Rešetar, B. (2019). *Pravo djeteta na ostvarivanje osobnih odnosa u međunarodnom pravu*, u: *Prekogranično kretanje djece u Evropskoj uniji*, Pravni fakultet Sveučilišta J. J. Strossmayera u Osijeku, str. 245.

Rodin, S. (2011). *Odgovornost nacionalnih sudova za primjenu prava EU/Prethodni postupak u pravu Evropske unije – suradnja nacionalnih sudova s Europskih sudom*. Narodne novine, str. 127–144.

Станивуковић, М. (2001). *Регулатива Савета о надлежности и признању и извршењу судских одлука у грађанским и трговинским стварима (2002/44/ЕС)*, Европско законодавство бр. 1/02.

Станивуковић, М. (2018). *Битка за децу: О Хашкој конвенцији о заштити деце*, Ревизија за европско право – Периодични часопис Удружења за европско право, Крагујевац, XX (2018) 2–3, стр. 25–48.

Tetley, C. (2012). *The Hague Convention: Who is Protecting the Child?* Children Australia, 37(4). Retrived from 23 January 2021. From doi:10.1017/cha.2012.34

Trimings, K. and Momoh O. (2021). *Intersection between Domestic Violence and International Parental Child Abduction: Protection of Abducting Mothers in Return*

*Proceedings*. International Journal of Law, Policy and The Family, 1–19. Retrived from 24. January 2021. From doi: 10.1093/lawfam/ebab001

Тучић, Б. (2016). *Суверенитет, јуриспруденција и уставни плурализам: оглед у правном поретку Европске уније*, ЈУ Народна и универзитетска библиотека Републике Српске, Бања Лука.

Župan, M. & Ledić, S. & Drventić, M. (2019). PROVISIONAL MEASURES AND CHILD ABDUCTION PROCEEDINGS. *Pravni vjesnik*. 35. 9-30. Retrived from 25. January 2021. From 10.25234/pv/5995.

ЕУ прописи, Конвенције, иницијативе и радни документи:

Council Regulation (EC) No 1347/2000 of 29 May 2000 on jurisdiction and the recognition and enforcement of judgments in matrimonial matters and in matters of parental responsibility for children of both spouses, OJ L 160, 30.6.2000, p. 19–36.

Council Regulation (EC) No 2201/2003 of 27 November 2003 concerning jurisdiction and the recognition and enforcement of judgments in matrimonial matters and the matters of parental responsibility, repealing Regulation (EC) No 1347/2000. OJ L 338, 23.12.2003, p. 1–29.

Council Regulation (EU) 2019/1111 of 25 June 2019 on jurisdiction, the recognition and enforcement of decisions in matrimonial matters and the matters of parental responsibility, and on international child abduction. OJ L 178, 2.7.2019, p. 1–115.

Initiative of the French Republic with a view to adopting a Council Regulation on the mutual enforcement of judgments on rights of access to children, OJ C 234, 15.8.2000, p. 7–11.

The Hague Convention of 25 October 1980 on Civil Aspects of International Child Abduction or Hague Abduction Convention, Hague Conference on Private International Law (HCCH).

The Hague Convention of 19 October 1996 on Jurisdiction, Applicable Law, Recognition, Enforcement and Co-operation in Respect of Parental Responsibility and Measures for the Protection of Children (HCCH).

Convention établie sur la base de l'article K.3 du traité sur l'Union européenne, concernant la compétence, la reconnaissance et l'exécution des décisions en matière matrimoniale – Déclaration annexée au procès-verbal du Conseil, adoptée au cours du Conseil «Justice et affaires intérieures» des 28 et 29 mai 1998 lors de

l'établissement de la convention concernant la compétence, la reconnaissance et l'exécution des décisions en matière matrimoniale, OJ C 221, 16.7.1998, p. 2–18.

Vienna Convention on Consular Relations, on 24 April 1963. Entered into force on 19 March 1967. United Nations, Treaty Series, vol. 596, p. 261.

The United Nations Convention on the Rights of the Child, dostupno na: <http://www.unicef.org/child-rights-convention/what-is-the-convention>

Commission Working Dokument "Mutual recognition of decisions on parental responsibility", [COM(2001) 166 final].

Council of Europe Convention on Contact concerning Children, European Treaty Series - No. 192, CETS 192 - Convention on Contact concerning Children (coe.int).

Уговор о Европској унији и Уговор о функционисању Европске уније – доступно на:

[https://www.mei.gov.rs/upload/documents/eu\\_dokumenta/ugovor\\_o\\_eu\\_i\\_funkcionisanju\\_eu\\_prociscena\\_verzija\\_jul\\_20.pdf](https://www.mei.gov.rs/upload/documents/eu_dokumenta/ugovor_o_eu_i_funkcionisanju_eu_prociscena_verzija_jul_20.pdf)

Пракса Суда правде ЕУ:

C-435/06 – C, *Korkein hallinto-oikeus – Finland*, ECLI:EU:C:2007:714;

C-523/07 - A, *Korkein hallinto-oikeus – Finland*, ECLI:EU:C:2009:225;

Case C-403/09 PPU, *Jasna Detiček v Maurizio Sgueglia*, ECLI:EU:C:2009:810;

Case C-92/12 PPU, *Health Service Executive v S.C. and A.C.* ECLI:EU:C:2012:255;

Case C-404/14, *Proceedings brought by Marie Matoušková - Request for a preliminary ruling from the Nejvyšší soud České republiky*, ECLI:EU:C:2015:653;

Case C-215/15, *Vasilka Ivanova Gogova v Ilia Dimitrov Iliev*, ECLI:EU:C:2015:710.

Case C-335/17 *Neli Valcheva v Georgios Babanarakis*, ECLI:EU:C:2018:359

**Radmila Dragišić, LL.M.**

*Deputy Director of the Republic Secretariat for Legislation  
Banja Luka, Republika Srpska, Bosnia and Herzegovina*

## **APPLICATION OF BRUSSELS II BIS REGULATION IN EXERCISING THE RIGHT OF ACCESS TO A CHILD BY EXTENDED FAMILY MEMBERS**

### **Summary**

*In this paper, the author explores the sources of European Union Law that regulate one segment of parental responsibility – the right of access to a child. The focal point of research is the transition from the conventional (interstate) regulation of judicial cooperation in marital disputes and parental responsibility issues to the regulation enacted by the European Union institutions, with specific reference to the Brussels II bis Regulation. First, the author briefly points out to its relationship with other relevant international law sources regulating this subject matter: the Hague Convention on the Civil Aspects of International Child Abduction; the Hague Convention on Jurisdiction, Applicable Law, Recognition, Enforcement and Cooperation in the Field of Parental Responsibility and Measures for the Protection of Children; and other international sources of law. Then, the author examines in more detail its relationship with the Brussels II bis recast Regulation, which will be applicable as of 1 August 2022. In addition, the paper includes an analysis of the first case in which the Court of Justice of the European Union (CJEU) decided on the application of the Brussels II bis Regulation, at the request of grandparents to exercise the right of access to the child. On the issue of determining the competent court which has jurisdiction to decide on how this right shall be exercised, the CJEU had to decide whether the competent court is determined on the basis of the Brussels II bis Regulation or on the basis of national Private International Law rules. This paper is useful for the professional and scientific community because it deals (inter alia) with the issue of justification of adopting a special source of law at the EU level, which would regulate the issue of mutual enforcement of court decisions on the right of access to the child. This legal solution was proposed by the Republic of France, primarily guided by the fundamental right of the child to have contact with both parents.*

**Keywords:** *right to contact with the child, French proposal, Brussels II bis Regulation, Brussels II bis recast Regulation, case law.*



**Небојиша Максимовић,\***  
Докторанд,  
Правни факултет Универзитета у Нишу

ПРЕГЛЕДНИ НАУЧНИ РАД  
10.5937/zrpfno-32306

UDK: 340.132 (497.1)"1918/1941"  
Раd примљен: 19.05.2021.  
Раd прихваћен: 27.05.2021.

