
UDK 34(058)



ISSN 0350-8501

UNIVERZITET U NIŠU
PRAVNI FAKULTET

**ZBORNİK RADOVA
PRAVNOG FAKULTETA U NIŠU**

BROJ 90 | GODINA LX | 2021

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

Nº 90 | YEAR LX | 2021

NIŠ, 2021.

ZBORNİK RADOVA PRAVNOG FAKULTETA U NIŠU

Niš, 2021.

Izdavač

Pravni fakultet u Nišu

Za izdavača

Prof. dr Goran Obradović, dekan

Glavni i odgovorni urednik

Prof. dr Irena Pejić,

redovni profesor Pravnog fakulteta Univerziteta u Nišu

Uredništvo

Prof. dr Irena Pejić, redovni profesor
Pravnog fakulteta Univerziteta u Nišu

Prof. dr Nevena Petrušić, redovni profesor
Pravnog fakulteta Univerziteta u Nišu

Prof. dr Dragan Nikolić, redovni
profesor Pravnog fakulteta
Univerziteta u Nišu

Prof. dr Miroslav Lazić, redovni profesor
Pravnog fakulteta Univerziteta u Nišu

Prof. dr Marina Dimitrijević, redovni
profesor Pravnog fakulteta Univerziteta
u Nišu

Prof. dr Nebojša Raičević, redovni
profesor Pravnog fakulteta
Univerziteta u Nišu

Prof. dr Dušica Miladinović Stefanović,
vanredni profesor Pravnog fakulteta
Univerziteta u Nišu

Dr Mihajlo Cvetković, vanredni profesor
Pravnog fakulteta Univerziteta u Nišu

Sanja Đorđević Aleksovski, asistent Pravnog
fakulteta Univerziteta u Nišu

Naučni savet

Dr Vladimir Đurić, naučni saradnik
Instituta za uporedno pravo u Beogradu

Dr Gordana Ilić-Popov, redovni
profesor Pravnog fakulteta
Univerziteta u Beogradu

Dr Vesna Knežević Predić, redovni
profesor Fakulteta političkih nauka,
Univerziteta u Beogradu

Dr Hajrija Mujović, naučnik savetnik
Instituta društvenih nauka u Beogradu

Dr Dušan Nikolić, redovni profesor
Pravnog fakulteta Univerziteta u Novom
Sadu

Dr Vladan Petrov, redovni profesor
Pravnog fakulteta Univerziteta u
Beogradu

Dr Darko Simović, redovni profesor
Kriminalističko-policijskog Univerziteta
u Beogradu

Dr Dragoljub Todić, redovni profesor
Instituta za međunarodnu politiku i
privredu u Beogradu

Dr Sanja Ćopić, viši naučni saradnik
Instituta za kriminološka i sociološka
istraživanja u Beogradu

Međunarodni redakcioni odbor

Dr Željko Bartulović, redovni profesor Pravnog fakulteta Sveučilišta u Rijeci, Hrvatska

Dr Martin Belov, redovni profesor Pravnog fakulteta, Univerzitet "Kliment Ohridski" u Sofiji, Bugarska

Dr Serjogin Andrej Viktorovič, docent Pravnog fakulteta Južnog federalnog univerziteta, Rostov na Donu, Ruska Federacija

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

Dr Michael Geistlinger, profesor Univerziteta, Salzburg, Austrija

Dr Sašo Georgijevski, redovni profesor Pravnog fakulteta "Justinijan Prvi" u Skoplju, Republika Severna Makedonija

Dr Mustafa Yasan, docent Pravnog fakulteta, Univerzitet "Sakarya", Turska

Dr Todor Kalamatijev, redovni profesor Pravnog fakulteta "Justinijan Prvi" u Skoplju, Republika Severna Makedonija

Dr Zlatan Meškić, redovni profesor Pravnog fakulteta Univerziteta u Zenici, Bosna i Hercegovina

Dr Darko Radić, redovni profesor Pravnog fakulteta u Banjoj Luci, Republika Srpska, Bosna i Hercegovina

Dr Željko Radić, redovni profesor Pravnog fakulteta Sveučilišta u Splitu, Hrvatska

Dr Dimitrije Čeranić, docent Pravnog fakulteta u Istočnom Sarajevu, Republika Srpska, Bosna i Hercegovina

Urednik rubrike: dr Mihajlo Cvetković, vanredni profesor Pravnog fakulteta Univerziteta u Nišu

Sekretar Redakcionog odbora: Sanja Đorđević Aleksovski, asistent Pravnog fakulteta Univerziteta u Nišu

Lektura radova i prevod rezimea: Gordana Ignjatović (engleski)

Lektura: Aleksandra Gojković (srpski)

Tehnički urednik: Nenad Milošević

Tehnički urednik onlajn izdanja: Vladimir Blagojević

Štampa: Medinvest Niš

Tiraž: 100

Zbornik radova Pravnog fakulteta u Nišu pod nazivom Collection of Papers, Faculty of Law, Nis je u punom tekstu dostupan u HeinOnline bazi podataka, EBSCO bazi Legal Source, kao i u bazi Central and Eastern European Online Library – CEEOL.

CENTAR ZA PUBLIKACIJE Pravnog fakulteta Univerziteta u Nišu 18 000
Niš, Trg kralja Aleksandra 11, tel. +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 "Justinianus 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 "Justinianus 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-ofLaw-Nis/?letter=C>

Central and Eastern European Online Library – CEEOL

SADRŽAJ / CONTENTS

Uvodna reč XI

Editor's Introductory Note XII

IČLANCI / ARTICLES

U FOKUSU / INFOCUS

DEMOKRATSKE INSTITUCIJE U SRBIJI / DEMOCRATIC INSTITUTIONS IN SERBIA

Nataša Golubović,

Marija Džunić,

Konsolidacija demokratskih institucija

– iskustvo Srbije 15

Consolidation of Democratic Institutions : the Case of Serbia

Irena Pejić,

The Composition of the National Assembly of Serbia:

Challenges and Obstacles 39

Kompozicija Narodne Skupštine Srbije:

izazovi i prepreke

Predrag Cvetković,

Sinteza pravnog teksta i programskog koda: slučaj

rikardijanskog ugovora 61

Synthesis of the Legal Text and the Program Code:

The case of the Ricardian Contract

Suzana Dimić,

Poreska utaja kao najteži oblik poreske evazije

- osvrt na zakonodavstvo i praksu u Srbiji 77

Tax Fraud as the Most Severe Form of Tax Evasion:

Review of Legislation and Practice in Serbia

Aleksandar Mojašević, Aleksandar Jovanović,

Razumni rok u stečajnom postupku:
analiza predmeta Privrednog suda u Nišu97
*Reasonable time frame in the Bankruptcy proceeding:
Analysis of Cases before the Commercial Court in Niš*

**Marta Mitrović,
Marija Vujović,**

Uloga države u novom informaciono-komunikacionom
okruženju posredovanom internetom..... 119
*The Role of the State in the Internet-mediated Information
and Communication Environment*

II PRIKAZI / BOOK REVIEWS

Prikaz pitanja pravnog monitoringau
Ruskoj Federaciji (Viktorija Kutjko,
Nikita Rudakov) 135
*Review: The Issue of Legal Monitoring
in the Russian Federation (Viktorija Kutjko, Nikita Rudakov)*

Noam Lubel, Jelena Pejić, Kler Simons, Smernice za istraživanje
kršenja međunarodnog humanitarnog prava:pravo, politike i
dobre prakse, Ženevska akademija
za međunarodno humanitarno pravo i ljudska prava,
Međunarodni komitet Crvenog krsta, Ženeva,
septembar 2019, str. 70. (Bojan Stojanović) 139
*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)*

III RADOVI STUDENATA DOKTORSKIH STUDIJA / PHD STUDENTS' PAPERS

Marija Dragičević, Problemi kvalifikacije i radnopravne zaštite „digitalnih radnika“	147
<i>Employment law Protection of Crowdworkers: Conceptual Issues in the Legal Definition of Crowdworkers</i>	
Slađana Mladenović, The Role of the European Food Safety Authority in the Active Substance Approval and Renewal Procedures within the EU Pesticide Policy.....	165
<i>Uloga Evropske agencije za bezbednost hrane u postupcima odobrenja i obnove odobrenja aktivne supstance u okviru politike pesticida Evropske unije</i>	
Radmila Dragišić, Primjena regulative Brisel II bis na ostvarivanje prava na kontakt sa djetetom šireg porodičnog kruga lica	189
<i>Application of Brussels II bis Regulation in exercising the Right of Access to a Child by Extended Family Members</i>	
Nebojša Maksimović, Nadzor državne vlasti nad lokalnom samoupravom u Vidovdanskom ustavu	207
<i>State Supervision over the Local Self-Government in the Vidovdan Constitution</i>	
Uputstvo za autore	225

Uvodna reč

Poštovani čitaoci,

U fokusu ovog broja Zbornika radova Pravnog fakulteta u Nišu (90/2021) nalazi se tema konsolidacije demokratskih institucija u Republici Srbiji. Prvi rad sagledava proces konsolidacije demokratskih institucija kroz prizmu političkih i ekonomskih reformi čiji indikatori upućuju na postojanje i učvršćivanje ekstraktivnih institucija koje štite privilegovane aktere zanemarujući opšte društvene interese. Drugi rad je orijentisan prema Narodnoj skupštini i njenoj političkoj strukturi koja ukazuje na potrebu institucionalizacije parlamentarne opozicije, odnosno sagledava problem ustavnih funkcija narodnog predstavništva kada nije zaštićena diferencirana politička volja naroda. Ostali naučni radovi rezultat su istraživanja u rasponu od trgovinskog i finansijskog prava do tema iz oblasti međunarodnog javnog i privatnog prava. Radovima studenata doktorskih studija i prikazima zaokružili smo sadržaj ovog broja časopisa.

U Nišu, jun 2021.

*Glavni i odgovorni urednik
Prof. dr Irena Pejić*

Editor's Introductory Note

Dear Readers,

Special emphasise 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

I ČLANCI

Dr Nataša Golubović,*
Redovni profesor,
Ekonomski fakultet Univerziteta u Nišu
Dr Marija Džunić,*
Redovni profesor,
Ekonomski fakultet Univerziteta u Nišu

originalni naučni rad
10.5937/zrpfno-29988

UDK: 321.7:328.125(497.11)
Rad primljen: 22.12.2020.
Rad prihvaćen: 15.03.2021.

KONSOLIDACIJA DEMOKRATSKIH INSTITUCIJA – ISKUSTVO SRBIJE**

Apstrakt: Prema rezultatima ostvarenim u oblasti reforme političkih institucija, Srbija spada u grupu zemalja koje se nalaze u stanju prolongirane demokratske tranzicije, sa izraženim problemima u sferi konsolidacije demokratskih institucija. Zbog nepravilnosti u izbornim procedurama, kao i narušavanja principa koji garantuju poštovanje demokratskih normi i institucija u poslednjih nekoliko godina, Srbija je svrstavana u grupu demokratskih zemalja, ali se demokratija najčešće karakterisala kao manjkava. U međuvremenu, prešla je iz kategorije demokratskih u kategoriju hibridnih režima, ponajviše zbog rasta korupcije. Kada je reč o ekonomskoj transformaciji, Srbija pripada funkcionalnim tržišnim privredama, pri čemu tranzicija u tržišnu privredu još uvek nije završena, a neophodne ekonomske reforme se stalno odlažu. Od početka tranzicije do danas, u realizaciji političkih i ekonomskih reformi u Srbiji smenjuju se periodi ostvarivanja skromnih napredaka u oblasti političke i ekonomske transformacije sa periodima stagnacije, pa čak i nazadovanja u važnim segmentima reformi. Imajući u vidu da raspoloživi indikatori političkih i ekonomskih reformi ukazuju na učvršćivanje ekstraktivnih institucija, cilj rada je da istraži kako reprodukovanje

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

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

** Rad je rezultat istraživanja zasnovanog na obavezama iz Sporazuma o sprovođenju i finansiranju istraživanja i razvoja u 2020. godini (evidencioni broj 451-03- 68/2020-14/200100) između Ministarstva prosvete, nauke i tehnološkog razvoja Republike Srbije i Ekonomskog fakulteta, Univerziteta u Nišu.

ekstraktivnih političkih i ekonomskih institucija otežava konsolidaciju demokratije u Srbiji.

Ključne reči: *ekstraktivne institucije, demokratska konsolidacija, institucionalna efikasnost, vladavina prava, korupcija.*

1. Uvod

Institucionalne promene predstavljaju srž političke i ekonomske transformacije postsocijalističkih privreda. Već nakon nekoliko godina reformi, bivše socijalističke privrede našle su se na različitim razvojnim trajektorijama. Neke od ovih zemalja uspele su da razviju stabilne i funkcionalne institucije, kao preduslov održivog rasta i razvoja. Druge zemlje su se, međutim, našle u dugom i mučnom procesu tranzicije, sa neefikasnim i nestabilnim institucijama i sporim ekonomskim napredovanjem (stagnacijom, pa čak i nazadovanjem u nekim slučajevima). Brojna teorijska i empirijska istraživanja potvrdila su snažnu vezu između reforme političkih i ekonomskih institucija (EBRD, 2013; Rius, Walle, 2003; Oomes, Veld, 2015). Zemlje Centralne i Istočne Evrope koje su dalje odmakle u oblasti demokratske konsolidacije imaju kvalitetnije ekonomske institucije u odnosu na polukonsolidovane demokratije ili autoritarne režime. Razlike u efikasnosti ekonomskih institucija povezuju se sa različitim nivoima konsolidacije demokratije.

Jedna od vrlo važnih determinanti kvaliteta ekonomskih institucija je kvalitet političkih institucija (Adserá, Boix, Payne, 2003). „Oni koji imaju političku moć imaju priliku da ekonomske institucije urede prema sopstvenim interesima, odnosno sopstvenim institucionalnim preferencijama“ (Begović, 2011). U demokratskom društvu u kojem raspodela moći i resursa nije u značajnoj meri iskrivljena u korist elita, političke institucije su efikasnije jer obezbeđuju sprovođenje zakona i jednak tretman svim građanima. Takve političke institucije teže ravnomernijoj alokaciji političke moći u odnosu na nedemokratske i regulišu buduću raspodelu političke moći prenoseći vlast sa elita na građane. Dok konsolidovane demokratije imaju efikasne mehanizme odgovornosti koji obezbeđuju ravnomerniju raspodelu resursa, to često nije slučaj u demokratijama u razvoju koje podstiču nezadovoljstvo građana slabim učinkom, podrivajući legitimitet koji je suštinski važan za demokratsku konsolidaciju.

Konsolidovane demokratije imaju nezavisno pravosuđe i jaka i nezavisna regulatorna tela. Politička konkurencija, kao i sistem teže i

protivteže u funkcionalnoj demokratiji, sprečavaju zloupotrebu javnih resursa i doprinose razvoju pravila i regulacije koji podstiču ekonomsku aktivnost (Olson, 2000; North, Weingast, 1989). Veza između kvaliteta ekonomskih i političkih institucija dodatno je ojačana time što kvalitetnije ekonomske institucije doprinose ekonomskom razvoju, a ekonomski razvoj tokom vremena pojačava tražnju za efikasnijim političkim institucijama. Precizno određivanje pravca kauzalnosti zahtevan je zadatak, posebno zato što neki zajednički faktori, poput istorije i geografskog položaja, takođe mogu da utiču na institucionalne promene.

Rana faza tranzicije predstavlja kritično raskršće, a institucionalni obrasci koji proističu iz kritičnog raskršća mogu uključivati ekstraktivne i/ili inkluzivne institucije. Institucije u razvijenim tržišnim privredama usmeravaju javne resurse ka zadovoljenju javnih potreba, dok u Srbiji kanališu javne resurse u ruke privilegovanih grupa. Političke i ekonomske institucije su ekstraktivne jer preusmeravaju društvene resurse u korist pojedinaca i grupa sa jakim političkim i ekonomskim vezama sa državnim strukturama (Pavlović, 2018). One stvaraju uslove za zloupotrebu javnih resursa, tako da ostaje manje raspoloživih resursa za ekonomski rast i otvaranje novih radnih mesta. „Postojanje, odnosno opstajanje neefikasnih institucija može biti jedno od objašnjenja razlika u privrednom rastu, odnosno razlika u dostignutom nivou razvijenosti između zemalja sa različitim institucionalnim okvirom“ (Begović, 2011: 21). Neuspeh Srbije da obezbedi snažniji ekonomski rast dobrim delom uslovljen je ekstraktivnim institucijama koje determinišu poslovno okruženje. Zato i pored uklanjanja znatnog broja administrativnih prepreka poslovanju, još uvek veliku smetnju bržem ekonomskom rastu predstavljaju ekstraktivne političke i ekonomske institucije.

Cilj rada je da istraži kako reprodukovanje ekstraktivnih političkih i ekonomskih institucija otežava konsolidaciju demokratije u Srbiji.

2. Kvalitet političkih i ekonomskih institucija u Srbiji

Konsolidacija demokratije, u smislu utemeljenja demokratske prakse i njenog prihvatanja od strane većine relevantnih aktera u društvu (O'Donnell, Schmitter, 1986; Linz, Stepan, 1996), ključna je, ali i najzahtevnija faza u razvoju demokratije. Imajući u vidu da u okviru bilo kog nivoa konsolidacije demokratije mogu da se jave problemi, razvoj demokratije nije linearan proces, već na tom putu često dolazi

do stagnacije, pa čak i nazadovanja. Društvo može da ima formalno demokratske institucije, poput višestranačkih izbora, koje prikrivaju autoritarne elemente i praksu (Diamond, 2002, 2005; Reich, 2002). Vlast može formalno da izražava posvećenost demokratiji, često zbog međunarodnog legitimiteta i mogućnosti dobijanja ekonomske podrške od strane razvijenih demokratskih zemalja, ali da nije spremna da u potpunosti prihvati ograničenja vlasti koja nameće demokratija. To znači da demokratske institucije formalno postoje, ali ih vladajuće strukture vešto zaobilaze u naporima da ostanu na vlasti (Ottaway, 2003: 4). Takvi režimi mogu da razviju stabilne veze sa okruženjem, čime postaju prihvaćeni od strane elita i dela javnosti kao adekvatno rešenje za brojne probleme prisutne u postautoritarnim društvima (Merkel, 2004). Pored toga, demokratski politički režimi, koji se zasnivaju na manje ili više konkurentnim izborima, ali ispoljavaju manjkavosti u ostalim segmentima demokratije, mogu lako da skliznu u neku formu autokratskog režima (Hadenius, Teorell, 2007; Howard, Roessler, 2006; Roessler, Howard, 2009). Narušavanje principa vladavine prava i horizontalne odgovornosti npr., može da destabilizuje ostale segmente demokratskog sistema i dovede do povratka u autoritarizam (Merkel, 2004). Proces prelaska iz autokratskog u demokratski režim može da ima nekoliko potencijalnih ishoda, pri čemu je konsolidovana demokratija najbolji ishod. Uvođenje demokratije ne mora, međutim, nužno da bude praćeno jačanjem demokratskih institucija. Izvestan broj novih demokratija ostaje dugoročno zarobljen u stanju nepotpune konsolidacije, sa negativnim posledicama na razvoj ekonomskih institucija i ekonomsku efikasnost, na šta ukazuje iskustvo nekih postsocijalističkih zemalja, pa i Srbije.