## **НАДЗОР ДРЖАВНЕ ВЛАСТИ НАД ЛОКАЛНОМ САМОУПРАВОМ У ВИДОВДАНСКОМ УСТАВУ**

**Апстракт:** Питање облика надзора коју државна власт врши над локалном самоуправом било је врло актуелно у периоду доношења Видовданског устава. Раd прати његов развој од уставних нацрта Веснићеве и Пашићеве владе преко измена и допуна у Уставном одбору до коначног усвајања у Уставотворној скупштини јуна 1921. године и доношења Закона о општој управи и Закона о обласној и средској самоуправи априла 1922. године. Анализирана су уставна и законска решења која су регулисала правни положај државних органа у областима и срезовима, органа локалне самоуправе и њихови међусобни односи. Државни надзор над локалном самоуправом, у првом реду обласном, разматран је у контексту надзора над њеним актима и органима. Посебно је приказан надзор над обласним финансијама, колико због значаја за функционисање обласне самоуправе толико и због ограничења коме је била изложена. Циљ истраживања је да укаже на правне односе централне управе и локалне самоуправе у Краљевини Срба, Хрвата и Словенаца, утемељене Видовданским уставом и Законом о обласној и средској самоуправи.

**Кључне речи:** Видовдански устав, локална самоуправа, државни надзор, контрола законитости и целисходности.

---

\*nebojisa.maksimovic@gmail.com

## 1. Уводна разматрања

Основне контуре државног надзора над локалном самоуправом, садржане у Видовданском уставу, произашле су из нацрта Веснићеве и Пашићеве владе. Реч је о нацрту који је израдила влада Миленка Веснића у другој половини 1920. године, а прихватила и незнатно допунила влада Николе Пашића јануара 1921. године. Политика Пашићеве владе фокусира се на спровођење политичке централизације и административне децентрализације путем локалне самоуправе. Унитаризација разнородних историјских, економских и културолошких целина имала је своје идеолошко утемељење у идеји народног јединства. Вера у постојање Срба, Хрвата и Словенаца као једног народа и нада да „племенска” подела није толико изражена да би могла омести процес националног и државноправног уједињења, водиле су закључку да политичке разлике међу кључним актерима у питању унутрашње организације нису идејне природе већ да рефлектују различите методе остварења истог циља. Дискусија о федерацији није одбацивана са теоријског аспекта уз признање да је концепт савезне државе у САД и Немачкој ојачао државну целину. Међутим, кад су резултати првих избора, одржаних новембра 1920. године, показали раст федералистичких и републиканских струја, постало је јасно да није реч о различитим правцима који воде истом циљу већ о различитим идејама државне организације (Марковић, 1920, а: 4–6). Унитарна држава са самоуправом у областима, чија величина и надлежности не би угрозиле државноправно јединство, фаворизирана је као боље решење од савезне државе. За разлику од Демократске странке, радикали нису одбацивали федерацију организовану на „племенском” принципу, али су делу хрватско-словеначке опозиције јасно поручили да претерано инсистирање на историјској и културолошкој подвојености различитих крајева може изазвати реакцију на српској страни у правцу обједињења српских земаља унутар Краљевине. Хрватско-словеначком историјском начелу супротстављен је српски етнички принцип (Марковић, 1920, а: 4–6; Марковић, 1920, в: 293).

Определивши се за државноправни унитаризам, владајућа радикалско-демократска коалиција је тражила одговарајући модел управног система који би могао да одговори сложеним унутрашњим потребама. Известан степен децентрализације је био неопходан јер, поред осталих разлога, нису били испуњени ни кључни технички услови за успостављање административног централизма. Лазар Марковић, главни редактор владиног уставног нацрта, сматрао је да министарства нису у стању преузети бригу о целокупној унутрашњој управи, колико због непостојања адекватне организације толико и због недостатка способног особља.



Саобраћајне везе су биле слабе док је унификација административног права захтевала време које југословенски уставотворци нису имали. Централистички управни систем водио би даљој бирократизацији државног апарата који би постао гломазан и скуп – „прави анахронизам” у једном историјском моменту који је захтевао јефтину и ефикасну управу (Марковић, 1920, б: 321–325).

## **2. Надзор државе над самоуправом у нацрту Пашићеве владе**

Нацрт устава Пашићеве владе извршио је административно-територијалну поделу на области, срезове и општине. Број области није прецизно утврђен, али је предложен њихов највећи број (до 35). Одређен је дозвољени распон броја становника по областима (200.000–600.000 становника) док су области са Београдом, Загребом и Љубљаном могле имати до 800.000 становника.<sup>1</sup>

Надлежност обласне самоуправе одређена је системом енумерације па су јој поверени послови обласних финансија, унапређења локалне привреде, управљања обласним имањем, бриге о здравственим, социјалним и саобраћајним приликама, мада је законом било могуће проширити обим самоуправних послова. О пословима обласне самоуправе одлучивали су њени органи – скупштина и одбор. Први је рефлектовао вољу бирача који избором на принципима општости, једнакости и непосредности бирају своје представнике. Други је извршни орган обласне скупштине с тим што су одборници бирани из скупштинске средине,<sup>2</sup> што је обласном одбору, такође, давало једну врсту непосредног легитимитета.

Од аката које је обласна скупштина издавала, најзначајније су обласне уредбе. Међутим, овде је локалној самоуправи наметнуто ограничење јер је уредбе проглашавао обласни начелник. Ту се његове ингеренције нису завршавале јер је нацртом прописано овлашћење да задржи од проглашења сваку уредбу за коју сматра да је противна уставу и законима. Контрола над обласним актима није ограничена само на надзор законитости већ је укључила и надзор целисходности, па је начелник имао право обустављања и оних уредби чија се садржина кретала у уставним и законским оквирима, ако је проценио да вређају опште државне интересе. Ипак, коначна одлука је припадала Државном савету јер је начелник био обавезан да му проследи све задржане уредбе. Савет је био дужан да у року од месец дана донесе решење и, ако би проценио да је неуставна, незаконита или нецелисходна,

---

1 Чл. 62 Нацрта устава владе Николе Пашића, Нацрт Устава 1921: предлози, допуне, мишљења и примедбе на пројекат Видовданског устава, 1921.

2 Чл. 63 и 64 Нацрта устава владе Николе Пашића.

уредба се не би прогласила ни обнародовала. За извршење уредби обласни одбор је прописивао правилнике и упутства.<sup>3</sup>

Ако је чл. 65 Нацрта одузео обласној самоуправи битну компоненту самоуправности кроз контролу целисходности њених уредби, онда је чл. 67 проширио исти принцип надзора на послове локалне самоуправе у целини. Пашићев нацрт је прописао двостепену организацију локалне самоуправе са општинама као првостепеним и областима као другостепеним јединицама, а надзор целисходности је проширен на све самоуправне одлуке, како општина тако и области. За ту сврху обласном начелнику су стајали на располагању посебни стручни органи. Као и код обласних уредби, све одлуке самоуправних органа су биле подложне процени усклађености са уставом, законима и општим државним интересима, али је улога обласног начелника наглашенија. Док је обласне уредбе морао обавезно упутити Државном савету ради даљег одлучивања, код осталих самоуправних одлука могао је сам донети решење о задржавању од извршења. Против решења је допуштена жалба Државном савету, али је подношење жалбе препуштено самоуправним органима. Рок за одлучивање по жалби је био два месеца од дана пријема жалбе; у супротном одлука самоуправних власти постајала је извршна.<sup>4</sup>

Државни савет креиран је као врховни управни суд. Саветнике је постављао Краљ на предлог председника Министарског савета и то на начин да је половину чланова именовано Краљ од двоструког броја кандидата које предложи Народна скупштина док је другу половину бирала Скупштина од двоструко већег броја кандидата које је предлагао Краљ. Нацрт је Државном савету дао битна овлашћења у креирању односа државних и органа локалне самоуправе јер, поред вршења надзорне власти, решава и сукобе надлежности између државних органа управе као и питања надлежности у односима државних и самоуправних власти.<sup>5</sup>

### **3. Уставна дебата и Видовдански устав**

Облици државног надзора, предложени у Пашићевом нацрту, биће предмет озбиљне расправе како у јавности тако и у Уставотворној скупштини и њеном одбору. Слободан Јовановић је у дневном листу „Политика“ иступио против предложене концепције, критикујући владу да је „ставила области под такав надзор централне власти, да им није остала никаква самоуправа,

---

3 Чл. 65 и 66 Нацрта устава владе Николе Пашића.

4 Чл. 67 Нацрта устава владе Николе Пашића.

5 Чл. 68 и 69 Нацрта устава владе Николе Пашића.

ни енглеска нити каква друга“ (Политика, 17. април 1921: 1). Дебата у Уставном одбору је критику углавном фокусирао на положај обласног начелника као шефа обласне управе с обзиром на његову надзорну улогу у систему локалне самоуправе. Са друге стране, влада је покушала да унитарни концепт државне организације представи као нужну меру за њено очување и даљи развој те да је обласна самоуправа највише што се може понудити с обзиром на унутрашње и спољашње прилике. Убеђеност у предност унитаризма ишла је дотле да су га сматрали најбољом опцијом чак и када би се Краљевина СХС могла пренети „негде у Америку или чак на какву другу планету“. Однос према предложеном моделу локалне самоуправе, један од првака Демократске странке је објаснио тако што су од три облика организације управне власти које су разматрали за њих прихватљиви и административна централизација и децентрализација путем самоуправе, али да су најенергичније против децентрализације на подлози историјских покрајина јер у њима називу елементе државности (Уставотворна скупштина Краљевине Срба, Хрвата и Словенаца. Уставни одбор, I, 1921: 17, 26, 125).

Опозиционе групе су целокупан концепт локалне самоуправе изложиле оштрој критици. Комунистичка партија се најодлучније противила успостављању „насилничког полицијско-хегемонистичког система централизма“, оптужујући Пашићеву владу да је велике историјске области уситнила да би их „бајонетима“ натерала на послушност. По мишљењу комуниста, обласна самоуправа је анулирана чињеницом да на челу области стоје комесари именовани од Краља. Надзорна овлашћења из чл. 65 и 67 Нацрта су тумачили као доказ најреакционарнијих схватања која не треба прихватити из два разлога: први, што начелник није биран од народа, и други, што широка надзорна овлашћења омогућују најразличитије злоупотребе државне власти. Пројектујући одредбе нацрта на стварни политички живот, упозорили су да ће обласни начелник, радикал или демократа, намерно суспендовати одлуке обласних органа у којима би већину имали комунисти. Иза одлука обласних скупштина стајаће „агент“ централне власти чија улога представља „васкрс средњевековних и апсолутистичких државних разлога“ (Уставотворна скупштина Краљевине Срба, Хрвата и Словенаца. Уставни одбор, III, 1921: 144–145, 172–173, 176).

Иступи осталих група које су деловале са позиција левице нису били толико радикални. Социјалдемократе и републиканци су сматрали да предложеном моделу локалне самоуправе недостају демократске претпоставке јер праве самоуправе нема ако Краљ поставља великог жупана. Преширока овлашћења обласног начелника су видели као резултат континуираног распиривања страха од сепаратистичких

тенденција. Постојала је бојазан од политизације јер ће начелник бити политички експонент владајуће већине што ће имати за последицу не само рад по страначким директивама већ и угрожавање локалних интереса злоупотребом вета. Државни савет неће бити компетентан да процени ваљаност појединих забрана и претпоставка је да ће следити мишљење обласног начелника. Социјалдемократи су подржали идеју избора начелника непосредно од стране обласног становништва јер је само легитимни представник народне воље могао обустављати самоуправне одлуке. Недостатак јаснијих прописа о самоуправи општине и среза тумачен је као стварање простора за касније реакционарне мере којима би се ограничила локална самоуправа према потребама режима (Уставотворна скупштина Краљевине Срба, Хрвата и Словенаца. Уставни одбор, III, 1921: 156, 170, 173–175).

За Савез земљорадника је нарочито био споран надзор целисходности јер је отварао могућност најширих злоупотреба. Ова група је признала потребу постојања представника централне управе у областима, али је редуковала његову улогу чвршће га везавши за самоуправне обласне органе (Максимовић, 2020: 150). Нацрт земљорадничког клуба је, као и владин, предвиђао представника централне власти у областима. Земљораднички клуб је приговарао због одсуства непосредне комуникације самоуправних органа са државним институцијама која је резервисана само за начелника. Међусобни односи су уређени на штету самоуправе јер скупштина није могла тужити одбор за „непослушност“, ако би, у договору са начелником, радио против њене воље нити се могла жалити на делатност начелника ако „рђаво ради“. Савез земљорадника је предложена локалну самоуправу оквалификовао као „претерани централизам“ који ће онемогућити политички споразум са оним делом Хрвата који нису федералисти већ захтевају неки облик аутономије (Уставотворна скупштина Краљевине Срба, Хрвата и Словенаца. Уставни одбор, III, 1921: 174–175).

Народни и Југословенски клуб, са легитимитетом представника дела Хрвата и Словенаца, инсистирали су на „племенском“ споразуму, мада свако са свог становишта. Политика Народног клуба била је срачуната на убеђивање осталих да и они желе „једну“, али не „јединствену“ државу јер су били против унитаризма. Знајући за одбојност српског дела јавности и према самој речи федерализам, покрајине које су предложили у свом нацрту представили су само као „велике самоуправе“ са широком надлежношћу и делегираним законодавним овлашћењима. Пашићева влада је оптужена да изазива унутрашњи раздор и тежи стварању полицијске државе и њој потчињене самоуправе (Уставотворна скупштина Краљевине Срба, Хрвата и Словенаца. Уставни одбор, III, 1921: 133, 136–137).

Оптужбе за стварање полицијске државе, које су изнели комунисти и Народни клуб, подржане су од стране представника Југословенског клуба. Самоуправа изложена у нацрту је „лажна“ јер држава треба да контролише поштовање закона, а не издавање обавезних заповести самоуправним органима. На челу самоуправе треба да буду изабрана, а не именована лица. Обласни начелник ће стајати иза доношења обласних уредби и, по потреби, саботирати рад опозиционих странака. Чл. 65 су сматрали реакционарним до те мере да је сасвим поткопао демократске темеље. По речима Јанка Шимрака, сва самоуправа ће стајати у министарству унутрашњих дела јер оно што је Пашићева влада предложила није ни „мексиканска, нити португалска, а камо ли енглеска самоуправа“ већ „просто копирање (...) француског и најгорега што га има у целој свијету, а то је систем италијански“. Противећи се двојном колосеку у локалној администрацији, државној и самоуправној, Југословенски клуб је истицао енглески тип самоуправе као позитиван пример у коме парламент, уместо владе, врши надзор, и у коме је сва унутрашња управа препуштена самоуправним органима (Уставотворна скупштина Краљевине Срба, Хрвата и Словенаца. Уставни одбор, III, 1921: 158–159, 167–168, 170–171, 180).