Vrednosti indikatora na osnovu kojih se ocenjuje stepen konsolidacije demokratije ukazuju na to da demokratske institucije u Srbiji još uvek nisu konsolidovane. Napredak na planu demokratizacije države i društva, odnosno reforme političkih institucija, može se pratiti na osnovu indeksa političkih i građanskih sloboda, ocene izbornih procedura i opšteg uspeha demokratskih reformi, koje na godišnjem nivou objavljuju međunarodne institucije, kao što su Freedom Haus (*Free- dom House*), Bertelsman Fondacija (*Bertelsman Foundation*) i EIU (*Economist Intelligence Unit*). Po tim indikatorima, Srbija je donedavno svrstavana u demokratske zemlje, koje svojim građanima garantuju osnovna građanska i politička prava. Trebalo bi, međutim, imati u vidu da su pomenuti indeksi, na osnovu kojih se ocenjuje stepen razvijenosti demokratije, zasnovani na konceptu *demokratskog minimuma*, koji se svodi na to da je

ostvaren institucionalni minimum u smislu opšteg prava glasa, kao i da se izbor i smena nosilaca vlasti ostvaruju na slobodnim izborima. Polazeći od toga, Fridom Haus i Bertelsman Fondacija kategorisali su Srbiju kao izbornu, a EIU kao manjkavu demokratiju. U poslednjih nekoliko godina, neki autori (Bieber, 2018) koriste izraz “stabilokratija” za označavanje političkih režima u zemljama Zapadnog Balkana, uključujući i Srbiju, u svrhu razlikovanja institucionalnih obrazaca u ovim zemljama od sličnih formi neliberalne demokratije unutar EU (npr. Mađarska i Poljska), ili autoritarnih tendencija u zemljama poput Rusije i Turske. Pri tom, stabilokratije na Zapadnom Balkanu svrstavaju se u širi kontekst neliberalnih demokratija.

U izveštajima Bertelsman Fondacije u poslednjih nekoliko godina ukazuje se na to da demokratske institucije u Srbiji formalno postoje, ali da su neefikasne. Kao ključni problemi ističu se narušavanje sistema horizontalne odgovornosti i slabosti u sferi vladavine prava i sankcionisanja zloupotreba. Uz to, kapaciteti zakonodavne i sudske vlasti da kontrolišu izvršnu vlast su ograničeni, dok je rad pravosuđa otežan zbog političkih pritisaka, neefikasnosti i korupcije (Bertelsmann Stiftung, 2016, 2020). Pravičan i efikasan sistem sprovođenja pravde, uključujući organizaciju i funkcionisanje pravosudnog sistema zemlje, neophodan je preduslov vladavine prava. Sadržaj zakona gubi na značaju ukoliko su institucije, uspostavljene za tumačenje i sprovođenje tih zakona neefikasne, arbitrarne ili korumpirane. Neuspeh u ustanovljavanju nezavisnog sudstva, uz njegovu neefikasnost, predstavljaju ozbiljan institucionalni nedostatak u Srbiji. U izveštaju Saveta za borbu protiv korupcije (2016) navedeni su ključni problemi srpskog pravosuđa: rasprostranjena korupcija unutar pravosudnog sistema, podložnost političkom uticaju, finansijska zavisnost od izvršne vlasti itd. Zbog toga su ocene vezane za nezavisnost pravosuđa i vladavinu prava u poslednjih nekoliko godina veoma niske.

U Srbiji je prisutno kontinuirano ograničavanje slobode medija i slobodnog izražavanja, iako se radi o ustavom garantovanim pravima i slobodama građana. Sloboda uređivanja medijskih sadržaja narušena je političkim pritiscima i ekonomskom zavisnošću medija, zbog čega je Fridom Haus (Freedom House, 2019b) u svom poslednjem izveštaju za 2019. godinu Srbiju označio kao zemlju sa delimičnim medijskim slobodama.

Navedene manjkavosti u parcijalnim režimima demokratije vremenom su počele da potkopavaju smislenost samih izbora, kao temelja demokratije. Ocene izbornog sistema ukazuju na ozbiljne probleme koji prate

organizaciju izbora u Srbiji. Iako su na izborima poštovane elementarne slobode građana i rezultati izbora odražavaju volju biračkog tela, izbori su praćeni brojnim nepravilnostima: zloupotrebama javnih resursa za potrebe izbora i političkim pritiscima na birače, naročito zaposlene u javnom sektoru, zamagljivanjem razlika između državnih i partijskih aktivnosti vladajuće partije, neravnopravnim položajem opozicionih partija u odnosu na vladajuću, pristrasnim izveštavanjem medija (OSCE, 2016). Izbore je pratio i niz nepravilnosti koje se odnose na integritet izbornog procesa. Izostanak temeljne provere navodnih izbornih neregularnosti ukazuje na slabost institucionalnih mehanizama koji treba da omoguće fer i slobodne izbore. U studiji *Nacije u tranziciji za 2020. godinu* (Freedom House, 2020), ističe se da izbori u Srbiji ispunjavaju minimalne demokratske kriterijume i da odražavaju volju naroda. Međutim, ističe se da su u poslednjih nekoliko godina prisutni veliki pritisci na birače, što uz narušavanje medijskih sloboda dovodi u pitanje demokratsku prirodu glasanja. Kada je reč o zakonodavnoj grani vlasti, Fridom Haus ukazuje na praksu usvajanja zakona po hitnom postupku (više od polovine zakona u Srbiji je 2019. godine usvojeno na ovaj način), što je ograničilo mogućnosti za parlamentarnu raspravu. Kao rezultat kontinuiranog pogoršanja indikatora u sferi demokratskih reformi već pet godina zaredom, Srbija je po prvi put od 2003. godine prešla iz grupe delimično konsolidovanih demokratija u kategoriju tranzicionih, odnosno hibridnih režima. Ovu kategoriju režima karakterišu slabe institucije i narušavanje osnovnih političkih prava i građanskih sloboda, uz ispunjenost minimuma izbornih standarda. Pomenuta promena statusa najvećim delom rezultat je kontinuiranog rasta korupcije na najvišem državnom nivou, koji je praćen odsustvom, a u nekim slučajevima i podrivanjem politika i institucija čija je svrha borba protiv korupcije.

Političke institucije veoma su važne za ekonomski rast u privredama sa velikim državnim sektorom (poput Srbije), kao i za fiskalnu politiku. Kada su političke institucije slabe, slaba je i kontrola trošenja javnih sredstava. Zahvatanja iz privatnog sektora (u formi poreza) su velika, a sredstva se neracionalno troše. Svaki dinar koji je zloupotrebjen kroz slabe političke institucije predstavlja dinar manje za privatne i/ili javne investicije ili neke druge potrebe. Tako je 2013. godine otkriveno da Fond za razvoj, državna agencija koja ima zadatak da pomogne lokalnojprivredi jeftinim kreditima, ima nenaplative kredite u iznosu od milijardu evra. Od 2001. godine, kada su u stečaj otišle četiri državne banke – Beobanka, Investbanka, Beogradska banka i Jugobanka – sve do

danas, Srbija je izdvojila oko milijardu evra za sanaciju štete. Vlada Srbije je u septembru 2009. godine zatražila zajam od Međunarodnog monetarnog fonda za finansiranje budžetskog deficita. Jedan od uslova MMF-a bio je da Vlada Srbije racionalizuje zaposlenost u državnom sektoru, odnosno da smanji broj zaposlenih u državnom sektoru za jednu petinu. Broj zaposlenih u državnom sektoru je, međutim, povećan, a istovremeno je veliki broj ljudi izgubio posao u privatnom sektoru, dok je udeo javnog duga zemlje u BDP porastao. Umesto reforme javnog sektora, Srbija je i dalje ima višak zaposlenih, a budžetska sredstva se troše neracionalno.

Demokratija i kvalitet ekonomskih institucija u tranzicionim privredama tesno su međusobno povezani. Izveštaj o tranziciji iz 2013.godine (EBRD, 2013: 118) potvrdio je snažnu vezu između političkih i ekonomskih institucija u postsocijalističkim privredama. Zemlje sa demokratskim režimima, po pravilu, imaju bolje ekonomske institucije. Često korišćeni indikatori za ocenu kvaliteta ekonomskih institucija su indikatori kvaliteta javnog upravljanja Svetske banke (The World Bank, 2019), i to: efikasnost izvršne vlasti, regulatorni kvalitet, vladavina prava i kontrola korupcije. Preostala dva indikatora – sloboda govora i odgovornost i politička stabilnost i odsustvo nasilja – predstavljaju prevashodno indikatore kvaliteta političkih institucija. Pomenuti indikatori konstruisani su na osnovu više od 30 pojedinačnih izvora podataka instituta, nevladinih organizacija, međunarodnih organizacija i privatnih preduzeća i odražavaju percepcije preduzeća, građana i eksperata o kvalitetu institucija.

Tabela 1. Indikatori kvaliteta javnog upravljanja u odabranim zemljama, 2019

Zemlja	Efikasnost vlade	Regulatorni kvalitet	Vladavina prava	Kontrola korupcije
Srbija	56,73	56,25	49,04	41,83
Slovenija	83,17	75,00	82,69	80,77
Hrvatska	69,23	68,27	62,98	60,10
Crna Gora	58,17	65,87	57,69	58,17
Severna Makedonija	55,77	71,63	43,75	42,31
Bosna i Hercegovina	28,37	45,19	46,63	31,73
Albanija	57,69	63,46	39,42	35,10
<i>Evropa i Centralna Azija</i>	<i>69,46</i>	<i>70,68</i>	<i>66,07</i>	<i>63,79</i>

Izvor: The World Bank, 2019.

Srbija od 1996. godine beleži kontinuiran napredak u svim indikatorima kvaliteta javnog upravljanja. Ipak, rezultati se ne mogu označiti kao zadovoljavajući, posebno u sferi vladavine prava i kontrole korupcije, gde je u poslednjih nekoliko godina došlo do pogoršanja. Srbija osetno zaostaje za Slovenijom i Hrvatskom u svim indikatorima kvaliteta ekonomskih institucija (tabela 1).

Vrednost indikatora kontrole korupcije i vladavine prava upućuje na zaključak da su to dve ključne oblasti u kojima postoji prostor za dalje unapređenje kvaliteta javnog upravljanja u Srbiji. Značaj vladavine prava odavno je prepoznat u ekonomskoj nauci. Pored zaštite osnovnih političkih i građanskih prava i sloboda, ona je i jedan od ključnih stubova ekonomskog napretka. Vladavina prava je, ističe Robert Barou (Barro, 1996: 70), ključna za investicije i predstavlja važnu determinantu ekonomskog rasta. Istražujući iskustvo Evrope, Severne Amerike i Azije, Nogal-Mege (Nogal-Meger, 2018) zaključuje da su zemlje sa većim stepenom vladavine prava i ekonomskih sloboda razvijenije. Veza između vladavine prava i ekonomskog rasta potiče od podsticaja koje vladavina prava obezbeđuje na mikro nivou (Zywicki, 2002). Jačanje vladavine prava doprinosi povoljnijem ambijentu za investiranje u meri u kojoj stvara klimu stabilnosti i predvidljivosti, gde se poslovni rizici mogu racionalno proceniti, gde su svojinska prava zaštićena, a ugovorne obaveze ispoštovane. Prema istraživanju Barometra slobode za 2020. godinu (Heritage Foundation, 2020), koji Srbiju svrstava u grupu zemalja sa umerenim ekonomskim slobodama, ističe se da privatna svojina u Srbiji nije adekvatno zaštićena, a kao razlog navodi se više ozbiljnih nedostataka u radu institucija koje bi trebalo da obezbede zaštitu svojinskih prava. Odgovarajući zakoni postoje, ali neefikasnost pravosuđa ugrožava njihovu primenu. Osnovni razlog leži u jakom političkom uticaju na pravosudni sistem i tužilaštvo, čime se u značajnoj meri ograničava nezavisnost ovih institucija. Usvajanje reformskih mera koje bi trebalo da unaprede uslove poslovanja daleko nadmašuje mogućnosti njihove implementacije, tako da se tempo reformi usporio.

Ovakvi nalazi su bili prisutni u literaturi i pre dve decenije. Tako je Popov (Popov, 2001) u svom istraživanju došao do zaključka da različiti rezultati reformi u tranzicionim privredama, nakon što se uzmu u obzir incijalni uslovi i eksterno okruženje, zavise od institucionalnog kapaciteta, odnosno snage institucija. Tranzicione zemlje koje su razvile neliberalne forme demokratije ostvarile su slabije rezultate u odnosu na zemlje sa konsolidovanom demokratijom

i vladavinom prava. Te zemlje ostale su bez starih autoritarnih instrumenata obezbeđivanja zakonitosti, pri čemu se novi demokratski mehanizmi koji štite svojinska prava, ugovore i zakonitost još uvek nisu razvili. Taj vakuum popunjava je autoritarnim mehanizmima, što je negativno uticalo na investicionu klimu i ekonomsku aktivnost. Drugačije rečeno, demokratizacija bez vladavine prava ne obezbeđuje željeni privredni rast. Zemlje Centralne Evrope bile su u prednostijer su imale dužu tradiciju vladavine prava u odnosu na zemlje Zapadnog Balkana (Srbija, Bosna i Hercegovina, Makedonija, Crna Gora, Albanija). Institucionalni kapacitet, ističe Popov, u dobroj meri zavisi od odnosa vladavine prava i demokratije. Autoritarni i demokratski režimi sa snažnom vladavinom prava mogu da obezbede efikasne institucije, dok su rezultati neliberalnih demokratija u jačanju institucionalnih kapaciteta najlošiji, sa negativnim efektima na ekonomsku aktivnost.

Na slabe institucije ukazuje i rasprostranjena korupcija u Srbiji. Indeks percepcije korupcije u Srbiji u 2019. godini nepromenjen je u odnosu na 2018. godinu, ali je Srbija pogoršala svoju poziciju u 2018. godini u odnosu na 2017. godinu za deset mesta, te se i dalje smatra zemljom u kojoj je nivo korupcije visok (Transparency International, 2018; 2019). Ovaj pad rezultat je toga što se u Srbiji ne primenjuju dosledno ni preventivni, ni represivni mehanizmi borbe protiv korupcije. Borba protiv korupcije zvanično predstavlja prioritet u političkoj agendi Srbije od 2002. godine i važan je preduslov za pristupanje Evropskoj uniji. Ističe se da je Srbija u poslednjih nekoliko godina ojačala zakonodavni i institucionalni okvir za borbu protiv korupcije, kao i da je u poslednje dve godine pokrenula antikorupcijsku kampanju koja je rezultirala povećanim brojem krivičnih gonjenja u vezi sa korupcijom hapšenjima nekih političara i bivših državnih zvaničnika. Zakoni usvojeni poslednjih godina pružaju osnovu za veću kontrolu u oblasti javnih nabavki, sukoba interesa, finansiranja političkih stranaka, kao i povećana ovlašćenja tela odgovornih za istragu i procesuiranje korupcije. Međutim, kada je reč o primeni postojećeg antikorupcijskog zakonodavstva i nadzora koji vrše nadležna državna tela, rezultati su označeni kao nezadovoljavajući. Korupcija i dalje ostaje ozbiljan problem koji utiče na javni i ekonomski život, što upućuje na to da su potrebne dalje reforme da bi se efikasno otkrile, sprečile i sankcionisale koruptivne radnje (Transparency International, 2019).

3. Jaz između formalnih i suštinskih institucionalnih promena

Rana faza tranzicije predstavlja kritično raskršće, a institucionalni izbori učinjeni u tom periodu imaju trajne posledice po tip i performanse institucionalnog režima. U sprovođenju reformi u Srbiji u periodu tranzicije, naglasak je uglavnom bio na promeni formalnih pravila, a ne na funkcionalnosti institucija i zato su rezultati reformi uglavnom bili skromni. Vrlo često su reforme pokretane sa ciljem ostvarivanja eksternog legitimiteta i pristupa stranoj pomoći i izvorima finansiranja, te imaju sve karakteristike (neiskrene) institucionalne mimikrije. U suštini, reforme se uvode kako bi vlast izgledala bolje, iako u stvari ne unapređuju institucionalnu efikasnost, niti podstiču ekonomski rast. U kratkom roku, promene formalnih pravila produkuju neposredne rezultate u kontekstu legitimiteta, koje su jasno vidljive, dok suštinske promene zahtevaju duži period, pri čemu napredak nije tako očigledan u godišnjim statističkim izveštajima. Napredak u sferi formalnih institucionalnih promena relativno brzo se potvrđuje različitim indikatorima, koje objavljuju međunarodne organizacije i institucije.

Kada je u primeni reformi naglasak na formi a ne funkcionalnosti, povećava se jaz između očekivanja i stvarnog kapaciteta sistema za realizaciju neophodnih institucionalnih promena. Tako imamo iznova pokretanje novih reformi, koje ne rezultiraju poboljšanjem institucionalnih performansi. Stiče se utisak da su promene često ograničene na ono što je potrebno za postizanje legitimiteta i ništa više od toga. To znači da se realizuju samo one reforme koje se smatraju perifernim i vidljivim autsajderima, čime se omogućava opstajanje neefikasnih institucionalnih obrazaca. Svi neophodni elementi sistema su tu, ali ne funkcionišu efikasno.