Уставни одбор је, под притиском целокупне опозиције и дела незадовољних посланика из странака већине, пристао на делимичне измене појединих чланова. Изостављен је надзор целисходности из чланова 65 и 67 (чл. 99 и 101 у коначној верзији коју је Одбор упутио Уставотворној скупштини) са образложењем да би могао водити злоупотребама и бити сметња функционисању самоуправних органа. Унет је нови члан према коме је газдовање самоуправних јединица стајало под надзором министра финансија и Главне контроле (чл. 97). Уместо предложене двостепене, усвојена је тростепена самоуправа са срезовима као међустепеном између општина и области. Формулација о „поверавању“ надлежности обласним самоуправама је замењена новом о пословима који спадају у њен „круг рада“. Усвојен је предлог Савеза земљорадника о обезбеђивању државних субвенција областима које нису биле у стању да сопственим средствима изврше одређене задатке као и могућност да их држава сама изврши (чл. 96). Стари члан 64 је потпуно прерађен па је обласној и среској скупштини признато право самосталног избора председника. Обласни начелник је преименован у великог жупана. Он врши улогу врховног старешине опште државне администрације у области уз назначење да ће се законом уредити државни послови које ће велики жупан обављати споразумно са обласним одбором. Омогућено је оснивање заједничких надлештава у областима за исте струке државних и самоуправних послова, али само као изузетак, чиме је начелно задржан двојни колосек у локалној администрацији (чл.

98). Продужен је рок у коме је Државни савет морао одлучити о задржавању уредби са месец на два месеца. Истовремено, смањен је рок за одлучивање о задржавању осталих самоуправних аката са два на један месец јер би у оба случаја одлука постајала извршна (чл. 99–101).<sup>6</sup>

Уз изостављање надзора целисходности и увођење тростепене локалне самоуправе, највећа измена се односила на принципе обласне поделе. Поделу је требало вршити по природним, социјалним и економским параметрима, на основу тачке 14 Крфске декларације (Šišić, 1920: 99). Изостављен је минималан број становника по областима, али је максималан број повећан на 700.000. Омогућено је спајање две или више мањих области уз услов да ни нова не може имати више од 700.000 становника (чл. 95).<sup>7</sup>

Предлог Уставног одбора упућен је Уставотворној скупштини априла 1921. године. Скупштина је учинила само две незнатне измене. Уместо старања о мерама месне безбедности, обласним самоуправама је гарантовано право на изношење мишљења, на захтев владе, о свим законским предлозима који се односе на области као и о свим другим питањима поводом којих им се влада обрати. Поред тога, максималан број становника у области је повећан на 800.000.<sup>8</sup>

#### **4. Надзор по Закону о обласној и среској самоуправи**

##### **4.1. Органи државне управе у области и срезу**

Видовданским уставом уобличене су основне смернице за даље уређење односа државне управе и локалне самоуправе. Априла 1922. године донети су Уредба о подели земље на области, Закон о општој управи и Закон

---

6 Извештај Уставног одбора Уставотворне скупштине о нацрту Устава и Текст Устава, како је примљен у Уставном одбору, Београд, 1921. Код надзора законитости, измењена је стилизација јер су обласне уредбе и одлуке самоуправних органа сада могле бити задржане од проглашења, односно извршења ако нису биле „основане“ на уставним или другим важећим прописима, за разлику од старије формулације која се односила на њихову колизију са позитивноправним актима.

7 Могућност спајања области из чл. 95 одборског нацрта инспирисана је одредбом Нацрта устава Веснићеве владе која је прописивала право удруживања једне области са суседном ради заједничке реализације економско-социјалних задатака који су превазилазили снагу једне области (чл. 55, ст. 3, тачка 13 Нацрта Устава владе Миленка Веснића, Нацрт Устава 1921: предлози, допуне, мишљења и примедбе на пројекат Видовданског устава, 1921).

8 Чл. 95, ст. 2 и чл. 96, ст. 4, тачка 12 Устава Краљевине Срба, Хрвата и Словенаца, Службене новине Краљевине Срба, Хрвата и Словенаца, бр. 142а, 28. 355јун 1921.

о обласној и среској самоуправи док је уређење општинске самоуправе остављено за касније. Великом жупану, као политичком представнику владе који се налази на челу опште управе у области, потчињена су надлештва и сви органи опште управе којима издаје упутства и наредбе у оквирима своје надлежности и прима њихове извештаје. У погледу односа са централном управом, жупан је подређен министру унутрашњих дела у пословима из надлежности његовог ресора као што је потчињен другим министрима у пословима њихових ресора. Послови великог жупана одређени су на негативан начин – сви послови опште управе<sup>9</sup> који нису сврстани у надлежност министара, а истовремено су изузети из надлежности среских управних власти. За њихово обављање стоје му на располагању правни и стручни референти као и остало помоћно особље. Вршење извесних послова могао је поверити среској бирократији која се налази у седишту области. Као шеф опште управе у области, велики жупан врши надзор над подређеним органима и решава о жалбама против њихових управних аката.<sup>10</sup>

Од осталих органа државне управе у локалним административно-територијалним јединицама, посебно је регулисан статус окружног начелника и среског поглавара. Окружни начелници / поджупани су задржани (сем у Словенији и Далмацији где их ни раније није било), сада као помоћни органи великог жупана са задатком вршења надзора над среском управом, из чега произилази да окружна начелства нису више егзистирала као засебан управни ниво.<sup>11</sup> Надзор је вршен надгледањем делатности среских управних власти најмање два пута годишње и подношењем извештаја и предлога жупану. С тим у вези, могли су кажњавати среско чиновништво, покретати дисциплинску истрагу и привремено их суспендовати. Као жупанов заступник, решавао је о жалбама против аката среске управе у полицијско-казненим стварима. Уз сагласност министра унутрашњих послова, велики жупан му је могао поверити самостално вршење и других послова из своје надлежности,

---

9 Општу управу чине послови из надлежности министарства унутрашњих дела, просвете, аграрне реформе, пољопривреде и вода, грађевина, трговине и индустрије, народног здравља, социјалне политике и министарства вера, а министарства шума и руда уколико се не односе на управу државним доменима (чл. 1 Закона о општој управи од 26. априла 1922. године, Службене новине Краљевине Срба, Хрвата и Словенаца, бр. 92, 28. април 1922).

10 Чл. 6–10 Закона о општој управи.

11 По прелазним наређењима Видовданског устава округи (жупаније / окружја) су функционисали као јединице државне управе које ће постојати док се не укину законом, док се дотадашњи облици окружне самоуправе ликвидирају у корист области и срезова (чл. 135 Устава).

изузев оних који по својој природи траже једнообразно вршење послова који надилазе територијалну надлежност појединих округа или које мора вршити обласна управна власт због своје важности.<sup>12</sup>

Великом жупану је подређен срески поглавар као непосредни вршилац опште управне власти у срезу и над чијом делатношћу врши надзор. Као што је велики жупан имао потребно особље, могао га је имати и срески поглавар. За разлику од жупана који је, на предлог министра унутрашњих послова, постављан Краљевим указом, а уз пристанак владе, среске поглаваре је постављао министар унутрашњих послова.<sup>13</sup>

#### **4.2. Надзор над актима и органима локалне самоуправе**

Закон о обласној и среској самоуправи употпунио је уставне одредбе о јединицама локалне самоуправе другог и трећег степена и међусобним односима државних и органа локалне самоуправе. Обласној скупштини је била обавеза да записнике са својих седница доставља великом жупану уз рецепис. Закон је допунио уставне прописе о задржавању од извршења обласних уредби и одлука самоуправних органа. Потписан и оверен текст обласне уредбе се достављао жупану ради проглашења, а он је, ако сматра да није основана на уставним и законским прописима, био дужан да је са својим мишљењем достави Државном савету у року од 14 дана од дана пријема и о томе извести надлежног министра. Ако Савет не би донео решење у року од два месеца, уредба је постајала извршна. Велики жупан је проглашавао и у службеном листу обнародовао уредбу по истеку рока од 14 дана (ако је није задржао од извршења), односно осам дана (по достави решења Државног савета или истеком рока у коме је Савет требао донети решење).<sup>14</sup>

Допуњена је и уставна одредба о задржавању од извршења осталих самоуправних одлука због жупанове процене да нису основане на уставу, законима или обласним уредбама. Допуна се односила на одређивање рока у коме је то жупан могао учинити – осам дана, и рока у коме је обласни одбор имао право изјављивања жалбе – 15 дана од дана доставе жупановог решења. Извршност решења је наступала не само истеком рока за доношење одлуке Државног савета већ и слањем обавештења обласном

---

12 Чл. 15 Закона о општој управи.

13 Чл. 13, 18, 19 и 21 Закона о општој управи.

14 Чл. 66, 121–122 Закона о обласној и среској самоуправи од 26. априла 1922. године, Службене новине Краљевине Срба, Хрвата и Словенаца, бр. 92, 28. април 1922.



одбору да велики жупан неће задржати одлуку као и протеком 24 часа од истека рока за задржавање одлуке.<sup>15</sup>

Законом су прописана конкретна овлашћења великог жупана према органима локалне самоуправе и то како према обласној скупштини тако и према обласном одбору. Поред редовног сазива који је препуштен Краљу, а који је одређен за 5. новембар сваке године, обласна скупштина се могла сазвати и ванредно, на захтев великог жупана. Он је био обавезан да је сазове на захтев обласног одбора или 1/3 чланова обласне скупштине. Поред тога, велики жупан је отварао и закључивао сазив обласне скупштине у Краљево име. Седнице су биле јавне, али су се, на захтев скупштине, могле претворити у тајне, ако се томе не противи велики жупан. Међутим, Уредба о пословном реду у обласној скупштини, коју је прописао министар унутрашњих дела јула 1922. године, другачије је решила то питање. Закон је жупана овластио да се супротстави вољи обласне скупштине о затварању седница за јавност, али није могао своју вољу једнострано наметнути скупштини. Уредба је проширила његова овлашћења, омогућивши му да самостално затвори скупштинске седнице за јавност.<sup>16</sup>

Великом жупану и његовим изасланицима дата су права присуства и говора на седницама обласне скупштине и одбора, али без права гласа.<sup>17</sup> Шеф обласне управе је отуда морао бити упознат са свим текућим питањима, и кроз учешће у дебати, долазио је у прилику да посредно утиче на усвајање одлука. Иако му је ускраћено право гласа, могао је отворено критиковати одређени предлог, предочити могуће последице доношења одлука које би биле противуставне или противзаконите и тиме допринети њиховом неусвајању. Због тога је улога великог жупана креирана као нека врста превентивног надзора над радом обласних самоуправних органа ради одвраћања од доношења незаконитих па и нецелисходних одлука (Стефановић, без године издања: 11). Нема сумње да се ова „негативна“ улога великог жупана могла трансформисати у „позитивну“ кроз утицај на обласне органе у циљу доношења одговарајућих одлука, тим пре што је током читавог процеса био упућен у делатност самоуправних органа.

---

15 Чл. 122 Закона о обласној и среској самоуправи.

16 Чл. 53 и 57 Закона о обласној и среској самоуправи и чл. 48 Уредбе о пословном реду у обласној скупштини од 7. јула 1922. године, Службене новине Краљевине Срба, Хрвата и Словенаца, бр. 190, 20. август 1922. Овај несклад Закона и Уредбе могла је отклонити сама обласна скупштина усвајањем сопственог Пословника о раду који би заменио Уредбу (чл. 62 Закона о обласној и среској самоуправи и чл. 63 Уредбе о пословном реду у обласној скупштини).

17 Чл. 59 и 123 Закона о обласној и среској самоуправи.

Велики жупан је од одбора могао захтевати сва потребна обавештења. Обласној скупштини је сваке године подносио извештај о стању опште администрације у области. Поред тога, обавезан је проследити јој сва тражена обавештења о државној управи у области, уколико је имала додир са обласном самоуправом. Међутим, обласна скупштина је овде битно ограничена јер о њима није могла расправљати ни доносити одлуке. Исти принцип је примењен и на однос среског поглавара и среске самоуправе. Срески поглавар је имао иста овлашћења према среској скупштини и среском одбору чиме су односи представника државне власти и локалне самоуправе на обласном нивоу преликани на срески ниво. Изузетак су жалбе које би срески одбор изјављивао против решења среског поглавара које би се упућивале управном суду.<sup>18</sup>

Посебан облик контроле постоји над радом органа самоуправе. Ако самоуправна власт не врши прописане послове сопственог делокруга, надзорна власт би је најпре позвала на вршење законске обавезе, а ако самоуправни органи ни тада не поступе по налогу, надзорна власт ће сама приступити њиховом извршењу о трошку локалне самоуправе. Исти облик надзора постојао је код обавезе обласног одбора на сарадњу са државним административним органима у свим ситуацијама када је она прописана законом. Одбор је у осталим случајевима могао сарађивати, на захтев великог жупана, али је сарадњу могао и одбити. Надзор над обласном самоуправом је био непосреднији код државних послова који су законом поверени органима обласне самоуправе јер је обласни одбор морао поступати по упутствима великог жупана. У оба случаја (ако би одбор одбио сарадњу на коју је обавезан по закону и ако не би поступио по упутствима великог жупана у погледу поверених послова), на тужбу великог жупана, надлежни управни суд је члановима обласног одбора могао изрећи новчане казне у износу до 2.000 динара. Основ за уплив државне управе у послове локалне самоуправе је нађен и у могућности државних органа да пруже помоћ среској самоуправи, ако срез, ни уз помоћ општина, није био у стању да изврши сопствене одлуке.<sup>19</sup>

Поред осталих веза државе и самоуправе, Закон о обласној и среској самоуправи је прописао обавезу сарадње у погледу пружања међусобне правне помоћи у законитом делокругу.<sup>20</sup>

---

18 Чл. 59, 123–125 и 129 Закона о обласној и среској самоуправи.

19 Чл. 97–99, 127 и 131 Закона о обласној и среској самоуправи.

20 Чл. 128 Закона о обласној и среској самоуправи.