Formalne promene nude brze dokaze „napretka“, bez potrebe za sprovođenjem skupih mera koje bi na dugi rok poboljšale kapacitete države (Hood, 2006). Vremenom dolazi do povećanja jaza između očekivanja i stvarnog kapaciteta sistema za realizaciju reformi. Defekti u funkcionisanju parcijalnih režima demokratije potkopavaju smislenost samih izbora, kao osnove demokratskog sistema, što ukazuje na *jaz između formalne i suštinske demokratije*. Stanje građanskih sloboda u Srbiji može se smatrati zadovoljavajućim jer su prava i slobode građana formalno garantovani zakonom, ali se građani Srbije suočavaju sa teškoćama u ostvarivanju tih prava. Iako su medijski zakoni u Srbiji u skladu sa međunarodnim standardima, ocena Freedom Hausa je da nedostaju

kapaciteti za njihovu primenu (Freedom House, 2020) i da je u poslednjih nekoliko godina došlo do značajnog ograničavanja slobode medija i slobodnog izražavanja. Politički pritisci i ekonomska zavisnost medija ograničavaju slobodu uređivanja medijskih sadržaja. U Srbiji je garantovano pravo svojine, ali je njegova zaštita otežana zbog neefikasnosti pravosudnog sistema. Uprkos promenama zakonskog okvira, neuspeh u ustanovljavanju nezavisnog sudstva, uz njegovu neefikasnost, predstavljaju krupne nedostatke institucija u Srbiji (Freedom House, 2019a). U praksi, zakoni se ne sprovode, a često ne postoje mehanizmi koji će obezbediti da novi institucionalni mehanizmi funkcionišu onako kako bi trebalo. Antikorupcijski zakoni se uglavnom ne primenjuju, tako da korupcija i dalje predstavlja ozbiljan problem; prikupljanje i trošenje budžetskih sredstava ne vrši se u skladu sa usvojenim budžetom i sl. U Srbiji se javne nabavke sprovode na osnovu Zakona o javnim nabavkama, koji je usvojen kako bi se novac građana trošio efikasno i transparentno. U praksi, sistem javnih nabavki opterećen je korupcijom, koja uglavnom prolazi nekažnjeno. Najčešći način za obesmišljavanje sistema javnih nabavki i kršenja zakona je prilagođavanje konkursa određenom ponuđaču.

Imajući u vidu karakter dosadašnjih institucionalnih promena, stiže se utisak da su skromni ekonomski rezultati koje je Srbija postigla ostvareni ne zahvaljujući institucijama već, moglo bi se tako reći, uprkos neefikasnim institucijama.

4. Mehanizmi opstajanja neefikasnih institucija

„Tranzicija ima elemente kritičnog raskršća, kao razvojne vododelnice tokom koje neizvesnost nastala poremećajem institucionalnog statusa kvo i slabljenjem ograničenja koje određuje struktura, otvara prostor da institucionalni izbor (delovanje aktera) i nepredviđene situacije i događaji oblikuju obrasce institucionalnog razvoja u budućnosti” (Gaber, Polishchuk, Sokolov, Stukal, 2019: 107). Kada jednom zažive, institucionalni aranžmani se ukorenjuju, budući da oblikuju podsticaje i resurse aktera i grupa (Capoccia, 2015: 2–3).

Ekonomske i političke institucije mogu da evoluiraju u različitim pravcima i pokrenu trajne institucionalne obrasce, koji mogu biti inkluzivni i/ili ekstraktivni (Acemoglu, Robinson, 2012: 119-125). Rezultirajuća institucionalna infrastruktura ojačava nakon kritičnog raskršća i ima svoju logiku funkcionisanja i održanja. Izbori učinjeni u periodu kritičnih raskršća veoma su važni za buduću institucionalnu

trajektoriju, jer uslovljavaju opstajanje ekstraktivnih ili inkluzivnih institucionalnih režima u dužem periodu (Acemoglu, 2001).

Inkluzivne institucije podstiču razvoj privatnog sektora i omogućavaju predstavljanje širih društvenih interesa. One služe društvu u celini obezbeđuju zdrave temelje za razvoj, dok ekstraktivne institucije, koje služe privilegovanim elitama da ostvaruju koristi na teret ostatka društva, ne mogu biti podrška razvoju na dugi rok, a kad se ukorene teško ih je promeniti (Acemoglu, 2001: 1395). Istražujući iskustva zemalja koja su „razbila” kalup ekstraktivnih institucija, Acemoglu i Robinson (Acemoglu, Robinson, 2012) ukazali su na zajednički imenitelj uspešnih primera: politička i ekonomska inkluzija širih slojeva društva u kritičnim raskršćima političkih i ekonomskih reformi. Po pravilu, inkluzivne političke institucije, poput sistema teža i protivteža i vladavine prava, usklađuju javne politike sa širim društvenim interesima i doprinose razvoju inkluzivnih ekonomskih institucija. Inkluzivne ekonomske institucije, s druge strane, osnažuju različite segmente društva, čime doprinose održanju inkluzivnih političkih institucija. Na taj način osigurava se stabilnost inkluzivne institucionalne strukture. S druge strane, ekstraktivne ekonomske i političke institucije nalaze se u svojevrsnom začaranom krugu (Acemoglu, Robinson, 2012: 349–350). Politička i ekonomska isključenost mogu da pokrenu začarani krug ekstraktivnih institucija, učvršćivanjem nedemokratskih i neliberalnih stavova i vrednosti u društvu, što dalje ojačava ekstraktivne institucije. Tranzicija Srbije i ostalih zemalja Zapadnog Balkana pratila je ovaj obrazac. Odsustvo ravnomernije raspodele političke moći, slabosti mehanizama teže i protivteže, manjkavosti u sferi vladavine prava, rasprostanjena korupcija, problemi u sferi zaštite svojinskih prava, ukazuju na razvoj ekstraktivnih institucija u Srbiji.

Ekstraktivne političke institucije mogu se održavati bez prisile, ukoliko su u skladu sa preovlađujućom političkom kulturom u društvu. Odlike kulture koje društvo čine podložnim ekstraktivnim političkim institucijama, osim sa istorijskim nasleđem, mogu se povezati i sa izborima i događajima u kritičnim raskršćima i mehanizmima institucionalnog učenja. Logično je očekivati da uticaj kulturnog nasleđa slabi s protekom vremena (Pop-Eleches, Tucker, 2011), a da do izražaja dolazi institucionalno učenje, kao rezultat izloženosti savremenim političkim i ekonomskim institucijama i njihovim ishodima. Institucionalne promene mogu uticati na kulturne obrasce u društvu stvaranjem okruženja u kojem građani uče da se ponašaju u

skladu sa novim pravilima i postepeno usvajaju kulturne vrednosti i društvene norme povezane sa tim institucijama.

Ono što se u periodu tranzicije događa u Srbiji može da se posmatra kao istorijsko nasleđe koje se prilagođava trenutnom društvenom okruženju i ima veliki uticaj na institucionalni učinak i demokratsku konsolidaciju. Postojanost ekstraktivnih političkih institucija nikako ne znači da građani Srbije nisu dovoljno dobri ili sposobni da prihvate demokratske vrednosti. Oni zapravo racionalno nastoje da se zaštite u društveno-političkom okruženju koje doživljavaju kao stalno preteće. Ukoliko posmatramo period od poslednja dva veka, u skoro svim razdobljima tokom tog perioda, prisutna je politička, ekonomska i društvena nestabilnost u Srbiji. Povremeno su postojala kratka razdoblja relativne stabilnosti i prosperiteta, poslednji u doba socijalizma nakon II svetskog rata. Međutim, ova razdoblja nisu predstavljala pravilo, već izuzetak.

U Srbiji i ostalim zemljama Zapadnog Balkana proizvodnja nestabilnosti na unutrašnjem i spoljnom planu preduslov je opstanka na vlasti. Ovi režimi egzistiraju na nestabilnoj ravnoteži između eksternih zahteva za stabilnošću i potrebe da se stvore tenzije kako bi se ojačala legitimnost sopstvenog postojanja. Moraju stalno da proizvode krize kako bi dobile spoljnu podršku (na osnovu obećanja da će obezbediti stabilnost) i toleranciju za odsustvo reformi u ekonomskoj sferi. Krize se onda razrešavaju po potrebi, obično raspisivanjem vanrednih izbora koji zemlju drže stalno u izbornoj kampanji. Izvor unutrašnjeg legitimiteta je kontrola izbornog tela, koja se dobrim delom svodi na transakcioni odnos partije na vlasti i njenih glasača.

Postojanost ekstraktivnih institucija u Srbiji ukazuje na to da postoje određene karakteristike institucionalne infrastrukture koje doprinose reprodukciji neliberalnih i nedemokratskih institucionalnih obrazaca. Istorijske korene takvih obrazaca, i institucionalne invarijantnosti koja je u njihovoj srži, trebalo bi tražiti kako u istorijskom nasleđu, tako i u tranzicionom periodu kada je novi režim uspostavljen.

Istorijske okolnosti u Srbiji u 19. i 20. veku nisu pogodovale pokretanju trajnijih političkih procesa koji bi rezultirali učvršćivanjem demokratskih institucija i jačanjem tržišne privrede (Bulatović, Ko- rać, 2006). Ni tokom 1990-tih nije bilo značajnijeg institucionalnog napretka, a institucionalne promene u tom periodu više su se svodile na razgradnju postojećih institucija, nego na izgradnju novih. Vladajuća

politička elita koristila je principe vladanja tipične za period socijalizma kako bi održala potpunu kontrolu nad društvom. Situacija se nije bitnije promenila ni nakon 2000-te. Problemi u konsolidaciji demokratije u Srbiji i određeno demokratsko „nazadovanje” omogućili su opstanak ekstraktivnih institucija. Manjkavosti u procesu demokratizacije tokom devedestih – izbor koji je načinjen ukritičnom raskršću – dodatno su uticale na ukorenjivanje ekstraktivnih institucija. Kritična raskršća mogu da ojačaju ekstraktivne institucije ukoliko je politička moć u trenutku kada se stvore uslovi za promenu institucija koncentrisana i lišena postojanja mehanizama teže i protivteže. U takvim okolnostima vladajuća elita nastoji da zaštiti ekstraktivne ekonomske i političke institucije (Polishchuk, Sokolov, 2018). Odsustvo sistema teže i protivteže u tranzicionom periodu olakšava određenim interesnim krugovima da obezbede realizaciju željenih politika i opstanak ekstraktivnih institucija, poput neadekvatne zaštite svojinskih prava, slabe vladavine prava i manipulacije političkim procesom (Gelbach, Malesky, 2010). Uklanjanje nekoliko preostalih poluga sistema teže i protivteže, poput slobode medija i obesmišljavanje političke konkurencije dodatno doprinosi urušavanju demokratskih institucija i njihovoj neefikasnosti. Iako se rani dobitnici reformi suprotstavljaju vraćanju statusa kvo, oni se takođe protive daljim reformama zato što bi u potpunosti funkcionalne i inkluzivne institucije tržišne privrede, poput zaštite svojinskih prava i slobodnog tržišta, smanjile mogućnosti za prisvajanje renti.

Kultura bi mogla biti važna karika u „začaranom krugu” koji održava ekstraktivne institucionalne režime (Acemoglu, Robinson, 2012). Kultura, shvaćena kao skup normi, vrednosti, pogleda i stavova, pokazuje značajan stepen inercije (trajektorijska predodređenost), a prenosi se s jedne generacije na drugu kroz socijalizaciju u porodici i zajednici (Bisin, Verdier, 2001). U isto vreme, kulturu oblikuje istorijsko iskustvo datog društva, i kao takva postaje kulturno nasleđe, shvaćeno kao „trajne uzročno-posledične veze između prošlih institucija i politika i postojećih praksi i uverenja” (Kotkin, Beissinger, 2014: 7).

U Srbiji je u periodu socijalizma negovan kolektivistički duh, a uloga građanskog društva u kreiranju i osporavanju javnih politika bila je gotovo zanemarljiva. Građani su odgajani u duhu kolektivismu, a odsustvo demokratije, slobode govora i udruživanja, ostavilo je dubok „ožiljak” na strukturu društvenog života. Pomenuti primat kolektivnog identiteta nad individualizmom, koji je kontinuirano osnaživan u bivšoj Jugoslaviji, uticao je na formiranje takozvanog „autoritarnog

mentaliteta". Galager (Gallagher, 2005) govori o „snažnom osećaju kolektivismu” među narodima Balkana i tvrdi da su mnoge političke ličnosti, koje su na Balkanu dobile značajnije funkcije nakon 1989. godine, mobilisale tradicionalne, zavisne segmente stanovništva koji imaju skromna očekivanja i skloni su autoritarnim rešenjima.

Iz perspektive demokratske konsolidacije najnepovoljnije nasleđe socijalizma je zavisnost građana od države koja im je obezbeđivala posao i druge beneficije. Ova vrsta zavisnosti guši individualnu inicijativu i mnogi građani još uvek veruju da bi neko drugi (pre svega država) trebalo da vodi računa o njima. Građani još uvek sebe vide kao nekog ko traži zaposlenje, a retko kao kreatora radnih mesta kroz razvojsopstvenog preduzeća. Državne institucije su najpoželjniji poslodavci u Srbiji zato što obezbeđuju sigurnost na dugi rok, nasuprot privatnom sektoru. O tome svedoče podaci svetskog istraživanja o stavovima, vrednostima i motivaciji ljudi širom sveta (World Values Survey, 1999–2017). Naime, u periodu između 1999. i 2017. godine stalno je rastao udeo onih koji smatraju da država treba da vodi računa o njihovoj dobrobiti, a smanjivao se udeo onih koji smatraju da su pojedinci sami odgovorni za svoje blagostanje. Podaci za 2017. godinu pokazuju da se značajan broj ispitanika protivi povećanju razlika u zaradama kao podsticaju za individualno zalaganje i smatra da udeo državnog vlasništva u privredi treba da se poveća. Prema istraživanju Life in Transition Survey (EBRD, 2006; 2016), udeo onih koji smatraju da je demokratija poželjnija u odnosu na bilo koji drugi oblik političkog sistema opao je sa 48,4% u 2000. na svega 32,2% u 2016. godini. Takođe, udeo građana koji preferiraju tržišnu privredu u odnosu na bilo koji drugi oblik ekonomskog sistema se smanjio i nalazi se na najnižem nivou od 2006. godine (44,3%). Ne samo da građani Srbije trenutno manje podržavaju demokratiju, već se mogu lako okrenuti i nedemokratskim rešenjima. Tako je, na primer, u periodu između 2006. i 2017. godine prisutan kontinuiran rast udela ispitanika koji smatraju da je dobro imati jakog lidera koji ne mora da vodi računao parlamentu i o izborima (sa 17,6% na čak 61,6%).

Jedno od objašnjenja rastućeg skepticizma prema demokratiji i slobodi u Srbiji, u skladu sa hipotezom o institucionalnom učenju, moglo bi biti nezadovoljstvo građana sopstvenim ekonomskim položajem, odnosno životnim standardom. Drugim rečima, nedemokratski i neliberalni stavovi mogu se posmatrati kao reakcija na teškoće tranzicije (Carnaghan, 2007). U ovom slučaju, ekonomski ishodi posreduju u institucionalnom učenju, služeći kao „kognitivne prečice” (Pop-Eleches, Tucker, 2017). Ta su očekivanja u skladu sa hipotezom o razvoju (Glaeser, La Porta, Lopez-de

Silanes, Shleifer, 2004), prema kojoj se institucije poboljšavaju kao odgovor na ekonomski razvoj, a poboljšanje je vođeno promenom dominantnih vrednosti i stavova, u skladu sa teorijom modernizacije (Lipset, 1960). Drugo objašnjenje zasniva se na iskustvu građana sa političkim institucijama. Razvoj i opstanak liberalnih demokratskih režima počiva na političkoj legitimnosti koja potiče od podrške građana, a percepcija institucionalne efikasnosti i proceduralne pravde utiče na podršku građana političkom režimu. Nepoverenje građana u državu i nelojalnost prema državi dolaze kao odgovor na njihovo iskustvo sa državom i državnim institucijama. Osnovni razlog nepoverenja prema državi je nejednaka dostupnost pravde i privilegovanost nekih grupa nad drugima. Štaviše, postoji kontinuitet takve prakse, što dodatno potkopava poverenje. U Srbiji svega 13,7% ispitanika smatra da politički sistem pruža svim građanima podjednake mogućnosti da participiraju u političkoj sferi, a 14% smatra da država vodi računa o interesima svih građana (European Social Survey, 2018). Sve to utiče na poverenje u institucije, kao važne komponente demokratije. Mali broj ispitanika u Srbiji iskazuje poverenje u ključne institucije sistema, a najmanji nivo poverenja imaju u sudove, parlament, političke partije i vladu (EBRD, 2016).

U slučaju Srbije može se uočiti jedan paradoks, na koji je još Patnam ukazivao (Putnam, 1993), koji se sastoji u tome da društva koja iskazuju nizak stepen poverenja u državu i njene institucije, istovremeno iskazuju veću tražnju za državnom intervencijom, gledajući na državu kao drugu najbolju alternativu privatnoj gramzivosti. I u slučaju Srbije, gde je prisutan nizak nivo poverenja u državu i njene institucije, postoji rastuća tražnja za državnom intervencijom, što se vidi kroz opadanje broja ispitanika koji smatraju da „ljudi moraju sami da brinu o sebi” i rasta broja ispitanika koji smatraju „država mora da preuzme odgovornost za njihovu dobrobit“ (EBRD, 2016). Istovremeno, raste tolerancija prema korupciji i prevarama, što bi se moglo smatrati još jednim pokazateljem institucionalnog učenja.

Stiče se utisak da je glavni ishod institucionalnog nasleđa i institucionalnih promena u Srbiji okretanje građana neformalnim institucijama, koje se percipiraju kao efikasnije u zaštiti njihovih interesa. Tamo gde je podrška političkim institucijama slaba, građani se okreću neformalnim institucijama u rešavanju svojih svakodnevnih problema. Podaci iz poslednjeg istraživanja Life in Transition (EBRD, 2016) pokazuju da veliki broj građana u Srbiji smatra da je oslanjanje na one koji imaju položaj i društvene veze važno zbog: dobijanja zaposlenja

u državnom sektoru (86,4%), zaposlenja u privatnom sektoru (75,3%), dobijanja dozvola ili zvaničnih dokumenata, poput pasoša (55,8%) ili upisa na fakultet (49,6%).

Vlast se na rečima zalaže za jake i efikasne institucije i nezavisna kontrolna tela, ali se u praksi često opstruira njihovo delovanje. Zvanično se podržavaju demokratski procesi, a u stvarnosti se podriva otvorena i nesmetana politička konkurencija. Nadalje, političke institucije podstiču jačanje autoritarnih stavova i vrednosti jačanjem vertikalnih društvenih mreža, utelovljenih u autoritativnoj političkoj figuri, gde asimetrija moći omogućava eksploataciju i povećava zavisnost isključenih društvenih pojedinaca i grupa. Sve to podseća na svojevrstu „društvenu zamku“, situaciju u kojoj građani ne slede pravila zato što ih se ni vlast ne pridržava. Kada je, nakon nekoliko godina odlaganja, konačno osnovana Agencija za borbu protiv korupcije 2008. godine, njen prvi korak bio je sprečavanje korupcije skoro 30.000 izabranih zvaničnika na lokalnom i državnom nivou. Naime, oni su bili u obavezi da prijave svoju imovinu do 01. januara 2010. godine. Bez obzira na to što je neprijavlivanje imovine imalo tretman krivičnog dela, sa zaprećenom sankcijom do pet godina zatvora, mesec dana nakon isteka tog roka gotovo 10.000 službenika na svim nivoima nije ispoštovalo svoju zakonsku obavezu.

Građani će poštovati pravila ukoliko percipiraju političke institucije kao nepristrasne, pouzdane i efikasne. Kada državne institucije ta ista pravila krše i ne poštuju njihove interese, građani nemaju podsticaj da ih se pridržavaju. Tada “zaobilaze” pravila, što Marčić (Marcic, 2010) naziva autoritarnim, odnosno subverzivnim mentalitetom.

Građanska percepcija institucionalne neefikasnosti i široko rasprostranjeno favorizovanje privilegovanih grupa, obično povezano sa partijama na vlasti, smanjuju poverenje u institucije, koje postaju nestabilne i nisu u stanju da obezbede poštovanje pravila. Građani percipiraju institucije kao korumpirane i nepouzdate jer favorizuju privilegovane grupe, dok su značajni segmenti društva isključeni, što je iz pozicije demokratske konsolidacije krajnje problematično, jer rezultira daljim slabljenjem institucija i nefunkcionalnošću države. Dugoročno posmatrano, država postaje sve slabija, dok građani postaju sve siromašniji i primorani da se okrenu neformalnim institucijama radi zaštite.

Takvo stanje dodatno komplikuje široko rasprostranjena korupcija. Prosečna percepcija korupcije u Srbiji kontinuirano je rasla u periodu

2006–2016 i tu je primetna znatna razlika u odnosu na prosek za zemlje Jugoistočne Evrope i za sve tranzicione zemlje u celini, gde prosečna percepcija korupcije opada u posmatranom periodu (EBRD, 2016). Rast prosečne percepcije korupcije u javnim službama u Srbiji ukazuje na to da građani Srbije smatraju da su prilikom interakcija sa državnim institucijama neformalna plaćanja neophodna. Među građanima vlada popriličan pesimizam kada je u pitanju borba protiv korupcije, a kao glavni razlozi neprijavlivanja slučajeva korupcije navode se: strah od mogućih posledica (25,2%), teška dokazivost korupcije (16,4%), nepreduzimanje odgovarajućih aktivnosti po prijavama za korupciju (10%) (EBRD, 2016). Relativno mali procenat građana bi prijavio korupciju, a još manje njih bi se uključilo u druge oblike borbe protiv korupcije. Ne čudi što građani takve režime smatraju nelegitimnim i okreću se kreativnim načinima zaobilaženja pravila.

Prethodna analiza ukazuje na to da se u Srbiji odvijaju dva važna procesa. S jedne strane, budući da građani svoje društveno-političko okruženje doživljavaju kao stalno preteće, jačaju autoritarne sklonosti u opštoj populaciji. Kada građani percipiraju da društveno-političko okruženje ugrožava njihovo blagostanje, oni se okreću dostupnim rešenjima, koja često pronalaze u autoritarnim političkim figurama. Nastojanje da se očuva status kvo, koji se smatra manjim zlom u poređenju sa neizvesnošću i visokim troškovima koje donose promene, čini ih podobnim za političke manipulacije i predstavlja generator nedemokratskih stavova i vrednosti u budućnosti. Autoritarizam predstavlja adaptivni odbrambeni mehanizam čija je svrha da zaštiti pojedince u pretećem društvenom okruženju. Građanskoj percepciji rastuće društveno-političke pretnje svakako doprinosi i razočaranje koje je usledilo nakon petooktobarskih promena 2000. godine, kada nisu ispunjena velika očekivanja građana od nove vlasti.

S druge strane, formira se vrlo robusni društveni-politički sistem u kojem dominira nekoliko privilegovanih pojedinaca i grupa, povezanih sa vladajućim političkim partijama. Dominantne grupe teže daljoj marginalizaciji društveno isključenih grupa, što dodatno smanjuje njihovu sposobnost da se bore za svoja prava i slobode. Ne može biti konsolidovane demokratije bez aktivnog učešća građana u organizacijama građanskog društva, koje doprinose jačanju odgovornosti izabраниh predstavnika. Društvo u kojem većina građana oseća da ne može da utiče na društvene i političke promene ne može da ostvari konsolidovanu, liberalnu demokratiju. Stabilni liberalni demokratski režimi podrazumevaju da njihovi građani kontinuirano osporavaju aktivnosti

i politike vladajuće elite, kao i da izabrani predstavnici u organima vlasti zastupaju njihove interese.

5. Zaključak

Postojeća teorijska i empirijska istraživanja ukazuju na kontinuitet ekstraktivnih institucija u Srbiji. Ekstraktivne institucije štite ekonomske i političke interese privilegovanih grupa na štetu ostatka društva. To zauzvrat negativno utiče na legitimitet političkog režima i na poverenje, što je neophodno za realizaciju ekonomskih reformi.

Institucionalno učenje u periodu tranzicije u Srbiji kontinuirano neguje neliberalne i antidemokratske poglede i stavove, čineći pojedince ranjivim na političke zlopotrebe, zavisnim od države i nespremim da koriste politička sredstva kako bi vladu učinili odgovornom prema društvu i tako doprinosi opstajanju začaranog kruga ekstraktivnih političkih i ekonomskih institucija. Dugotrajna izloženost ekstraktivnim institucijama u Srbiji stvara kumulativni efekat institucionalnog učenja, a identifikovanje mehanizama takve akumulacije, koji uključuju duže izlaganje ekstraktivnim institucijama, kao i prenos kulturnih obrazaca od starijih generacija koje imaju dugo iskustvo sa ekstraktivnim institucijama, predstavlja složen istraživački zadatak.

Buduće istraživanje ove teme trebalo bi da ide u pravcu kvantifikovanja efekata institucionalnog i kulturnog učenja u cilju preciznijeg identifikovanja mehanizama reprodukcije ekstraktivnih institucija.

Literatura i izvori

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

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

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
- 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](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](https://www.transparency.org/en/cpi/2018/index/dnk)

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

World Values Survey 1999–2017. [https:// www.worldvaluessurvey.org/WVSONline.jsp](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

originalni naučni rad
10.5937/zrpfno-31854

UDK: 342.4(497.11)
Rad primljen: 15.04.2021.
Rad prihvaćen: 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 20th 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.¹

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 1990.²

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).³ 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.⁴

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.⁵ 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 22.⁶

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.⁷ 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,⁸ 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.⁹

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 (McGann, 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;¹⁰ 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)¹¹ 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",¹² 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-20th 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.¹³ 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

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

this concept; in some countries, such as Germany, it is formulated through the decision of the Constitutional Court.¹⁴ 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.¹⁵

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,¹⁶ 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.¹⁷ 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.¹⁸ 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.¹⁹ 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.²⁰

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 2013,²¹ 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 (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 (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).²²

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
- 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.

"Poslovnik 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.

Stojiljković, 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=bssshoprod.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.

Dr Irena Pejić,
Redovni profesor,
Pravni fakultet, Univerzitet u Nišu

KOMPOZICIJA NARODNE SKUPŠTINE SRBIJE: IZAZOVI I PREPREKE

Rezime

S obzirom da političke partije učestvuju u struktuiranju i radu parlamenta, njihovo delovanje od uvođenja političkog pluralizma pre tri decenije dvostruko se odrazilo na Narodnu skupštinu Srbije. Sa jedne strane, njihov uticaj se odrazio na struktuiranost i efikasnost parlamentog rada, dok je sa druge strane, partijski sistem u kombinaciji sa izbornim modelom ostavio pečat na opseg i način realizacije političke reprezentacije. Predmet analize u ovom radu biće prvi aspekt delovanja političkih partija na narodno predstavništvo u Republici Srbiji, odnosno njihov uticaj na unutrašnju organizaciju Narodne skupštine sa posledicama u pogledu delotvornosti njenog rada. U radu se istražuje normativni okvir i parlamentarna praksa u pogledu stvarnih mogućnosti Narodne skupštine u ispunjavanju osnovnih postulata za ostvarivanje efektivnog narodnog predstavništva. Ključno pitanje je da li je Skupština na temelju ustavne autonomije u stanju da istovremeno ostvari ciljeve „radnog parlamenta“ i političkog predstavništva svih građana? Problem se razvija oko toga u kojoj meri je narodno predstavništvo sposobno da ostvaruje svoje ustavne funkcije ukoliko ne podupire i štiti diferenciranu političku volju naroda. Cilj je ukazati na mogućnosti koje pruža normativni okvir, kao i na potrebu uspješne parlamentarne prakse u realizaciji parlamentarne autonomije. Parlamentarna autonomija neophodna je ne samo radi dobre unutrašnje organizacije i efektivnosti rada u parlamentarnom procesu, već i prema spolja, u snaženju Narodne skupštine prema nosiocima izvršne vlasti. Predmet analize biće delovanje političkih partija u parlamentu preko poslaničkih grupa i skupštinskih odbora, kao i odsustvo garancija u pogledu pravne zaštite parlamentarne opozicije.

Ključne reči: Narodna skupština, političke partije, parlamentarna opozicija, parlamentarni odbori.

Dr Predrag Cvetković,*
Redovni profesor,
Pravni fakultet Univerziteta u Nišu

originalni naučni rad
10.5937/zrpfno-29556

UDK: 347.4:004.7
339.5

Rad primljen: 24.11.2020.
Rad prihvaćen: 15.03.2021.

SINTEZA PRAVNOG TEKSTA I PROGRAMSKOG KODA: SLUČAJ RIKARDIJANSKOG UGOVORA**

Apstrakt: *Format tradicionalnih ugovora ima za cilj da obezbedi pravnu sigurnost strana i definiše arsenal sredstava raspoloživih u potencijalnom sporu. Kako tehnologija postaje organski elemenat prava, njegovog nastanka, primene, kontrole i razvoja, postojeći format zahteva novo promišljanje. Rad se bavi pitanjem korišćenja „najboljeg iz oba sveta“ (tehnologije i prava) kako bi se obezbedila adekvatna transformacija ugovora u kontekstu uticaja tehnološkog razvoja. Reprezentativni izraz opisanog procesa jesu tzv. pametni ugovori. Pametni ugovori su samoimplementirajući kompjuterski programi zasnovani na algoritmu. Osnovno ograničenje pametnih ugovora je nemogućnost da se kompleksnije ugovorne klauzule konvertuju u programski kod. Pametni ugovori sagledani isključivo kao kompjuterski programi nisu primenljivi: sadašnji trenutak zahteva da se kod i tekst uzajamno komplementiraju. Jedan od vidova ovog dopunjavanja je koncept Rikardijanskog ugovora. Rad se bavi osobinama ovog ugovora od kojih je najvažnija sledeća: reč je o konceptu koji je čitljiv za ljude (kao i ugovor na papiru) i za program (podoban za analiziranje kao baza podataka). Rikardijanski ugovor ima tri elementa: parametre, programski kod i pravni tekst. Ne implicira pravnu obavezu već potencijalno može da ima ulogu vodiča za interpretaciju sporazuma. Rad ispituje da li su pametni ugovori de lege lata na tom stepenu razvoja da obezbede opisano potpuno regulisanje, te da li je odgovorna pitanje njihove efektivne primenljivosti Rikardijanski ugovor:*

* pepi@prafak.ni.ac.rs

** Rad je nastao kao rezultat finansiranja od strane Ministarstva prosvete, nauke i tehnološkog razvoja RS prema ugovoru evidencioni broj 451-03-68/2020-14/200120

upravo njegov koncept obezbeđuje da se u programski kod učita ono što je moguće konvertovati u računarski jezik, a da se pravnim tekstom definišu uslovi koji su kompleksni.

Ključne reči: Blokčejn, pametni ugovori, Rikardijanski ugovor, ugovorno pravo.

1. Uvod

Format tradicionalnih ugovora je isti kao i pre 30 godina: reč je o ugovorima koje pišu "pravnici za pravnike". Njihov je cilj da obezbede pravnu sigurnost strana i definišu arsenal sredstava raspoloživih u potencijalnom sporu. Ugovor u savremenoj poslovnoj praksi za vrhovni cilj ima eliminisanje ili smanjivanje mogućnosti za postojanje pravne odgovornosti: pitanje efikasnosti i efektivnosti implementacije ugovora je drugorazredno.¹

Upliv tehnologije u koncept nastanka, implementacije i kontrole izvršenja ugovornog odnosa zahteva redefinisanje opisanog pristupa. Nije najmanje važno da postoji duboka razlika između dinamike razvoja tehnologije (koja se razvija eksponencijalno) i pravnog okvira (uslovljen procedurama i različitim, često konzervativnim pristupima). Navedena razlika nije bila od značaja dok je granica između tehnologije i prava bila jasna: tehnologija je bila samo jedan od predmeta regulisanja pravne norme. Savremeni trenutak svedoči o preplitanju prava i tehnologije na način koji je izvan i iznad odnosa regulatora i regulisanog odnosa: tehnologija postaje organski element prava, njegovog nastanka, primene, kontrole i razvoja.

Pravci transformacije ugovora u kontekstu uticaja tehnološkog razvoja praksi zaključivanja, primene i kontrole kontrakata uključuju i sledeće:

- Ugovor kao pravni document se transformiše u modul sa informacijama koje mogu da budu sakupljane, skladištene i prosleđivane na osnovu zahteva individualnog korisnika;
- "pismo" se funkcionalno izjednačava i/ili suplementira program- skim kodom, vizuelizacijom i inkorporiranjem hiperteksta;

1 Navedeno posebno važi za složene transakcije koje su praćene kompleksnim ugovornim tekstom, što dalje rezultira otežanim upravljanjem regulisanom transakcijom.

- Stvaranje ugovora više nije samo monopol pravnika: važnu, vidljivu i merljivu ulogu imaju i programeri.

Reprezentativni izraz procesa upliva tehnologije u polje regulisanja ugovornih odnosa jesu tzv. pametni ugovori (e. *smart contracts*). Osnovne karakteristike ovog ugovora predmet su izlaganja koje sledi.

2. Pojam pametnih ugovora

Pametni ugovori su kompjuterski programi zasnovani na blokčejnu² koji autentifikuju, omogućavaju, i implementiraju norme ugovora sadržane u programskom kodu. Blokčejn i pametni ugovori su blisko povezane tehnologije. Pametni ugovori konstituišu sledeću fazu razvoja primene blokčejna: ova je faza bazirana na kriptografskom procesu koji omogućava

² *Blockchain* je složenica reči *Block* (blok) i *chain* (lanac). Radi se o konceptu zasnovanom na korišćenju kriptografski zaštićenog lanca transakcionih blokova. Transakcije se pakuju u blokove, a blokovi se vezuju u lanac. Blokovi se vezuju kriptografski, kroz Heš (e. *Hash*) funkciju: sadržaj bloka ne može da se promeni a da se ne izmeni sadržaj svih drugih blokova koji mu prethode. Dakle, blokčejn je datoteka koja informacije skladišti u blokove. Svaki je blok vezan za sledeći blok korišćenjem kriptografske signature. Ovo omogućava da blokčejnovi budu korišćeni kao delovodna knjiga koja može da se deli (e. *share*) i potvrđuje od strane svakog sa odgovarajućom dozvolom da to čini. Koncept verifikacije digitalnih podataka praćenjem kroz blokove identičan je delovnoj knjizi: blokovi funkcionišu kao knjigovodstveni ulošci digitalnog delovodnika. Blokčejn omogućava skladištenje i deljenje informacija kroz blokove u *peer to peer* mreži (mreži kroz koju učesnici komuniciraju bez posrednika). Identične kopije blokova (koji su funkcionalno knjigovodstveni ulošci) zajednički verifikuju članovi mreže. Verifikovana informacija je sadržana u blokovima koji su dodati u hronološkom lancu postojećih i odobrenih blokova korišćenjem kriptografske signature. Svaki novi blok ima vremenski pečat koji korespondira unosu novih informacija (podataka): takav novi blok sadrži informacije o prethodnom bloku tako da svaki pokušaj izmene jednog bloka zahteva izmenu svakog ranije evidentiranog bloka (koji i sam sadrži podatke o blokovima koji su mu prethodili). Suštinski, svaki blok ima učitane podatke o svim prethodnim blokovima (transakcijama) unutar jednog blokčejna. Značaj tehnologije blokčejna je što osigurava autentičnost digitalnih podataka: poverenje u klasičnom pravnom odnosu zamenjeno je verifikacijom kroz podatke u blokovima na gore navedeni način. Blokčejn koncept je transparentan i omogućava efikasnu (brzu i jeftinu) transmisiju informacija u informatičkim mrežama. Blokčejn će za transakcije biti ono što je internet za komunikaciju: ono što je započelo kao sredstvo podele informacija transformisaće industriju, jednom kada se njegova primena proširi. Više o blokčejnu videti u: Cvetković, P. (2020), Blokčejn kao pravni fenomen: uvodna razmatranja. *Zbornik radova Pravnog fakulteta u Nišu br. 87*. 127–144.

izvršenje ugovora nakon što su zadovoljene pretpostavke sadržane u programskom kodu.

Pametni ugovor automatski realizuje obligaciju, u skladu sa onim što su strane odlučile u sporazumu i unese u programski kod. Jednom kada se programski kod pametnog ugovora unese u blokčejn, jedini način na koji se može odvijati izvršenje programa (koji je "prevod" ugovora u tradicionalnom smislu) jeste prema tako učitanoj kodu.

Glavni cilj primene blokčejna u kontekstu pametnih ugovora je da ugovorni odnos učine efikasnijim i ekonomski isplativijim, sa manje mogućnosti za greške, odlaganja ili sporove. Autor kanonske definicije pametnog ugovora je Nik Sabo (pravnik, programer i kriptograf): on opredeljuje pametni ugovor kao kompjuterski protokol (program, kod) za realizaciju transakcije u skladu sa uslovima ugovora. Osnovni cilj pametnih ugovora je da se: obezbedi izvršenje odredbi ugovora (kao što su uslovi plaćanja, obezbeđenja, poverljivost, izvršenje); minimalizuje potreba za „časnim“ – nepristrasnim posrednicima. Ostali ekonomski ciljevi koji se imaju ostvariti pametnim ugovorom uključuju smanjenje gubitaka zbog prevare, troškove rešavanja sporova i izvršenja, kao i druge transakcione troškove (Szabo, 1996). Bazična ideja pametnog ugovora je da mnoge ugovorne klauzule mogu da se učitaju u hardver i softver na način da je cena kršenja ugovora za prekršioca visoka do mere da to kršenje čini malo verovatnim.

Pametni ugovori su samoimplementirajući (samoizvršivi) kompjuterski programi zasnovani na programskom algoritmu (Lauslahti, Mattila, & Seppälä, 2017): pametni ugovori prezentuju klauzule pisanog teksta u programskom kodu (onda kada su te klauzule podobne za takvo prezentovanje). Navedeno razlikuje pametne od klasičnih ugovora koji nastaju kroz proces pregovora, razmenu ponude i prihvata, konkludentne radnje i slično.