### **4.3. Надзор над обласним финансијама**

Одлуке самоуправних органа су начелно биле правно ваљане без икакве санкције државних власти, под претпоставком да нису противне уставу, законима и евентуално обласним уредбама. Међутим, код неких одлука финансијске природе била је неопходна потврда државних органа. Државна власт је, посматрано у целини, у домену финансија располагала снажнијим овлашћењима која су надилазила контролу законитости и залазила у сферу целисходности. Обласни буџет је, на предлог обласног одбора, усвајала обласна скупштина у облику уредбе. Предлог буџета се подносио скупштини пре других предлога, а ако не би био усвојен у року од два месеца од дана отварања редовног сазива, продужила би се важност старог буџета за наредну годину. Ако се буџет не би усвојио ни следеће године, државна власт је Краљевим указом могла распустили обласну скупштину, што је једини случај када је распуштање самоуправних органа било могуће.<sup>21</sup>

Усвојени буџет се слао на одобрење министру финансија чиме је државна власт остваривала непосредан увид у обласне финансије. Министар га је могао мењати уношењем оних расхода које је обласна скупштина пропустила да унесе, делимично или у целини. Законодавац је прописао расходе који се обавезно морају наћи у обласном буџету тако да министар финансија, ван законских оквира, није имао слободу самосталног одлучивања.<sup>22</sup> Међутим, ако се право уношења обавезних буџетских издатака креће у оквирима надзора законитости, код повећања оних ставки које нису унете у довољном износу право министра је већ излазило из оквира надзора законитости и улазило у сферу надзора целисходности (Стефановић, без године издања: 14).

Код уношења буџетских прихода, министар је начелно мање везан законом него у случају расхода. У погледу самосталних пореза и такси, обласна скупштина је потпуно зависна од воље министра све док се овај извор обласних прихода не регулише посебним законом. Кад је реч о осталим приходима (прирези већи од 50% од износа целокупног пореза, зајмови преко 10 милиона динара и отуђење обласног имања у вредности преко милион динара), министар је у својој процени ограничен законом само до прописаних износа. Ако су буџетски приходи по овим основама надилазили назначене износе, њихово одобрење је искључиво препуштено процени министра финансија. Обласна скупштина је, сем самосталних пореза и такси, ограничена и при увођењу обласних приреза јер је прирезу веће

---

21 Чл. 69 Закона о обласној и средској самоуправи.

22 Чл. 76 Закона о обласној и средској самоуправи.

од 50% државног непосредног пореза разрезивала само уз сагласност министра. Његов надзор је проширен и на одобрење накнадних кредита које би обласни одбор по хитној потреби усвајао за подмирење извесних расхода.<sup>23</sup>

Министар финансија је одлуку о предложеном обласном буџету морао донети у року од месец дана јер би, у супротном, буџет добијао извршну снагу. Реч министра није била коначна јер је обласни одбор могао изјавити жалбу Државном савету. Чл. 76 Закона о обласној и среској самоуправи је сузио основ за жалбу јер се изјављивала само ако је одбор сматрао да је министар прекорачио своју законску надлежност. Из наведеног проистиче да је Савет ценио само законитост, али не и целисходност министарских одлука. Као и министар, и Државни савет је везан роком за доношење коначне одлуке јер је након месец дана обласни буџет добијао извршну снагу у облику у коме је усвојен од стране обласне скупштине.<sup>24</sup>

Све у свему, успостављени надзор над обласним финансијама је отварао могућност значајнијих интервенција државних органа у локалну политику. Због ограничених материјалних могућности, обласне самоуправе су принуђене да за реализацију економских и социјалних задатака посегну за приходима чије је одобрење у надлежности државне управе. Државна власт је у прилици да, ускраћивањем сагласности, онемогући остварење чак и оних самоуправних одлука које нису противзаконите што је, у крајњој линији, могло имплицирати парализу рада обласне самоуправе и њену значајну зависност од државних власти (Стефановић, без године издања: 15). Законодавац јој је тиме у сектору финансија наметнуо битна ограничења, сужењем обима послова над којима је постојала контрола законитости и ширењем круга у коме се вршио надзор целисходности.

## 5. Закључак

Уставна политика Пашићеве владе тежила је унитаризацији Краљевине Срба, Хрвата и Словенаца. Свесна непостојања услова, како техничких тако и ширих друштвених, да, поред политичке централизације, успостави и административну централизацију, владајућа структура се у почетку определила за врло скромну децентрализацију са двостепеном локалном самоуправом, која би државним органима, преко надзора целисходности, омогућила преширока контролна овлашћења и суштински анулирала концепт самоуправе. Уставна дебата је током 1921. године, под притиском опозиције и недостатка већине за доношење устава, ишла у правцу

23 Чл. 70, 74–76 Закона о обласној и среској самоуправи.

24 Чл. 76 Закона о обласној и среској самоуправи.

делимичног оснажења локалне самоуправе, а најзначајнији помак је представљао одустанак од надзора целисходности над самоуправним актима. Тиме је Видовдански устав начелно омогућио битну претпоставку њеног развоја организујући је као тростепену. Задржани су окрузи као искључиво административне јединице, мада само привремено, док је коначна одлука о њиховом даљем постојању препуштена законодавцу. Устав се јасно ограничио на контролу законитости, сем код финансијских питања где су облици надзора и начин спровођења препуштени законодавцу.

Закон о обласној и средској самоуправи, донет априла 1922. године, успоставио је надзор целисходности над обласним буџетским приходима. Код извесних прихода министар финансија је могао самостално одлучивати о њиховом уношењу док се код осталих надзор законитости претварао у надзор целисходности само уколико би планирани износ прихода прелазео одређени износ у тачно прописаним случајевима. Расходовна страна обласног буџета углавном се кретала у оквирима контроле законитости јер је министар могао уносити само расходе који су законом утврђени као обавезни. Надзорна овлашћења великог жупана, као представника државне управе у области, кретала су се у домену контроле уставних и законских прописа, али је Видовдански устав прописао различит поступак код задржавања од извршења обласних уредби и осталих самоуправних аката. О задржавању обласних уредби одлучивао је Државни савет као врховни управни суд. Ако је велики жупан овде имао ограничену улогу, због обавезе да спорне уредбе проследи Савету, код осталих аката локалне самоуправе његова улога је „ојачана” јер их је могао задржати од извршења и без одлуке Савета. Органима локалне самоуправе је омогућена жалба Државном савету, ако су сматрали да су оспорени акти засновани на уставу, законима и обласним уредбама. Односи великог жупана и самоуправних органа у области послужили су као основ за уређење односа средског поглавара и средских самоуправних органа.

### **Литература и извори**

Закон о обласној и средској самоуправи од 26. априла 1922. године, *Службене новине Краљевине Срба, Хрвата и Словенаца*, бр. 92, 28. април 1922.

Закон о општој управи од 26. априла 1922. године, *Службене новине Краљевине Срба, Хрвата и Словенаца*, бр. 92, 28. април 1922.

Извештај Уставног Одбора Уставотворне скупштине о нацрту Устава и Текст Устава како је примљен у Уставном Одбору, Београд, 1921.

Максимовић, Н. ( 2020 ), Савез земљорадника и локална самоуправа у Уставном одбору Уставотворне скупштине Краљевине СХС, *Правни хоризонти*, III, бр. 3, Ниш, 150.

Марковић, Л. ( 1920 ), а, Два правца или две идеје, *Нови живот*, књ. I, Београд, 4–6.

Марковић, Л. ( 1920 ), б, О немогућности централизма у администрацији, *Нови живот*, књ. I, Београд, 321–325.

Марковић, Л. ( 1920 ), в, Против федерализма, *Нови живот*, књ. II, Београд, 293.