Bazična ilustracija funkcionisanja pametnih ugovora su aparati za samoposluživanje (e. *vending machines*). Ovi su aparati: kompjuterizovani (čime se izbegava interakcija i učešće treće strane – posrednika); programirani da kada se ispunje određeni uslovi (i kada je novac ubačen u mašinu) proizvod bude isporučen bez potrebe za ljudskom intervencijom.³

Pametni ugovor zasnovan na blokčejnu stvara sistem koji eliminiše potrebu za postojanjem poverenja učesnika u poslovnoj transakciji. U tradicionalnim poslovnim odnosima sam ugovor neretko pretpostavlja

³ Više o karakteristikama pametnih ugovora videti u: Cvetković, P., Pravni aspekti primene blokčejna: primer pametnih ugovora (2020). *Pravna riječ. Banja Luka: Udruženje pravnika Republike Srpske*, 2020. Godina XVII. Br. 63. 73–96.

prethodno poverenje ugovarača: sporazume sklapaju partneri koji uzajamno očekuju poštovanje i ispunjenje ugovornih odredbi. Ovo očekivanje zasnovano je na reputaciji strana, podacima iz javnih registara ili ličnom uverenju. Kada je reč o pametnim ugovorima, poverenje nije preduslov za ulazak u transakciju. Tehnologija decentralizovanog skladištenja i prenosa podataka eliminiše potrebu poverenja u partnera u transakciji: to je poverenje zamenjeno poverenjem u tehnologiju na kojoj se temelje pametni ugovori. Paradigma poverenja u čoveka zamenjena je paradigmom poverenja u programski kod. Uzimajući u obzir napred navedeno, ne iznenađuje stalni razvoj pametnih ugovora: primeri ovog razvoja su osiguranje, upravljanje lancima snabdevanja, zdravstvo i oblast nepokretnosti.⁴

Ključna namera iza svih pametnih ugovora je zajednička: da se ponudi decentralizovana mreža koja funkcioniše direktno između ugovarača bez učešća posrednika (e. *peer to peer* mreža); svi učesnici imaju pristup kopiji delovodnika i svaka izmena delovodnika (novi blok u lancu) mora da bude predmet sporazuma svih učesnika.

4 Ilustrativan primer primene pametnih ugovora je osiguranje. Naime ključni problem sa polisama osiguranja je kompleksnost i trajanje procesuiranja zahteva za isplatu po polisama osiguranja. Proces je i dalje uglavnom manuelan i zahteva visoki nivo ljudske intervencije, uz visoke troškove koji se prelivaju i viši iznos premija koje plaćaju klijenti. Ovaj problem može da se olakša kada se polise automatizuju kroz pametni ugovor. Primena principa uslovnih naredbi (ukoliko se ispuni zadati uslov, nastupa tačno predviđena posledica-e. *If This, Then That*; dalje i: „IFTTT“) omogućava da se nastupanje osiguranog događaja definiše kao uslov u pametnom ugovoru za iniciranje procesa isplate polise. O ostalim primerima primene pametnih ugovora (npr. u oblasti zdravstva i lanaca snabdevanja), videti više u: Cvetković, P. Pravni aspekti primene blokčejna: primer pametnih ugovora (2020), *op. cit.*, str. 76. *Passim*.

Pametni ugovori funkcionišu na određenim tehnološkim platformama baziranim na javnom ili privatnom blokčejnu.⁵ Osnovna razlika između javnog i privatnog blokčejna je dozvola ko može da učestvuje u mreži.⁶

Neupitno je da pametni ugovor potencijalno smanjuje troškove transakcije i doprinosi sigurnosti. To, međutim, ne eliminiše mogućnost nastanka sporova. Štaviše, preklapanje ugovornog prava i koda (uz činjenicu da se radi o konceptu koji nije postigao svoju punu zrelost) generisaće nove oblasti i pitanja koja mogu da budu potencijalni predmet spora. Rešavanje ovih sporova će, u odsustvu tradicije materijalnopravnog regulisanja, procesnopravnog iskustva i institucionalne memorije pravosudnog sistema biti značajan i težak zadatak.

5 Postoje dva bazična tipa blokčejna: javni i privatni. Javni blokčejn je u potpunosti dostupan svima (zasnovan je na tzv. otvorenom izvornom kodu-e. *Open Source Code*, Otvoreni izvorni kod je slobodno dostupan korisnicima: bilo ko može da preuzme izvorni kod, da ga modifikuje i da distribuiraju njegovu modifikovanu verziju u neograničenom broju kopija. Ne postoje novčane nadoknade za licencu ili bilo koja druga ograničenja. Detaljnija definicija data je na web stranici *Open Source Initiative*; <https://opensource.org/osd>. Svako može da zahteva dodavanje bilo kog bloka informacija (transakcije) u lanac blokova. Kod privatnog blokčejna, učestvovanje u lancu je ograničeno (a samim tim i pristup delovodnicima i transakcijama). Ove platforme koriste preduzeća koja se nazivaju „preduzetničkim blokčejnovima“ (e. *Enterprise Blockchain*: radi se o poslovnim entitetima koji žele da zadrže kontrolu upisivanja i dostupnosti u blokčejn lanac. Privatni blokčejn ne obezbeđuje anonimnost učesnika: samim činom procene dopuštenosti ulaska u privatni blokčejn dostupni su podaci o potencijalnom učesniku (podaci koji su predmet procene u cilju odobravanja ili odbijanja potencijalnog učesnika u privatnom blokčejnu). Više o vrstama blokčejna videti u: Cvetković, P. (2020), *Blokčejn kao pravni fenomen*, *op. cit.*

6 Ima primera platformi koje promovišu javni blokčejn, ali uvažavaju i potrebu anonimnosti učesnika. Primer je platforma Ethereum (e. *Ethereum*) koja se smatra zlatnim standardom pametnih ugovora. Reč je o programskoj platformi zasnovanoj na otvorenom izvornom kodu koja daje mogućnost izrade i aktiviranja decentralizovanih aplikacija. Ethereum omogućava izvršavanje različitih programa na Ethereum virtuelnom računaru (e. *Ethereum Virtual Machine-EVM*), bez obzira na programski jezik. Time se stvara prostor za razvoj većeg broja aplikacija na jednoj platformi umesto da se izgradi kompletno nova aplikacija za svaki konkretan slučaj. Dalje, Platforma *Corda* nastala je 2016. Zasnovana je na konceptu otvorenog izvornog koda. Ima za cilj da reši postojeće probleme upravljanja ugovorima između preduzeća i fizičkih lica koja učestvuju u poslovima osiguranja. Videti više u: *Brown, R.G. (2018). The Corda Platform: An Introduction*. Preuzeto 19. 06. 2020. <https://www.corda.net/content/corda-platform-whitepaper.pdf>.

2.2. Ograničenja pametnih ugovora

Osnovno ograničenje pametnih ugovora je njihova sposobnost da kompleksne pravne standarde i koncepte (koji nisu u formi IFTTT)⁷ konvertuju u programski kod. Analogno uslužnim mašinama kod kojih se izvršenje oslanja na matematičku kalkulaciju (npr. da li je uplaćena dovoljna suma novca da bi se isporučila roba), pametni ugovori se oslanjaju na preciznu i unapred definisanu logiku izvršenja. Kako u tom kontekstu verifikovati ponašanje koje je u skladu sa standardima poput „razumnosti“, „najboljih napora“ ili drugih koji se u tradicionalnim ugovorima koriste da bi se obezbedila fleksibilnost? Njihovo translatovanje u kod ili reduciranje u formulu je teško, ukoliko je uopšte i moguće. Pametni ugovori u ovom trenutku ne mogu da rešavaju komercijalno kompleksne scenarije: programski kod ne može da obezbedi sve moguće odgovore na sva moguća pitanja koja se mogu postaviti u vezi sa određenim poslovnim odnosom (*von Haller Grønbaek*, 2016). Stoga je *de lege lata* primena pametnih ugovora kao potpune zamene za tradicionalne ugovore isključena.

Budućnost pametnih ugovora neće moći da postoji bez evolucije u hibridne pametne ugovore. Odnos između pametnog i tradicionalnog ugovora nije jednostavan. Pametni ugovori sagledani isključivo kao programski kod nisu primenljivi: sadašnji trenutak zahteva da se kod i tekst uzajamno komplementiraju. Implementacija opisanog komplementiranja zahteva odgovor na suštinsko pitanje: kako tekst ugovora transponovati u programski kod.

Odgovor na gore navedeno pitanje, moguće, leži u hibridnom modelu koji bi trebalo da premosti jaz između pametnog i tradicionalnog ugovora. Jedan od tih modela je tzv. Rikardijanski ugovor.

3. Rikardijanski ugovor

Tradicionalni koncept ugovora se menja zbog promene konteksta u kojima se ugovori koriste. Već je rečeno: ugovor više nije isključivo tekst kojipišu pravnici za pravnike. U budućnosti ugovori mogu da sadrže tekst,⁸ vizuelizaciju, delom da budu zasnovani na blokčejn tehnologiji (pametni ugovori) ili da budu hibrid svih navedenih i drugih formata (*Hazard*,

7 Videti *supra* napomenu 4.

8 Na engleskom se koristi fraza “*Prose Objects*”. Ustanovio ga je Grig u svom radu “*The Ricardian contract*” (1996). Pristupljeno 01. 08. 2020. http://iang.org/papers/ricardian_contract.html.

Haapio, 2017). Za sve navedene i druge tehnološke inovacije zajedničko je da doprinose razumevanju pravnog teksta učitano u programski kod.

Jedan od pravaca sinteze pametnih i tradicionalnih ugovora jesu hibridne forme ugovora koje mogu da „čitaju“ i mašine i ljudi. Tipični primer navedenih formi je Rikardijanski ugovor.⁹ Prvi put ga je predstavio Jan Grig (*Ian Grigg*), godine . Grig je bio kriptograf koji se smatra pionikom finansijske kriptografije. Koncept Rikardijanskog ugovora nastao je tokom pokušaja digitalizacije ugovora kojima se uređuju finansijski instrumenti (*Iftikhar*, 2018).

Rikardijanski ugovor je dokument koji je:

- istovremeno čitljiv za ljude (kao i ugovor na papiru) i za program (podoban za analiziranje kao i baza podataka);
- povezan sa jedinstvenim i pouzdanim sredstvom identifikacije (*Grigg*, 1996).

Rikardijanski ugovor ne automatizuje pretpostavljene elemente sporazuma kroz primenu programskog koda. Umesto toga, njegov je cilj da obezbedi fleksibilnost tekstualnih sporazuma uz kodiranje tamo gde je to moguće. Rezultat ovog procesa je da programski kod pre komplementira nego što zamenjuje sporazume u tekstualnoj formi (primena principa „više prava manje softvera“). Tekst ugovora koji nije u programskom kodu trebalo bi da bude formulisan na način koji odgovara minimalističkoj semantici koda. Opisana minimalistička semantika omogućava da programski kod obezbedi garanciju integriteta informacije sadržane u kodu (informacije sadržane u samom ugovoru i pretvorene u programski jezik) i proveru njenog porekla. Time se nepromenljivost programskog koda kombinuje sa fleksibilnošću izražavanja: fleksibilnost kao mogućnost izbora je opredmećena u tekstu, dok sa druge strane programski kod obezbeđuje nepromenljivost i integritet informacija koje su sadržane u pisanom sporazumu, ali su konvertovane u programski jezik (onda kada je takva konverzija moguća; odredbe sporazuma koje nisu podobne za navedenu konverziju sadržane su u tekstu ugovora koji predstavlja sastavni deo Rikardijanskog sporazuma).¹⁰

9 Imenovan je po Davidu Rikardu u čast njegovog doprinosa teoriji međunarodne trgovine.

10 Mera do koje je ovo praktično korisno iz perspektive tehnologije ostaje upitna: limitiranje rigidnosti programskog koda kroz opisane kompromise može da dovede o smanjenja očekivane koristi primene blokčejna u kontekstu pametnih ugovora.

3.1. Elementi Rikardijanskog ugovora

Rikardijanski ugovor ima tri elementa: parametre, programski kod i pravni tekst/pravnu prozu (*Hazard, Haapio, 2017: 5*).

Parametri obuhvataju elemente kojima se uređuju ključni elementi ugovora: npr. u slučaju ugovora o prodaji robe radi se o kvalitetu i količini robe, ceni, datumu isporuke, kvantitetu, valuti plaćanja islično.

Pravni tekst sadrži parametre koji su raščlanjivi: ovo je raščlanjivanje važno jer omogućava da se parametri prevedu u algoritam i učitaju u programski kod (Regnath, Steinhorst, 2018: 3). Već je rečeno: sadašnji nivo razvoja veštačke inteligencije nije u stanju da sve klauzule ugovora prevede na jezik programskog koda. Rikardijanski ugovor potencijalno omogućava prevazilaženje jaza između kompleksnih ugovornih odredbi i programskog koda time što koristi najbolje iz oba sveta: sa jedne strane, ključni uslovi ugovora su u formatu programskog koda, čitljivog za softvere. Kompleksnije odredbe koje nisu podobne za konvertovanje u algoritam sadržane su u dodatnim instrukcijama koje su deo Rikardijanskog ugovora (npr. pametni ugovor sadrži linkove koji obezbeđuju tekst ovih kompleksnih odredbi ili pun tekst sporazuma).

Parametri se mogu konvertovati u programski kod u slučaju da su podobni za formulisanje u formatu *If this, than that*¹¹ (IFTTT): ukoliko je ispunjen uslov, programski kod ispunjava određenu naredbu (Iftikhar, 2018). Evo ilustracije: kod programa za klađenje, IFTTT princip se stavlja u algoritam (raščlanjuje u korake) na sledeći način:

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“) {**Новац пренети на рачун А**}
У сваком другом случају {Пренети новац на рачун А}¹²

11 Videti *supra* napomenu 4.

12 Konvertovanje teksta u algoritam moguće je i korišćenjem logičkih simbola. Evo i primera: Član 2-714 Jednoobraznog trgovačkog zakonika Sjedinjenih Američkih Država predviđa da kada je kupac prihvatio robu, može da traži nadoknadu štete za gubitak koji je nastao zbog bilo koje nesaglasnosti ispunjenja, ukoliko je ta šteta nastala tokom redovnog toka stvari kao posledica kršenja obaveze od strane

Rikardijanski ugovor je pokušaj da se spoje parametri (ključni elementi) ugovora, tekst ugovora i programski kod. Kakva je njegova obaveznost? Pragma bi vodila stavu da Rikardijanski ugovor bude funkcionalno upodobljen memorandumu o razumevanju (e. „Memorandum of Understanding“). Memorandum o razumevanju (ili izjava o namerama) reflektuje isključivo i samo nameru strana. Ne implicira pravnu obavezu koja se u konačnom pravno uobličava i formalno uspostavlja tek zaključivanjem nameravanog budućeg sporazuma. *Mutatis mutandis*, Rikardijanski ugovor može potencijalno da ima ulogu vodiča za interpretaciju sporazuma što mu daje određenu vrednost u slučaju spora.

3.2. Funkcionisanje Rikardijanskog ugovora

Grig objašnjava primenu Rikardijanskog ugovora kroz primer. Pametni ugovor dizajniran kao platforma za finansiranje projekta iz javnosti (e. *crowd funding platform*) može da bude efikasan sistem koji dopušta stranama da prilože sredstva (Grigg, 2017). Učesnici investiraju kroz ovu platformu deponovanjem sredstava u određenoj vrednosti kroz pametni ugovor. Kada ukupna suma traženog finansiranja dođe do utvrđenog nivoa, kod pametnog ugovora investiraju sredstva u predloženi projekat. Ukoliko sakupljanje sredstava ne uspe, priložena sredstva se vraćaju davaocima. Nestaje potreba za posrednicima. Ipak, postavka pametnog ugovora sadrži granice u odnosu na namere strana koje daju novac. Pametni ugovor ne saopštava okvire projekta niti rezultate moguće propasti projekta. Nedostaje semantika koja jasno indicira pravac projekta i koja usaglašava interese strana. Rikardijanski ugovor može da obezbedi

prodavca, pod uslovom da je o tome obavestio prodavca. Navedena odredba se konvertuje u algoritam kroz upotrebu simbola formalne logike na sledeći način:

$\forall r \forall k \forall p [(Rr \ \& \ Kk \ \& \ Pp \ \& \ Ark \ \& \ Okp \ \& \ -Sr) \rightarrow Nkp]$

gde je

R = roba

P = prodavac

S = saglasnost isporučene robe sa uslovima ugovora K =

kupac

A = akceptiranje robe od strane kupca

O = obaveštavanje prodavca od strane kupca o nesaglasnosti robe uslovima

ugovora

D = nadoknada štete prodavca kupcu zbog nesaglasnosti robe sa uslovima

ugovora.

Primer naveden prema Lipshaw, J. M. (2018). The Persistence of “Dumb” Contracts. Pristupljeno 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.

odgovor na ove nedostatke pametnog ugovora time što u formi pravnog teksta daje pregled razloga strana da uđu u opisane transakcije. Tako, se u formi teksta u pametni ugovor (uz link preko koga se do tog teksta dolazi) može formulirati sledeće

Ja (podaci o davaocu sredstava), imam nameru da pošaljem (navođenje vrednosti) (navođenje korisnika) u cilju fundiranja projekta (ime i namena projekta).

Uređivanje vrednosti parametara (podaci unutar zagrada) podeljeno je između programskog koda i pravnog teksta. Time se obezbeđuje transparentnost pametnog ugovora kroz dodatke u formi pravne proze. Upravo ovi dodaci ga čine Rikardijanskim u smislu Grigove definicije.¹³

Tabela koja sledi pokazaće razlike između Rikardijanskog, pametnog i tradicionalnog ugovora.

	Паметни УГОВОР	Рикардијански УГОВОР	Традиционални УГОВОР
Svrha	Izvršenje uslova ugovora	Skladištenje i učitavanje uslova ugovora kao pravnog dokumenta	Pravni okvir obavezivanja strana da izvrše određene obaveze

¹³ Primenu Rikardijanskog ugovora je moguće ilustrovati i u oblasti prometa nepokretnosti. Vlasnik prodaje nepokretnost. Kupac koji plati cenu stiće pravo svojine u skladu sa odredbama merodavnog prava. Momenat prenosa prava svojine zavisi od pravnog sistema u pitanju. Rikardijanski ugovor koristi tehnologiju za proveru i definisanje različitih aspekata pravnog posla prodaje nepokretnosti. Realizacija ugovora može da se konvertuje u sledeći algoritam: prvo, proverava da li je onaj koji prodaje zaista i vlasnik nepokretnosti (povezivanjem sa registrima i automatizacijom procesa dobijanja podataka iz registra). U skladu sa principom "If this, than that", ukoliko je lice koje prodaje nepokretnost zaista i vlasnik, algoritam (pošto je odgovor pozitivan) prelazi na drugi korak: prebacivanje novca na račun prodavca. Treći korak može da bude automatsko prebacivanje novca sa računa prodavca na plaćanje određenog kredita koji ima i slično. Na ovaj način Rikardijanski ugovor se izvršava kroz logične korake: istovremeno, u zavisnosti od (ne)postojanja uslova, ugovor se dalje izvršava ili ne. Time se izvršenje ugovora kontroliše po ključnim fazama.

	Паметни уговор	Рикардијански уговор	Традиционални уговор
Postupak	Automatizovane akcije bazirana na blokčejn aplikacijama	Mogućnost automatizovanih akcija baziranih na blokčejn koncipiranim aplikacijama	Nema automatizovanih akcija
Validnost	Nije pravno obavezujući dokument	Ima karakter memoranduma o razumevanju i potencijalni značaj za interpretaciju sporazuma kroz koje se implementira	Ima pravno obavezujuću prirodu
Svestranost/ Multifunkcionalnost	Pametni ugovor ne može da bude Rikardijanski ugovor	Bilo koji Rikardijanski ugovor može da bude i pametni ugovor	Podoban je za konverziju u Rikardijanski ugovor kroz dodatke pravnog teksta
Čitljivost	Pametni ugovori su čitljivi za mašine ali nisu neophodno čitljivi i za ljude (potrebno je znanje programskog koda)	Rikardijanski ugovori su čitljivi i za mašine i za ljude	Čitljivi su samo za ljude

3.3. Budućnost Rikardijanskog ugovora

Da li Rikardijanski ugovor može da premesti jaz između pametnog ugovora i tradicionalnog sporazuma? Odgovor je afirmativan. Na primer, princip dobre vere bi, *prima facie*, u pametnom ugovoru bio nepotreban s obzirom na to da su pametni ugovori (zasnovani na blokčeju) sistemi

zasnovani na poverenju u tehnologiju, a ne u ugovornog partnera.¹⁴ Ali to znači da bi oni morali da budu formulisani na način da u potpunosti eliminišu potrebu za principom dobre vere, jer ne mogu da ga uredi kodom. De lege lata, pametni ugovori u ovom trenutku nisu na tom stepenu razvoja da obezbede opisano potpuno regulisanje (Sklaroff, 2017: 264). Stoga solucija Rikardijanskog ugovora koja obezbeđuje da se u programski kod učita ono što je moguće konvertovati u računarski jezik, a da se pravnim tekstom definišu uslovi koji su kompleksni, ostaje jedini realno primenljiv koncept.

Rikardijanski ugovor koristi svedobrestanepametnog ugovora. Kodirane odredbe omogućavaju i kreiraju odmah raspoložive i fleksibilno konfigurisane informacije za rešavanje konkretnih pitanja. Svaki parameter unutar kodiranog ugovora se automatski učitava i vraća u podatak koji je čitljiv kao tekst, a kojim se reguliše stvarni odnos koji se trenutno odvija. Korišćenje senzora i drugih načina sakupljanja i analitike podataka eksponencijalno raste u transportu i isporuci dobara. To omogućava da se te isporuke prate automatski, čime se utiče na industriju lanaca snabdevanja (e. *supply chain industry*). Problemi koji nastaju u realizaciji transakcije se odmah identifikuju što omogućava i pravno odgovornim subjektima da adekvatno reaguju pre nego što eskalira mogućnost nastupanja okolnosti koja može biti osnov njihove pravne odgovornosti. Instrukcije u tekstu kojima se definišu različite ugovorne obaveze mogu da se pošalju automatski u odgovarajuće vreme pravno odgovornom licu. Jednom kodiran, pametni ugovor se primenjuje bez dodatnih vremenskih i finansijskih izdataka čime se doprinosi smanjenju transakcionih troškova.¹⁵

Opisani razvoj menja ulogu pravnika, u svetlu činjenice da će programeri imati sve značajniju ulogu u kreiranju ugovora. Uloga pravnika biće naglašena u kreiranju pravnog teksta kao dela Rikardijanskog ugovora, odnosno obezbeđenju da ugovor ostane unutar regulatornih granica.¹⁶

14 Videti izlaganje *supra* u tač. 2 ovog rada.

15 Kodirani ugovor doprinosi efikasnosti i efektivnosti programiranja i nakon okončanja transakcije koju uređuje. Program obezbeđuje istorijske podatke o transakcijama na osnovu kojih se unapređuje poslovanje uključenih aktera. Ovi podaci daju osnov za podešavanje i unapređivanje poslovne aktivnosti.

16 Pojedine platforme već danas omogućavaju da se ukucavaju određeni podaci u razrađene obrasce, koji se kasnije generišu u pametni ugovor. Videti: <https://www.openlaw.io>.

Literatura i izvori

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

Cvetković, P. (2020), Blokčejn kao pravni fenomen: uvodna razmatranja. *Zbornik radova Pravnog fakulteta u Nišu br. 87*. 127–144.

Cvetković, P., Pravni aspekti primene blokčejna: primer pametnih ugovora (2020). *Pravna riječ. Banja Luka: Udruženje pravnika Republike Srpske*, 2020. Godina XVII. Br. 63. str. 73–96 .

Grigg, I. (1996). *The Ricardian contract*. Preuzeto 02. 04. 2020. http://iang.org/papers/ricardian_contract.html.

Grigg, I. (2017). *On the intersection of Ricardian and Smart Contracts*. Preuzeto 01. 06. 2020. http://iang.org/papers/intersection_ricardian_smart.html#ref_Szabo.

Hazard, J., Haapio, H. (2017). *Wise Contracts: Smart Contracts That Work for People And Machines*. Pristupljeno 20. 05. 2020. https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=2925871.

Iftikhar, I. (2018). *What are Ricardian contracts? A Complete Guide*. Pristupljeno 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*. Pristupljeno 01. 07. 2020. <https://pub.etla.fi/ETLA-Raportit-Reports-68.pdf>.

Lipshaw, J. M. (2018). *The Persistence of “Dumb” Contracts*. Pristupljeno 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.

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

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*. Pristupljeno 06. 05. 2020. <https://pdfs.semanticscholar.org/0783/0f2f209fcf5ad916848448baacdbfb78fe7c.pdf>.

Szabo, N. (1996). *Smart Contracts: Building Blocks for Digital Markets* (1996). Pristupljeno 05. 05. 2020. 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*. Pristupljeno 02. 03. 2020. [https:// www.twobirds.com/~ /media/pdfs/in-focus/fintech/blockchain2_0_martinvonhallergronenbaek_08_06_16.pdf](https://www.twobirds.com/~media/pdfs/in-focus/fintech/blockchain2_0_martinvonhallergronenbaek_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.*

Dr Suzana Dimić,*
Docent Pravnog fakulteta Univerziteta u Prištini
sa privremenim sedištem
u Kosovskoj Mitrovici

pregledni naučni rad
10.5937/zrpfno-30968

UDK: 343.351(497.11)
Rad primljen: 20.02.2021.
Rad prihvaćen: 20.05.2021.

PORESKA UTAJA KAO NAJTEŽI OBLIK PORESKE EVAZIJE - OSVRT NA ZAKONODAVSTVO I PRAKSU U SRBIJI**

Apstrakt: Imajući u vidu da se oporezivanjem smanjuje raspoloživi dohodak razumljiv je otpor poreskih obveznika prema povinovanju poreskoj obavezi. Upravo zato se u savremnoj fiskalnoj teoriji i praksi posebna pažnja poklanja popularizaciji poreza, ukazivanjem na svrhu oporezivanja. Porezi su prihvatljivi za poreske obveznike samo utoliko što se njima finansiraju javna dobra čiji su oni korisnici.

Za razliku od drugih krivičnih dela, kod kojih štetna posledica može biti i neposredno vidljiva, neposredna štetna posledica poreskih krivičnih dela, pa i poreske utaje, nije transparentna. U tome leži jedan od značajnih problema - a to je psihološki efekat da poreska krivična dela imaju malu ili, čak, zanemarljivu društvenu opasnost, što se nikako ne može prihvatiti kao tačno. Naprotiv, poreska krivična dela predstavljaju društveno veoma opasna ponašanja, jer se njima ugrožavaju fiskalni interesi države. Samo blagovremenim plaćanjem poreza i drugih dažbina obezbeđuje se kontinuitet u finansiranju javnih potreba (poput obrazovanja, zdravstva, infrastrukture i sl.), kao i vitalnih funkcija države, (na primer, vojske, policije, sudstva). Poreskom evazijom, pa i poreskom utajom kao njenim najtežim oblikom, država ostaje uskraćena za onaj iznos prihoda koji bi bio naplaćen da su se svi poreski obveznici povinivali poreskoj obavezi.

Posebna pažnja u ovom radu posvećena je normativnom okviru u Srbiji, kao i osnovnim pitanjima koja se javljaju u praksi. Razlog tome je приметna dugogodišnja blaga kaznena politika sudova u Srbiji, uz

*suzana.dimic@pr.ac.rs

** Rad je izložen na međunarodnoj naučnoj konferenciji pod nazivom "Odgovornost u pravnom i društvenom kontekstu", održanoj na Pravnom fakultetu u Nišu 2020.

postojanje brojnih problema prilikom procesuiranja poreske utaje (od poteškoća prilikom sprovođenja finansijske istrage pa do zahteva za postojanjem zadovoljavajućeg nivoa znanja sudija iz ove oblasti). Postavlja se pitanje da li je u dovoljnoj meri, imajući u vidu štetne posledice po fiskalni sistem države, izvršena inkriminacija poreske utaje u Srbiji. Stiče se utisak da će najnovije izmene zakona, kojima je povećan cenzus (visina utajenog poreza) za postojanje ovog krivičnog dela, značiti "udaljavanje" od adekvatne osude ovakvih ponašanja kao društveno neprihvatljivih. To može samo nepovoljno uticati na i onako već prisutan nizak nivo poreskog morala u Srbiji.

Ključne reči: poreski obveznici, poreska evazija, poreska utaja, poreska krivična dela.

1. Uvod

Poreskim zahvatanjem obezbeđuje se funkcionisanje društvenog poretka, jer potreba življenja u društvenoj zajednici zahteva sredstva za finansiranje troškova te zajednice. Oporezivanje je uvek bilo veoma osetljivo pitanje u odnosima države i njenih građana, jer se njime zadire u njihovu ekonomsku i ličnu sferu. Zahvatanjem ekonomske snage, smanjenjem njihovog raspoloživog dohotka, dolazi do promena u poslovnim, ali i u ličnim odlukama, jer reakcije poreskih obveznika na oporezivanje proizvode efekte u raznim sferama. Tako, na primer, povećanje stope poreza na prihode od kapitala može uticati na odluku privrednog subjekta o budućim ulaganjima, ali i na odluku pojedinca o seljenju kapitala u drugu državu u kojoj je povoljnija poreska stopa. Pored ekonomske sfere, usled umanjenja raspoloživog dohotka, „na udaru“ se nalazi i njegova privatna sfera, jer u postupku utvrđivanja poreske obaveze poreskoj administraciji dostupni su podaci i iz njegovog ličnog života. Otuda, proces oporezivanja mora biti zasnovan na pravu kako u pogledu utvrđivanja poreske obaveze, tako i u pogledu poreskog postupka koji nastaje tim povodom.

Upravo zato što zadiru u ekonomsku i ličnu sferu, porezi izazivaju otpor kod poreskih obveznika. Za razliku od nekadašnjih država, koje su prema poreskim obveznicima nastupale sa pozicija sile, savremene demokratske države nastoje da popularizacijom poreza utiču na dobrovoljno počinjanje poreske obaveze. Poreskom propagandom se utiče na podizanje poreske svesti poreskih obveznika. Ukazivanjem na svrhu oporezivanja porezi se čine prihvatljivijim za poreske obveznike, jer

se njima finansiraju javna dobra čiji su oni korisnici. U tom kontekstu promene u sektoru javne uprave, pod uticajem ideje o *New Public Management-u*, omogućavaju drugačiji pristup prema poreskim obveznicima. Umesto tradicionalnog odnosa, u kome su se poreski obveznici pojavljivali kao pasivna strana, uslužno orijentisani koncept rada poreske administracije omogućava tretman poreskog obveznika kao korisnika poreskih usluga.

Uprkos činjenici da se porezima finansiraju javna dobra, jedan broj poreskih obveznika pribegava ponašanjima koja imaju obeležja izbegavanja plaćanja poreza (poreske evazije). Neke od tih radnji nemaju karakter protipravnosti, jer poreski obveznici svojim postupcima ne krše poreske propise, ali u nekim situacijama dolazi do poreskih delikata, pa čak i krivičnih dela, kao društveno opasnih protivpravnih dela. Prvi deo rada je posvećen poreskoj evaziji, jednom od problema sa kojima se susreću savremene države, dok je posebna pažnja posvećena poreskoj utaji za koju su u savremenom zakonodavstvu zaprećene najteže krivične sankcije – kazne zatvora i novčane kazne. Mada je postojanje brojnih preventivnih mera značajan korak u pravcu dobrovoljnog počinjanja poreske obavezi, prisutnost poreske utaje pokazuje da je sastavni deo politike njenog suzbijanja ne samo propisivanje represivnih mera nego i njihova primena u praksi. Otuda se u drugom delu rada, uz kratak osvrt na normiranje poreske utaje u Srbiji, ukazuje na neka aktuelna pitanja primene tih normi.

2. Poreska evazija i poreska utaja

U osnovi izbegavanja plaćanja poreza (poreske evazije) leži otpor poreskog obveznika počinjanju poreske obavezi, odnosno njegovo nastojanje da izbegne umanjeње svog raspoloživog dohotka. U kojoj će se meri taj otpor ispoljiti, zavisi od različitih faktora. Ekonomska kretanja u jednoj zemlji, na primer, pad privrednog rasta, mogu stvoriti nepovoljan ambijent za poreske obveznike, jer će smanjenje njihove ekonomske snage uticati na redovno izmirivanje poreskih obaveza. Takođe, česte izmene poreskih propisa, donošenje nepreciznih i nejasnih poreskih zakona mogu stvoriti velike poteškoće poreskim obveznicima prilikom njihovog tumačenja, konfuzije pri izračunavanju visine poreskih obaveza mogu uvećati troškove plaćanja poreza zbog potrebe angažovanja stručnih lica i sl. Otpor prema ispunjavanju poreskih obaveza je veći ukoliko je mentalitet jednog naroda takav da stvara negativan odnos javnosti prema plaćanju poreza (Anđelković, 2011: 483). Savremene države sve veću pažnju

posvećuju preventivnoj politici, koja ima za cilj stvaranje pozitivnog stava poreskog obveznika prema obavezi plaćanja poreza. To se postiže brojnim aktivnostima i merama usmerenim na podsticanje dobrovoljnog plaćanja poreza. Ključni elemenat je promena pristupa prema poreskim obveznicima. Umesto potčinjenog subjekta u tom odnosu, poreski obveznik je u savremenim poreskim sistemima dobio ulogu korisnika poreskih usluga. U cilju podsticanja pozitivnog stava poreskih obveznika prema plaćanju poreza primenjuje se model kooperativne poreske saglasnosti. Poreska administracija preduzima niz aktivnosti u pravcu razvijanja odnosa saradnje sa poreskim obveznicima. To čini popularizacijom poreza, izbegavanjem nerazumevanja i sukoba na relaciji između poreskog organa i poreskih obveznika (Dimitrijević, 2014: 189). Poreske administracije ekonomski razvijenih zemalja grade „poboljšani odnos“ oporezivanja sa ciljem stvaranja i održavanja poverenja sa poreskim obveznicima (Anđelković, 2017: 601).

Poreskom propagandom savremene poreske administracije nastoje da utiču na podizanje poreske svesti svojih poreskih obveznika. Ukazivanjem na svrhu oporezivanja, predočavanjem činjenice da služe za finansiranje javnih dobara čiji su korisnici poreski obveznici, porezi postaju prihvatljivi za njih. Sa druge strane, iako postupaju sa pozicija vlasti, jer su organ državne uprave, poreski organi treba da imaju „proaktivan“ pristup prema poreskim obveznicima (Ilić- Popov, 2019: 12). Korišćenjem savremene tehnologije, poreski organi su u mogućnosti da na lakši i brži način pruže potrebne informacije poreskim obveznicima, da ih edukuju o pojedinim radnjama koje treba da preduzmu da bi ispunili svoje poreske obaveze. Na primer, to postižu objavljivanjem informacija na svom zvaničnom sajtu, korišćenjem različitih vidova elektronske komunikacije sa poreskim obveznicima, na primer, slanjem *on line* informacija i brošura, pa čak i dostavljanjem delimično ili potpuno unapred popunjene poreske prijave poreskim obveznicima. Na ovaj način se pojednostavljuje postupak administriranja i smanjuju kako administrativni troškovi tako i troškovi na strani poreskih obveznika. Preventivne mere i aktivnosti, prema nekim autorima u našoj literaturi, treba da dobiju prioritet u poređenju sa represivnim. Vođenje politike sprečavanja poreske evazije treba usmeriti na ukazivanje na svrhu poreza, demistifikaciju poreske oblasti, stvaranje pozitivne klime za uspešno funkcionisanje poreskog sistema i ublažavanje negativnog stava poreskih obveznika (Dimitrijević, 2019: 40). Međutim, primena preventivne politike jeste značajna komponenta antievazivne politike, ali nije jedina. Samo spoj preventivne i

represivne politike može doprineti jačanju poreske discipline, koja predstavlja pretpostavku poštovanja poreskih propisa.