Нацрт устава владе Миленка Веснића, *Нацрт Устава 1921: предлози, допуне, мишљења и примедбе на пројекат Видовданског устава*, 1921.

Нацрт устава владе Николе Пашића, *Нацрт Устава 1921: предлози, допуне, мишљења и примедбе на пројекат Видовданског устава*, 1921.

Политика, Јовановић С., Нацрт новог устава, 17. април 1921, бр. 4664.

Стефановић, Ј. (без године), Основни принципи обласне самоуправе, без издавача, 11, 14–15.

Стенографске белешке. Рад Уставног одбора Уставотворне скупштине Краљевине Срба, Хрвата и Словенаца. I, Дебата о начелу о Нацрту Устава, Уставотворна скупштина Краљевине Срба, Хрвата и Словенаца, Београд 1921.

Стенографске белешке. Рад Уставног одбора Уставотворне скупштине Краљевине Срба, Хрвата и Словенаца. III, Дебата у појединостима о Нацрту Устава, Уставотворна скупштина Краљевине Срба, Хрвата и Словенаца, Београд 1921.

Šišić, F. (1920), *Dokumenti o postanku Kraljevine Srba, Hrvata i Slovenaca 1914–1919*, Zagreb: Matica Hrvatska.

Уредба о пословном реду у обласној скупштини од 7. јула 1922. године, *Службене новине Краљевине Срба, Хрвата и Словенаца*, бр. 190, 20. август 1922.

Устав Краљевине Срба, Хрвата и Словенаца, *Службене новине Краљевине Срба, Хрвата и Словенаца*, бр. 142а, 28. јун 1921.

**Nebojša Maksimović,**  
PhD Student,  
Faculty of Law, University of Niš

## **STATE SUPERVISION OVER THE LOCAL SELF- GOVERNMENT IN THE VIDOVDAN CONSTITUTION**

### **Summary**

*In the process of adopting the Vidovdan Constitution of the Kingdom of Serbs, Croats and Slovenes (1921), one of the topical issues was the form of supervision that the state government would exercise over the local self-government. In this article, the author first elaborates on the development of this constitutional document, with specific reference to the constitutional drafts proposed by the governments of Milenko Vesnić and Nikola Pašić, the amendments introduced by the Constitutional Committee, and the adoption of the constitution in the Constituent Assembly on 28 June 1921 (St. Vitus Day). The Vidovdan Constitution was the legal ground for adopting two important legislative acts in April 1922: the Law on General Administration and the Law on Regional and District Self-Government. The author analyzes the constitutional and statutory provisions that regulated the legal position of state authorities in the administrative districts, counties and local self-government bodies, as well as their mutual relations. State supervision over the local self-government activities, primarily at the regional (district) level, has been observed in the context of state supervision over the administrative acts/documents and local administrative bodies. In particular, the author focuses on the supervision over regional finances, considering not only the importance of these funds for the functioning of the regional self-government but also the restrictions which the regional government was exposed to. The aim of the research is to point out to the legal relations between the central (state) administration and local self-government in the Kingdom of Serbs, Croats and Slovenes, which were initially envisaged in the Vidovdan Constitution and subsequently instituted by the the 1922 Law on Regional and District Self-Government.*

**Keywords:** Vidovdan Constitution, local self-government, state supervision, control of legality and expediency.





## ЗБОРНИК РАДОВА ПРАВНОГ ФАКУЛТЕТА У НИШУ (M51)

### УПУТСТВО АУТОРИМА

<b>Опште напомене</b>	Рукопис рада компјутерски обрадити коришћењем програма <b>Word</b> , у фонту <b>Times New Roman</b> ћирилица (Serbian-Cyrillic), (осим оригиналних латиничних навода), <b>величина фонта 12 pt</b> , размак између редова 1,5. Формат странице треба да буде <b>A4</b> .
<b>Обим рада</b>	Један ауторски табак - рад не треба да има више од <b>40.000</b> карактера, односно 6.000 карактера када се ради о приказима, укључујући размаке.
<b>Језик и писмо</b>	Језици на којима се могу објављивати радови су српски, енглески, руски, француски и немачки.
<b>Наслов рада</b>	<b>Наслов рада</b> куцати величином фонта <b>14 pt, bold</b> , Times New Roman Наслов рада приложити и на енглеском језику.
<b>Аутор(и)</b>	Не уносити име(на) аутора у текст рада да би се обезбедила анонимност рецензирања. Подаци о аутору(има) биће доступни редакцији преко Асистент програма.
<b>Подаци о пројекту или програму*</b>	На дну прве странице текста, треба навести у фусноти следеће: Назив и број пројекта, назив програма, назив институције која финансира пројекат.
<b>Подаци о усменом саопштењу рада*</b>	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).
<b>Апстракт</b>	Апстракт садржи 100-250 речи.
<b>Кључне речи</b>	Не више од 10 кључних речи на српском и енглеском језику (Key words).
<b>Напомена о анонимности</b>	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.
<b>Структура текста</b>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Увод</li> <li>2. Поднаслов 1             <ol style="list-style-type: none"> <li>2.1. Поднаслов 2                 <ol style="list-style-type: none"> <li>2.1.1. Поднаслов 3</li> </ol> </li> </ol> </li> <li>3. Поднаслов 2</li> <li>4. Закључак</li> </ol> <p>Наслови и поднаслови пишу се фонтом 12 pt, <b>bold</b>.</p>
<b>Литература (References)</b>	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).
<b>Резиме (Summary)</b>	Пише се на крају текста после Литературе, дужине до 2 000 карактера (укључујући размаке), на српском и енглеском језику.
<b>Табеле, графикони, слике</b>	Табеле урадити у Wordу или Excelу. Фотографије, графиконе или слике доставити у формату .jpg.
<b>Ауторска права</b>	Аутори радова потписују сагласност за пренос ауторских права. Изјаву преузети <a href="#">овде</a> .
<b>Доставља радова</b>	Радови се предају путем онлајн система за електронско уређивање АСИСТЕНТ, <a href="https://asestant.ceon.rs/index.php/zrpf/index">https://asestant.ceon.rs/index.php/zrpf/index</a> 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.	<b>Прво цитирање у тексту:</b> (Dimitrijević, Popović, Papić, Petrović, 2007: 128) <b>Наредно цитирање у тексту:</b> (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). Zadaci i način rada nemačkog Bundestaga. 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.	<b>Фус нота:</b> 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>Otojudi v UK</i> (2010) 51 EHRR 10 или Одлука Уставног суда IY-197/2002. <i>Службени гласник РС</i> . Бр. 57. 2003.	<b>Фус нота:</b> 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. <a href="http://www.gutenberg.org/etext/2530">http://www.gutenberg.org/etext/2530</a> или European Commission for Democracy through Law. <i>Opinion on the Constitution of Serbia</i> . Преузето 24.5.2007. <a href="http://www.venice.coe.int/docs/2007/CDL-AD(2007)004-e.asp">http://www.venice.coe.int/docs/2007/CDL-AD(2007)004-e.asp</a>	<b>Навођење у тексту:</b> (Wallace, 2001) <b>Фус нота:</b> European Commission for Democracy through Law. <i>Opinion on the Constitution of Serbia</i> . Преузето 24.5.2007. <a href="http://www.venice.coe.int/docs/2007/CDL-AD(2007)004-e.asp">http://www.venice.coe.int/docs/2007/CDL-AD(2007)004-e.asp</a>