Aktivnosti poreskih obveznika kojima pribegavaju da bi u potpunosti ili delimično izbegli svoje poreske obaveze su brojne. Standardni pristup u izučavanju poreske evazije u poreskoj literaturi pravi razlika između zakonite i nezakonite poreske evazije. Zakonita poreska evazija (eng. *tax avoidance*) podrazumeva različite oblike izbegavanja plaćanja poreza kod kojih poreski obveznici ne dolaze u sukob sa poreskim zakonima. Na primer, povećanje poreskih stopa može uticati na odluke poreskih obveznika da promene svoje prebivalište, presele sedišta svoje delatnosti u drugi grad ili u druge države, koje predstavljaju „poreske rajeve“ (u kojima su niže poreske stope za određenu vrstu dohotka ili određenu vrstu delatnosti) ili da promene delatnost. Ova ponašanja nemaju odlike protivpravnog, već predstavljaju zakonom dopuštene mogućnosti koje poreski obveznici mogu koristiti. Međutim, postoje i takvi oblici zakonite poreske evazije koji predstavljaju „neprihvatljivu“ legalnu evaziju. Dakle, i ovde ne dolazi do kršenja poreskih propisa ali poreski obveznik nastoji da na vešt i lukav način izbegne plaćanje poreza ili umanju svoju poresku obavezu, na primer, zaključivanjem simulovanih pravnih poslova. Ovakva ponašanja poreskih obveznika su sankcionisana u savremenim zakonodavstvima, ali je razgraničenje ova dva oblika zakonite evazije u praksi vrlo često teško, jer se u oba slučaja radi o postupanjima poreskih obveznika koja se kreću u granicama zakona. Preovlađuje stav da će „neprihvatljiva“ zakonita evazija postojati u slučaju kada su aktivnosti poreskog obveznika isključivo usmerene na umanjenje ili izbegavanje plaćanja poreza a ne na ostvarivanje poslovnih ciljeva svojih delatnosti. Radi se o zloupotrebi primene poreskih propisa (Anđelković, 2014: 82).

Kod tzv. nelegalne evazije (*tax evasion*) dolazi do nezakonitog ponašanja poreskih obveznika. Da bi umanjili ili izbegli ispunjenje svoje poreske obaveze poreski obveznici preduzimaju takve aktivne ili pasivne delatnosti koje predstavljaju kršenje poreskih propisa. Ti oblici njihovog protivpravnog ponašanja su poreski delikti, koji se u pravnim sistemima savremenih država kvalifikuju kao poreski prekršaji, privredni prestupi i poreska krivična dela. Prema učiniocima poreskih delikata preduzimaju se određene mere kaznene politike. Vrsta i visina tih mera zavisi od težine učinjenih poreskih delikata. Ako su u pitanju lakši oblici, kao što su prekršaji, propisuju se prekršajne kazne i zaštitne mere (na primer, oduzimanje dozvole za obavljanje delatnosti), koje izriču i izvršavaju poreski organi. Za

najteže oblike poreskih delikata, inkriminisane kao poreska krivična dela, propisane su krivične sankcije. Poreska utaja, kao najteži oblik protivpravnog ponašanja poreskih obveznika predstavlja društveno opasno ponašanje, jer ugrožava fiskalne interese države. Međutim, ta društvena opasnost nije transparentna, jer štetna posledica nije lako uočljiva, kao kod nekih drugih krivičnih dela. To stvara prived, naročito u državama sa niskim poreskim moralom, da poreska utaja nije društveno opasno ponašanje, da je time oštećena „samo“ država i sl. Nasuprot tom psihološkom efektu da poreska krivična dela imaju malu, ili čak neznatnu društvenu opasnost, stoji činjenica da se njima nanosi šteta fiskalnom sistemu države. Blagovremeno plaćanje poreza i drugih dažbina je neophodan uslov za kontinuirano finansiranje javnih potreba. Štetna posledica ovog krivičnog dela se odnosi, pre svega, na finansijski efekat, jer državna blagajna ostaje uskraćena za onaj iznos prihoda koji bi bio naplaćen da su se svi poreski obveznici povinovali svojoj poreskoj obavezi. Dodatnu težinu uslovljava činjenica da savremene države imaju konstantnu potrebu za većim prilivom sredstava od naplate javnih prihoda, suočavajući se sa problemima budžetskog deficita. Nesavesno postupanje poreskih obveznika u ispunjavanju poreskih obaveza, sa druge strane, izaziva višestruke štetne posledice. Zbog umanjavanja javnih prihoda, države su primorane da pronadu načine za uspostavljanje narušene finansijske ravnoteže. U slučaju kada se kreatori nacionalnih poreskih politika umesto za smanjenje javne potrošnje opredeljuju za povećanje poreza, taj jači poreski teret će, u konačnom, snositi upravo oni poreski obveznici koji su savesno postupali u pogledu ispunjavanja svojih poreskih obaveza. To narušava jedan od ključnih principa optimalnog oporezivanja – princip pravičnosti oporezivanja, koji zahteva da lica iste ekonomske snage plaćaju jednak iznos poreza. Osim toga, uverenje savesnih poreskih obveznika o nepravičnosti oporezivanja, uočavanjem da jedan krug poreskih obveznika ne plaća porez, ima povratni efekat na njihovo dobrovoljno ispunjavanje poreskih obaveza. Poreska evazija, pa time i poreska utaja, proizvodi negativne ekonomske efekte, jer narušava tržišnu utakmicu. Nesavesni poreski obveznici, koji su postigli uštede neplaćanjem poreza, nalaze se u povoljnijem položaju u odnosu na savesne poreske obaveze. Zbog snižavanja troškova proizvodnje putem evazije, stvara se nelojalna konkurencija između njih. Dalje, jedna od posledica je psihološki efekat, jer poreska evazija može imati izuzetan loš povratni efekat na poresku disciplinu poreskih obveznika. To je tzv. efekat ugledanja, jer neotkriveni i nesankcionisani slučajevi poreske evazije nepovoljno utiču na sklonost nekih lica ka ispunjavanju poreskih obaveza (Anđelković, 2018: 169).

3. Poreska utaja u Srbiji

3.1. Kratak osvrt na normativni okvir poreske utaje

Kada izostanak dobrovoljnog povinovanja poreskoj obavezi ima odlike poreskog krivičnog dela, poreskom obvezniku će od strane suda u krivičnom postupku biti izrečene odgovarajuće krivične sankcije

– kazna zatvora i novčana kazna. Uobičajeno je da se normiranje poreskih krivičnih dela prepušta krivičnom zakonodavstvu, mada ima i drugačijih primera u savremenim državama. U Srbiji je, pored propisivanja krivičnim zakonodavstvom, jedan broj krivičnih dela ostao u domenu poreskog zakonodavstva. Krivično delo poreske utaje je u vreme postojanja SFRJ, kao i neko vreme nakon toga, u okviru pravnog sistema Srbije bilo regulisano krivičnim zakonodavstvom, da bi donošenjem zakona kojim je regulisana celokupna materija poreskog postupka i poreske administracije¹, počelo da se reguliše u okviru poreskog zakonodavstva. Stupanjem na snagu Krivičnog zakonika 2005. godine, ipak, normiranje krivičnog dela poreske utaje je vraćeno u domen krivičnog zakonodavstva. Pored normiranja (u jednom periodu u poreskom, a u drugom u domenu krivičnog zakonodavstva), izvesni diskontinuitet je postojao i u pogledu samog naziva. Naime, u periodu kada je bilo regulisano poreskim zakonodavstvom ovo krivično delo je bilo označeno kao „izbegavanje plaćanja poreza“.² Na kraju, ni sama sistematizacija ovog krivičnog dela nije u potpunosti lišena dilema. Poreska utaja je svrstana u grupu krivičnih dela protiv privrede, kojoj, između ostalog, pripadaju krivično delo prevare u obavljanju privredne delatnosti, zloupotreba položaja odgovornog lica, prouzrokovanje stečaja i sl. Dakle, radi se o grupi krivičnih dela koja narušavaju privredni sistem jedne zemlje (Škulić, 2017: 70). U poreskoj literaturi, sa druge strane, ima shvatanja da bi trebalo u krivično zakonodavstvo uvesti zasebnu grupu krivičnih dela pod nazivom krivična dela protiv fiskusa. Time bi se sva poreska krivična dela objedinila u jednom zakonu i svrstala u istu grupu krivičnih dela, što je opravdano činjenicom da imaju isti grupni objekt zaštite (Ilić-Popov, 2016: 54).

Radnja izvršenja ovog krivičnog dela se može javiti u tri oblika. Prvi oblik se odnosi na davanje lažnih podataka o stečenim prihodima,

1 Zakon o poreskom postupku i poreskoj administraciji, *Sl. glasnik RS*, 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 i 144/20 (u daljem tekstu: ZPPPA).

2 Čl. 172 ZPPPA.

predmetima ili drugim činjenicama koje su od uticaja na utvrđivanje poreza. Drugi oblik ove radnje se sastoji u neprijavlivanju stečenog prihoda, predmeta ili drugih činjenica koje su relevantne za utvrđivanje poreske obaveze. Radnja izvršenja može se javiti u obliku prikrivanja podataka koji se odnose na utvrđivanje navedene obaveze na druge načine.³

Visina neplaćenog poreza je bitna za postojanje krivičnog dela poreske utaje, jer predstavlja objektivni uslov za inkriminaciju. Ukoliko je iznos neplaćenog poreza ispod zakonom propisanog iznosa,⁴ navedene radnje izvršenja neće predstavljati krivično delo. U tom slučaju mogu imati obeležja poreskog prekršaja, pa će se prema poreskom delinkventu izreći prekršajne sankcije. U pitanju su prekršajne kazne i zaštitne mere, koje su, svakako, blaže od krivičnih sankcija. Takođe, iznos neplaćenog poreza u krivičnom zakonodavstvu Srbije predstavlja i liniju razgraničenja između osnovnog i dva teža oblika krivičnog dela poreske utaje. U zavisnosti od toga zaprećene su kazne zatvora odgovarajuće visine.⁵ U krivičnom zakonodavstvu RF, na primer, iznos neplaćenog poreza, takođe, predstavlja uslov za postojanje ovog krivičnog dela i liniju razgraničenja između osnovnog i jednog težeg oblika.⁶ Međutim, kvalifikacija drugog težeg oblika poreske utaje nije zasnovana na visini neplaćenog poreza nego je potrebno da je radnja izvršenja krivičnog dela učinjena od strane grupe lica po prethodnom dogovoru.

Pored kazne zatvora za poreske utajivače izriču se i novčane kazne. Zakonodavac njihovim kumulativnim propisivanjem naglašava lukrativnu prirodu poreskih krivičnih dela (Kulić, Milošević, 2011:323). Vršanjem poreskih delikata, kao i poreskih krivičnih dela poreski utajivači ostvaruju korist jer uvećavaju svoj raspoloživi dohodak za iznos poreza koji su bili dužni da plate. Krivično delo poreske utaje,

3 Čl. 225, st. Krivičnog zakonika, *Sl. glasnik RS*, 85/05, 107/05, 72/09, 111/09, 121/12, 104/13, 108/14, 94/16 i 35/19 (u daljem tekstu: KZ).

4 Prema KZ Srbije to je iznos od milion dinara (odnosno, oko 8500 evra).

5 Za osnovni oblik poreske utaje zaprećena je kazna zatvora od 1 do 5 godina. Za prvi teži oblik poreske utaje, koji podrazumeva da iznos neplaćenog poreza prelazi 5 miliona dinara, propisana je kazna zatvora od 2 do 8 godina. Drugi teži oblik poreske utaje se sastoji od utaje iznosa od preko 15 miliona dinara, dok je zaprećena kazna za ovaj oblik kazna zatvora od 3 do 10 godina.

6 Da bi radnja izvršenja imala obeležja osnovnog oblika krivičnog dela poreske utaje, prema Krivičnom zakoniku RF, potrebno je da se radi o „velikom iznosu“, koji označava iznos preko 15 miliona rubalja, dok je za postojanje kvalifikovanog oblika potrebna utaja „posebno velikog iznosa“, koji predstavlja iznos preko 45 miliona rubalja ((Статья 199 Уголовный кодекс Российской Федерации” ot 13. 06. 1996. N 63- FZ (red. ot 30. 12. 2020) u daljem tekstu: UK RF).

sa druge strane, predstavlja izuzetno društveno opasno delo. Njegovim vršenjem nastaju štetne posledice po fiskalne interese države, jer državna blagajna ostaje uskraćena za onaj iznos sredstava koji bi imala da su poreski obveznici uredno i blagovremeno ispunili svoje poreske obaveze. Kao objekat krivičnopravne zaštite kod ovog krivičnog dela pojavljuje se poreska obaveza (Popović, 2003: 246). Prema poreskom zakonodavstvu poreska obaveza predstavlja dužnost poreskog obveznika da plati utvrđeni porez pod uslovima propisanim poreskim zakonima. Poreski obveznik odgovara za ispunjenje poreske obaveze od momenta kada su nastale činjenice za koje je poreskim zakonom propisano da stvaraju poresku obavezu.⁷ No, u krivičnopravnoj teoriji se mogu pronaći i shvatanja prema kojima je objekat zaštite kod ovog krivičnog dela fiskalni sistem jedne države (Jovašević, 2016: 92).

U pogledu vinosti izvršioca treba naglasiti da se krivično delo poreske utaje može izvršiti samo u umišljaju, a ne i iz nehata. Da bi aktivne ili pasivne delatnosti iz kojih se sastoji radnja izvršenja ovog krivičnog dela predstavljale krivično delo, potrebno je da su učinjene u nameri da to ili drugo lice u potpunosti ili delimično izbegne plaćanje poreza, doprinosa ili drugih propisanih dažbina. Sa druge strane, ovo krivično delo će postojati bez obzira da li je učinilac uspeo u svojoj nameri, odnosno da li je plaćanje poreza izbegnuto. Za njegovo postojanje nije potrebno ostvarenje cilja, jer ne čini elementat bića ovog krivičnog dela (Anđelković, Dimitrijević, 2008: 330).

Svaka država ima svoj pristup kategorizaciji poreskih krivičnih dela, kao i propisivanju sankcija koje se razlikuju od države do države. Na primer, razlike između država postoje u pogledu određivanja pragaza inkriminaciju poreskih krivičnih dela. Neka zakonodavstva inkriminišu nepoštovanje poreskih propisa bez obzira na nameru poreskog obveznika. Druga zakonodavstva zahtevaju postojanje namere usmerene na potpuno ili delimično umanjenje poreske obaveze. U nekim državama se zahteva da iznos neplaćenog poreza prelazi određeni iznos. U pogledu krivičnih sankcija, takođe, postoji raznolikost. Pored kazne zatvora i novčane kazne, neke države su pristupile uvođenju tzv. alternativnih sankcija, kao što su društveni rad, ograničenje zaposlenja, odnosno obavljanja funkcije, imenovanje poreskog utajivača u medijima, lična ograničenja, poput ograničenja putovanja (oduzimanje pasoša) i sl. U novije vreme su aktuelne aktivnosti koje se preduzimaju u okviru OECD u cilju suzbijanja poreskog kriminaliteta. Prema brojnim istraživanjima postoje veliki gubici za budžete država, otuda su u

7 Čl. 18, st.1 ZPPPA.

okviru ove organizacije proklamovani principi za preduzimanje mera represivne politike. Princip koji se odnosi na inkriminaciju poreskih krivičnih dela predviđa da se, uz poštovanje razlika u normativnim okvirima, državama preporučuje da svojim zakonima jasno definišu poreska krivična dela (OECD, 2017: 16).

3.2. Neka pitanja primene normativnog okvira u praksi

Analizom postojećih zakonskih rešenja može se doći do zaključka da je normativni okvir za krivično delo poreske utaje adekvatan za preduzimanje mera kaznene politike. Međutim, problem suzbijanja poreske utaje je dalekosežniji, jer se ne završava formulisanjem adekvatnih zakonskih rešenja kojima su zaprećene krivične sankcije. Na poreske utajivače u velikoj meri utiče njihova primena u praksi. Sistem relativno određenih kazni, koji je u primeni u Srbiji kao i u većini savremenih država, podrazumeva da zakonodavac propisuje vrstu kazne i njen minimalni i maksimalni iznos za svako pojedinačno krivično delo. To znači da će sud u krivičnom postupku prilikom izricanja krivičnih sankcija za poresku utaju biti dužan da se kreće u zakonom propisanim granicama, odnosno rasponima koji su zakonom propisani za kaznu zatvora i novčanu kaznu.⁸ Izricanjem krivičnih sankcija se postiže kažnjavanje učinoca krivičnog dela, ali se postiže i specijalna prevencija, koja podrazumeva da će se kažnjavanjem odvratiti od vršenja takvih kriminalnih radnji u budućnosti. Imajući u vidu društvenu opasnost kod poreske utaje, koja se ogleda u nanošenju štete fiskalnim interesima jer državni budžet ostaje uskraćen za utajeni porez, izricanje adekvatnih krivičnih sankcija je bitno i sa aspekta generalne prevencije. Neadekvatno kažnjavanje poreskih utajivača „šalje negativnu poruku“ ostalim poreskim obveznicima da se i oni mogu tako ponašati, jer će ostati nekažnjeni ili će biti blago kažnjeni. U tom smislu, suzbijanje poreske utaje u velikoj meri će zavisiti i od prisutne kaznene politike u jednoj državi. U Srbiji je primetna blaga kaznena politika sudova, o kojoj se može zaključiti na osnovu analize podataka iz prakse. Upoređivanje broja krivičnih prijava za poresku utaju, kao i broja osuđujućih presuda, ukazuje na značajan broj obustava krivičnog postupka (usled nedostatka dokaza, zastarelosti i drugih razloga) ili

⁸ Krećući se u tim, zakonom propisanim, okvirima sud odmerava kaznu imajući u vidu svrhu kažnjavanja i uzimajući u obzir olakšavajuće i otežavajuće okolnosti (one okolnosti koje utiču da kazna bude veća ili manja), naročito: stepen krivice, pobude iz kojih je delo učinjeno, raniji život učinoca, njegove lične prilike, njegovo držanje nakon učinjenog krivičnog dela, kao i druge okolnosti koje se odnose na njegovu ličnost (čl. 54, st. 1 KZ).

neko drugog načina okončanja bez pravnosnažnog izricanja krivičnih sankcija poreskim utajivačima (Đukić, Dimić, 2019: 223, 224). Čak u 40% slučajeva je dolazilo do obustave istrage usled nedostatka dokaza, što je posledica specifične istrne kod ove vrste krivičnih dela. Radi se, naime, o finansijskom kriminalitetu, čije otkrivanje zahteva određena stručna znanja za praćenje finansijskih transakcija u cilju prikupljanja dokaza, kao kontinuiranu i koordiniranu saradnju između više nadležnih organa (pored javnog tužioca i službenih lica MUP-a, glavnu ulogu u istrazi imaju Poreska uprava i Poreska policija). Dalje procesuiranje, nakon završetka finansijske istrage, kao i adekvatno kažnjavanje poreskih utajivača, u znatnoj meri zahteva postojanje određenog nivoa znanja sudija iz ove oblasti. U pogledu krivičnih sankcija podaci iz sudske prakse pokazuju da su najčešće izricane kazne zatvora u trajanju od 6 do 12 meseci, kao i novčane kazne manjeg iznosa. Struktura izrečenih krivičnih sankcija ukazuje na retkost izvršenja težih oblika poreske utaje, ali i na blagu kaznenu politiku sudova u pogledu krivičnog dela poreske utaje (Đukić, Dimić, 2019: 225).