## ZBORNİK RADOVA PRAVNOG FAKULTETA U NIŠU (M51)

### UPUTSTVO AUTORIMA

<b>Opšte napomene</b>	Rukopis rada kompjuterski obraditi korišćenjem programa <i>Word</i> , u fontu <i>Times New Roman</i> ćirilica (Serbian-Cyrillic), (osim originalnih latiničnih navoda), <b>veličina fonta 12 pt</b> , razmak između redova 1,5. Format stranice treba da bude <b>A4</b> .
<b>Obim rada</b>	Jedan autorski tabak - rad ne treba da ima više od <b>40.000 karaktera</b> , odnosno 6.000 karaktera kada se radi o prikazima, uključujući razmake.
<b>Jezik i pismo</b>	Jezici na kojima se mogu objavljivati radovi su srpski, engleski, ruski, francuski i nemački.
<b>Naslov rada</b>	<b>Naslov rada</b> kucati veličinom fonta <b>14 pt, bold</b> , Times New Roman Naslov rada priložiti i na engleskom jeziku.
<b>Autor(i)</b>	Ne unositi ime(na) autora u tekst rada da bi se obezbedila anonimnost recenziranja. Podaci o autoru(ima) biće dostupni redakciji preko Asistent programa.
<b>Podaci o projektu ili programu*</b>	Na dnu prve stranice teksta, treba navesti u fusnoti sledeće: Naziv i broj projekta, naziv programa, naziv institucije koja finansira projekat.
<b>Podaci o usmenom saopštenju rada*</b>	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).
<b>Apstrakt</b>	Apstrakt sadrži 100-250 reči.
<b>Ključne reči</b>	Ne više od 10 ključnih reči na srpskom i engleskom jeziku (Key words).
<b>Napomena o anonimnosti</b>	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.
<b>Struktura teksta</b>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Uvod</li> <li>2. Podnaslov 1             <ol style="list-style-type: none"> <li>2.1. Podnaslov 2                 <ol style="list-style-type: none"> <li>2.1.1. Podnaslov 3</li> </ol> </li> </ol> </li> <li>3. Podnaslov 2</li> <li>4. Zaključak</li> </ol> <p>Naslovi i podnaslovi pišu se fontom 12 pt, <b>bold</b>.</p>
<b>Literatura (References)</b>	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).
<b>Rezime (Summary)</b>	Piše se na kraju teksta posle Literature, dužine do 2 000 karaktera (uključujući razmake), na srpskom i engleskom jeziku.
<b>Tabele, grafikoni, slike</b>	Tabele uraditi u Wordu ili Excelu. Fotografije, grafikone ili slike dostaviti u formatu .jpg.
<b>Autorska prava</b>	Autori radova potpisuju saglasnost za prenos autorskih prava. Izjavu preuzeti <a href="#">ovde</a> .
<b>Dostava radova</b>	Radovi se predaju putem onlajn sistema za elektronsko uređivanje ASISTENT, <a href="https://aseestant.ceon.rs/index.php/zrpfni/index">https://aseestant.ceon.rs/index.php/zrpfni/index</a> 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	<b>Prvo citiranje u tekstu:</b> (Dimitrijević, Popović, Papić, Petrović, 2007: 128) <b>Naredno citiranje u tekstu:</b> (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)	<b>Fusnota:</b> 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)	<b>Fusnota:</b> 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 <a href="http://www.gutenberg.org/etext/2530">http://www.gutenberg.org/etext/2530</a> ili European Commission for Democracy through Law, <i>Opinion on the Constitution of Serbia</i> , Retrieved 24, May 2007, from <a href="http://www.venice.coe.int/docs/2007/CDL-AD(2007)004-e.asp">http://www.venice.coe.int/docs/2007/CDL-AD(2007)004-e.asp</a>	<b>Navođenje u tekstu:</b> (Wallace, 2001)  <b>Fusnota:</b> European Commission for Democracy through Law, <i>Opinion on the Constitution of Serbia</i> , Retrieved 24, May 2007, from <a href="http://www.venice.coe.int/docs/2007/CDL-AD(2007)004-e.asp">http://www.venice.coe.int/docs/2007/CDL-AD(2007)004-e.asp</a>

## Collection of Papers, Faculty of Law, Niš (M51)

### GUIDELINES FOR AUTHORS

<b>General notes</b>	The paper shall be processed in <i>MS Word (doc.)</i> format: paper size A4; font <b>Times New Roman (Serbian-Cyrillic)</b> , except for papers originally written in <i>Latin</i> script; font size 12 pt; line spacing 1,5.
<b>Paper length</b>	The paper shall not exceed 16 pages. <b>An article</b> shall not exceed 40.000 characters (including spaces). <b>A review</b> shall not exceed 6.000 characters (including spaces).
<b>Language and script</b>	Papers may be written in Serbian, English, Russian, French and German.
<b>Paper Title</b>	<b>The paper title</b> shall be formatted in font <b>Times New Roman</b> , font size <b>14 pt, bold</b> . The title shall be submitted in English as well.
<b>Author(s)</b>	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.
<b>Data on the project or program*(optional)</b>	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.
<b>Data on the oral presentation of the paper*(optional)</b>	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.
<b>Abstract</b>	The abstract shall comprise 100 - 250 words at the most
<b>Key words</b>	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.
<b>Note on author's identity (anonymity)</b>	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.
<b>Text structure</b>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Introduction</li> <li>2. Chapter 1             <ol style="list-style-type: none"> <li>2.1. Section 2                 <ol style="list-style-type: none"> <li>2.1.1. Subsection 3</li> </ol> </li> </ol> </li> <li>3. Chapter 2</li> <li>4. Conclusion</li> </ol> <p>All headings (Chapters) and subheadings (Sections and Subsections) shall be in <i>Times New Roman</i>, font 12 pt, <b>bold</b>.</p>
<b>References</b>	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 <b>Guidelines for Authors</b> .
<b>Summary</b>	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.
<b>Tables, graphs, figures</b>	Tables shall be prepared in <i>MS Word</i> or in <i>Excell</i> . Photos, graphs or figures shall be in <b>jpg</b> format.
<b>Copyright</b>	The authors are obliged to sign a written consent on the transfer of copyright. The Author's Statement may be downloaded <a href="#">here</a> .
<b>Paper submission</b>	The articles are to be submitted via online editorial management system ACHTEHT, <a href="http://asestant.ceon.rs/index.php/zrpf/index">http://asestant.ceon.rs/index.php/zrpf/index</a>

\* 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	<b>First in-text citation:</b> (Osterrieder, Bahloul, Wright, Shafner, Mozur, 2006: 31) <b>A subsequent in-text citation:</b> (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)	<b>Footnote:</b> 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)	<b>Footnote:</b> 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 <a href="http://www.gutenberg.org/etext/2530">http://www.gutenberg.org/etext/2530</a> ; or European Commission for Democracy through Law, <i>Opinion on the Constitution of Serbia</i> , Retrieved 24 May 2007, from <a href="http://www.venice.coe.int/docs/2007/CDL-AD(2007)004-e.asp">http://www.venice.coe.int/docs/2007/CDL-AD(2007)004-e.asp</a>	<b>In-text citation:</b> (Wallace, 2001) <b>Footnote:</b> European Commission for Democracy through Law, <i>Opinion on the Constitution of Serbia</i> , Retrieved 24 May 2007, from <a href="http://www.venice.coe.int/docs/2007/CDL-AD(2007)004-e.asp">http://www.venice.coe.int/docs/2007/CDL-AD(2007)004-e.asp</a>