Iznos utajenog poreza predstavlja liniju razgraničenja između osnovnog i dva teža oblika krivičnog dela poreske utaje, kao i objektivni uslov inkriminacije. Da bi radnje izvršenja imale elemente ovog krivičnog dela potrebno je da iznos neplaćenog poreza prelazi određeni zakonom propisani iznos. U suprotnom, mogu samo predstavljati poreski prekršaj, za koji će se poreski obveznik prekršajno kazniti. U okviru izmena Krivičnog zakonika Srbije tokom 2019. godine došlo je do podizanja tog iznosa na znatno viši nivo.⁹ Nesumnjivo su opravdani razlozi koji se zagovaraju u stručnoj javnosti o potrebi rasterećenja rada službi za otkrivanje poreskih krivičnih dela i sudova, kao i smanjenja administrativnih i sudskih troškova.¹⁰ Postavlja se pitanje, međutim, da li je ovo rešenje optimalno sa aspekta poreske discipline, koja je pretpostavka urednog i blagovremenog izvršavanja poreskih obaveza od strane poreskih obveznika. Takvim povećanjem limita za inkriminaciju poreske utaje van domašaja krivičnog gonjenja ostaće svi oni poreski

9 Ako se ima u vidu da je do 2018. godine taj iznos bio 150.000 dinara, a 2018. godine povećan na 500.000 dinara, da bi već 2019. godine bio povećan na 1.000.000 dinara može se zaključiti da je iznos neplaćenog poreza koji se pojavljuje kao objektivni uslov inkriminacije poreske utaje u vrlo kratkom vremenskom periodu podignut na nivo koji je veći za preko 6 puta.

10 Mada u tekstu Predloga izmena KZ nisu obrazloženi razlozi ovakvog znatnog povećanja limita neplaćenog poreza koji je potreban za postojanje ovog krivičnog dela (Obrazloženje Izmena Krivičnog zakonika RS http://www.parlament.gov.rs/upload/archive/files/lat/pdf/predlozi_zakona/2769-16%20-Lat.pdf).

obveznici koji su utajili porez do milion dinara. To znači da oni neće biti procesuirani i krivično odgovorni iako njihove radnje imaju elemente krivičnog dela poreske utaje. Prekršajno kažnjavanje, svakako, predstavlja primenu represivnih mera, ali je ono po svojoj prirodi blaže od krivičnog. Izricanje prekršajnih kazni i zaštitnih mera neće u dovoljnoj meri predstavljati opomenu poreskom utajivaču da ne ponovi poreski delikt, kao što neće u potrebnoj meri psihološki uticati na potencijalne poreske utajivače.

S obzirom na to da je sadržina poreske obaveze regulisana poreskim zakonima (ovo krivično delo ima blanketni karakter), odredbama Krivičnog zakonika Srbije propisana je visina neplaćenog poreza kao objektivni uslov inkriminacije ali ne i vremenski okvir neplaćanja poreza. Nasuprot tome, na primer, krivično zakonodavstvo Ruske Federacije precizira vremenski period koji se uzima u obzir prilikom određivanja visine neplaćenog poreza.¹¹ Momenat nastanka poreske obaveze i rok u kome će poreski obveznik biti dužan da plati porez propisani su poreskim zakonima Srbije za svaki porez posebno.¹² Otuda se vremenski okvir te radnje koja ima obeležja krivičnog dela poreske utaje razlikuje od poreza do poreza. Postavlja se pitanje da li je to period jedne kalendarske godine (kao što se kod godišnjeg poreza na dohodak utvrđuje dohodak ostvaren u jednoj kalendarskoj godini) ili treba uzeti u obzir kraće vremenske periode, jer se kod nekih poreza pojavljuju kraći obračunski periodi (na primer, kod PDV-a tromesečni, odnosno mesečni). Od toga koji je od ovih vremenskih perioda relevantan prilikom određivanja visine neplaćenog poreza, zavisi ispunjenje objektivnog

11 Za postojanje osnovnog i kvalifikovanog oblika poreske utaje potrebno je da propisani iznosi neplaćenog poreza budu ostvareni u periodu od 3 finansijske godine (st. 199 UK RF).

12 Na primer, kod poreza po odbitku isplatilac prihoda će biti dužan da prilikom svake pojedinačne isplate i za svakog poreskog obveznika obračuna, obustavi i uplati porez na uplatne račune poreske uprave u momentu isplate prihoda. Godišnji porez na dohodak građana se plaća po rešenju nadležnog poreskog organa za dohodak ostvaren u kalendarskoj godini. Poreski obveznik je dužan da podnese poresku prijavu po isteku kalendarske godine u kojoj se vrši utvrđivanje poreza, a najkasnije do 15. maja naredne godine. U pogledu dospelosti godišnjeg poreza na dohodak građana, zakon propisuje da je poreski obveznik dužan da plati ovaj porez u roku od 15 dana od dostavljanja rešenja o utvrđivanju poreza. Prema postojećim zakonskim odredbama obračunavanje i plaćanje PDV se obavlja u obračunskom periodu od jednog, odnosno tri meseca u zavisnosti od visine ukupnog prometa koji je poreski obveznik ostvario u toku prethodnih 12 meseci (Zakon o porezu na dodatu vrednost, Sl. glasnik RS, br. 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).

uslova inkriminacije. Pojedini autori navode da je prema ranijoj sudskoj praksi to bio period jedne kalendarske, odnosno poreske godine. Da bi radnja izvršenja imala obeležja krivičnog dela bilo je potrebno da propisani iznos utajenog poreza predstavlja iznos u jednoj kalendarskoj (pa i poslovnoj, odnosno poreskoj) godini, pri čemu je nebitno koliki je iznos utajenog poreza po jednom isplatnom dokumentu (Jovašević, 2016: 103). Na osnovu dva pravna stava koja je Vrhovni kasacioni sud zauzeo stiče se utisak da novija sudska praksa pravi razliku u zavisnosti od vrste poreza. Prvi stav se odnosi na izbegavanje plaćanja poreza na dohodak, prema kome se radnja izvršenja ovog krivičnog dela posmatra u okviru vremenskog perioda od jedne kalendarske, odnosno fiskalne godine.¹³ Drugi stav ne uzima kao relevantan period kalendarske, odnosno fiskalne godine, već se poreska obaveza čije se plaćanje izbegava posmatra u okviru kalendarskog meseca, odnosno tromesečja. Ovaj drugi stav se odnosi na utvrđivanje vremenskog perioda u slučaju izbegavanja plaćanja poreza na dodatu vrednost.¹⁴ To praktično znači da je uspunjen objektivni uslov za inkriminaciju kod utaje PDV samo ukoliko je neplaćeni porez prešao propisani limit u kraćem vremenskom periodu od kalendarske godine. Imajući to u vidu može se pretpostaviti da će manji broj poreskih obveznika biti procesuiran za poresku utaju, jer će veći broj njih ostati ispod limita u odnosu na situaciju kada bi se kao relevantna uzela kalendarska, odnosno fiskalna godina. S tim u vezi postavlja se pitanje da li postoji mogućnost sabiranja iznosa neplaćenog poreza iz više obračunskih perioda, čime bi bio ispunjen objektivni uslov inkriminacije ukoliko bi njihov zbir prelazio propisani limit od milion dinara. Sudska praksa, međutim, to ne dozvoljava, što potvrđuju pomenuti pravni stav Vrhovnog kasacionog suda, u kome se navodi da se

„ne mogu sabirati pojedinačni iznosi poreskih obaveza čije se plaćanje izbegava iz različitih poreskih perioda“. To znači da poreski obveznici koji budu u uzastopnim obračunskim periodima utajili porez manji, pa čak i nezatno manji, od milion dinara, neće biti procesuirani. Razbijanje iznosa neplaćenog poreza na ove vremenske periode, dovodi do situacije da će brojni poreski utajivači ostati izvan krivične odgovornosti (Bo-žić, Dimić, Đukić, 2020: 98). Imajući u vidu da se radi o relativno visokomnivou neplaćenog poreza (duplo veći limit u odnosu na prethodni), kao i činjenicu da veći broj poreskih obveznika pre može utajiti porez u

13 Presuda Vrhovnog kasacionog suda Kzz196/2016 od 14. 04. 2016, <https://www.vk.sud.rs/sr-lat/kzz-1962016>

14 Presuda Vrhovnog kasacionog suda Kzz 942/2018 od 19. 09. 2018, <https://www.vk.sud.rs/sr-lat/kzz-9422018-kd-poreska-utaja-fiskalna-godina-241-22-122>

manjem iznosu nego u većem, ova novouspostavljena situacija će dovesti do toga da će van krivičnog gonjenja ostati znatan broj poreskih obveznika.

4. Zaključak

Uprkos činjenici da se porezima finansiraju javna dobra, jedan broj poreskih obveznika pribegava raznim modalitetima ponašanja koja imaju obeležja izbegavanja plaćanja poreza (poreske evazije). Neke od tih radnji nemaju karakter protipravnosti, jer poreski obveznici svojim postupcima ne krše poreske propise, ali se pravi razlika između „prihvatljive“ i „neprihvatljive“ zakonite poreske evazije. U nekim situacijama dolazi do poreskih delikata, koji se u pravnim sistemima savremenih država kvalifikuju kao poreski prekršaji, privredni prestupi i poreska krivična dela.

Poreska utaja, kao protivpravno ponašanje poreskih obveznika, predstavlja najteži oblik poreske evazije. Nije redak slučaj, naročito u državama sa niskim poreskim moralom, da se ovo krivično delo „bagatelizuje“, stvaranjem psihološkog efekta da je njegova štetna posledica mala ili, čak, zanemarljiva. Međutim, to se nikako ne može prihvatiti. Radi se o izuzetno društveno opasnom ponašanju, jer njime nastaju štetne posledice po fiskalni sistem države. Blagovremeno plaćanje poreza i drugih dažbina je neophodan uslov za kontinuirano finansiranje javnih potreba. Vršanjem poreske utaje državna blagajna ostaje uskraćena za onaj iznos prihoda koji bi bio naplaćen da su svi poreski obveznici blagovremeno i uredno ispunili svoje poreske obaveze. Pored toga, preduzimanjem mera da svi poreski obveznici ispunjavaju svoje poreske obaveze, obezbeđuju se uslovi za ostvarivanje principa pravičnosti oporezivanja. U protivnom, teret oporezivanja snosili bi samo savesni poreski obveznici, dok bi poreski utajivači bili privilegovani. Otuda, za obezbeđivanje poreske discipline je veoma važno jačanje poreskog morala izražavanjem društvene osude za nepoštovanje poreskih zakona.

Analiza sistema krivičnih sankcija propisanih za poresku utaju u Srbiji pokazuje da postoji adekvatan normativni okvir za preduzimanje mera kaznene politike. Pored kažnjavanja učinioca krivičnog dela, izricanje krivičnih sankcija ima za cilj postizanje specijalne prevencije, koja podrazumeva da će se kažnjavanjem učinilac odvratiti od vršenja takvih kriminalnih radnji u budućnosti. Takođe, izricanje adekvatnih krivičnih sankcija je bitno i sa aspekta generalne prevencije. Neadekvatno kažnjavanje poreskih utajivača može „poslati negativnu

poruku“ ostalim poreskim obveznicima da se i oni mogu tako ponašati, jer će ostati nekažnjeni ili će biti blago kažnjeni. Otuda, suzbijanje poreske utaje u velikoj meri zavisi ne samo od propisanog sistema krivičnih sankcija nego i od njihove primene u praksi. Zabrinjavajući su podaci iz prakse koji pokazuju da je u Srbiji primetna blaga kaznena politika sudova.

Propisani iznos neplaćenog poreza, koji predstavlja uslov za inkriminaciju poreske utaje je znatno povećan najnovijim zakonskim rešenjima u Srbiji. Time će van domašaja krivičnog gonjenja ostati svi oni poreski obveznici koji su utajili porez do milion dinara. S obzirom da krivičnim zakonodavstvom nije propisan, nastaje dilema u pogledu vremenskog okvira za ostvarivanje te radnje koja ima obeležja krivičnog dela poreske utaje. Od toga koji je od vremenskih perioda (da li je to period jedne kalendarske godine, koji se primenjuje kod nekih poreza, ili treba uzeti u obzir kraće vremenske periode, zbog kraćeg obračunskog perioda kod drugih poreza) relevantan prilikom određivanja visine neplaćenog poreza, zavisi ispunjenje objektivnog uslova inkriminacije. Na osnovu dva pravna stava koja je Vrhovni kasacioni sud zauzeo može se zaključiti da novija sudska praksa pravi razliku u zavisnosti od vrste poreza. Tako se kod izbegavanja plaćanja poreza na dohodak primenjuje vremenski period od jedne kalendarske, odnosno fiskalne godine, dok je za porez na dodatu vrednost relevantan kalendarski mesec, odnosno tromesečje. Imajući to u vidu, može se pretpostaviti da će manji broj poreskih obveznika biti procesuiran za poresku utaju, jer će veći broj njih ostati ispod limita u odnosu na situaciju kada bi se kao relevantna uzela kalendarska, odnosno fiskalna godina. Ako se tome doda da naša sudska praksa ne dozvoljava sabiranje iznosa neplaćenog poreza iz više obračunskih perioda, te neće postojati mogućnost da bude ispunjen objektivni uslov inkriminacije ukoliko bi njihov zbir prelazio propisani limit, može se pretpostaviti da će brojni poreski utajivači ostati van domašaja krivičnog gonjenja.

U tom smislu, može se zaključiti da postojeća blaga kaznena politika za poresku utaju može biti samo blaža, jer će brojni poreski utajivači ostati van domašaja krivičnog gonjenja. Blaže kažnjavanje poreskih utajivača ne može imati povoljan efekat ni na specijalnu, ni na generalnu prevenciju, jer može samo doprineti većem nepoštovanju poreskih propisa. Neprocesuiranje i nekažnjavanje može biti podsticaj poreskim utajivačima da nastave sa vršenjem krivičnih dela. Takođe, može imati negativni psihološki efekat na ostale poreske obveznike. Može doći do tzv. efekta ugledanja na poreske utajivače koji nisu procesuirani, zbog toga što nisu prešli limit koji predstavlja uslov za inkriminaciju

poreske utaje, pa samim tim, nisu ni kažnjeni. Antievazivna politika, dakle, podrazumevajući spoj preventivnih i represivnih mera, ne može biti delotvorna ukoliko je izostala kaznena politika. U tom slučaju preventivna politika, sa ukazivanjem na svrhu oporezivanja, modifikacijom tradicionalnog odnosa poreske administracije i poreskih obveznika i sl., neće imati pozitivne efekte. Samo uz adekvatne represivne mere, dobro definisane i dosledno sprovedene, mere i aktivnosti preventivne politike mogu imati uticaja na odvratanje od nezakonitog ponašanja. Pošto se odnosi na najopasnija protivpravna ponašanja poreskih obveznika, kaznena politika, kroz unapređenje poreske discipline, mora biti sastavni deo politike suzbijanja poreske evazije. Jačanje poreske discipline je moguće samo kontinuiranom i doslednom društvenom osudom poreskih utajivača. A to se može postići samo njihovim adekvatnim procesuiranjem i izricanjem odgovarajućih krivičnih sankcija.

Literatura i izvori

Anđelković, M. (2014) Zakonita neprihvatljiva poreska evazija – problemi definisanja i sprečavanja. *Zbornik radova Pravnog fakulteta u Nišu* 67 (LIII). 79–98.

Anđelković, M., Dimitrijević, M. (2008) Poresko pravo Srbije. Niš: Pravni fakultet u Nišu. Centar za publikacije.

Anđelković, M. (2011) Modeliranje ponašanja poreskih obveznika u savremenoj teoriji. Zbornik radova sa naučne konferencije „Pravni sistem i društvena kriza“, Pravni fakultet Univerziteta u Prištini, Kosovska Mitrovica. 475–490.

Anđelković, M. (2017) Izazovi savremenih poreskih reformi. *Zbornik radova Pravnog fakulteta u Nišu* 76 (LVI). 595–610.

Anđelković, M. (2018) Javne finansije i finansijsko pravo. Niš: Pravni fakultet u Nišu. Centar za publikacije.

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.

Dimitrijević, M. (2014) Inoviranje procesa upravljanja poreskom saglasnošću. *Zbornik radova Pravnog fakulteta u Nišu*. 67 (LIII). 185–198.

Dimitrijević, M. (2019) Dizajniranje delotvorne politike sprečavanja poreske evazije. *Zbornik radova Pravnog fakulteta u Nišu*. 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.

Ilić-Popov, G. (2016) Poreska krivična dela u srpskom poreskom zakonodavstvu. *NBP. Journal of Criminalistics and Law*, 1(21). 40–57.

Ilić-Popov, G. (2019) Poreska administracija i poreski obveznik u poreskom postupku: “suparnici” ili “saradnici”. *Pravni život*. 11(III). 5–16.

Jovašević, D. (2016) *Poreska krivična dela*. Beograd: Institut za kriminološka i sociološka istraživanja.

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

Fighting Tax Crime: The Ten Global Principles - OECD

Popović, D. (2003) Komentar zakona o poreskom postupku i poreskoj administraciji. Beograd: Cegos in.

Kulić, M., Milošević, G. (2011) Odnos krivičnih dela poreske utaje i neuplaćivanja poreza po odbitku u srpskom krivičnom pravu. *Anali Pravnog fakulteta u Beogradu*. 2(LIX). 321–343.

Škulić, M. (2017) Zloupotreba položaja službenog lica – *ratio legis* i nedostaci postojeće inkriminacije. U Stevanović, I., Čolović, V., (Prir.). *Privredna krivična dela*. Beograd: Institut za kriminološka i sociološka istraživanja. Institut za uporedno pravo. 69–95.

Krivični zakonik. *Službeni glasnik RS*. Br. 85. 2005, 107. 2005, 72. 2009, 111. 2009, 121. 2012, 104. 2013, 108. 2014, 94. 2016 i 35. 2019.

Zakon o poreskom postupku i poreskoj administraciji, *Službeni glasnik RS*. Br. 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 i 144. 2020.

Zakon o porezu na dodatu vrednost, *Sl. glasnik RS*, br. 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-FZ (red. ot30. 12. 2020)

Образложение Измена Кривичног законика RS

http://www.parlament.gov.rs/upload/archive/files/lat/pdf/predlozi_zakona/2769-16%20-Lat..pdf

Presuda Vrhovnog kasacionog suda Kzz196/2016 od 14. 04. 2016, <https://www.vk.sud.rs/sr-lat/kzz-1962016>

Presuda Vrhovnog kasacionog suda Kzz 942/2018 od 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.*

Dr Aleksandar Mojašević,*
Vanredni profesor,
Pravni fakultet Univerzitet u Nišu
Aleksandar Jovanović,*
Doktorand,
Pravni fakultet Univerziteta u Nišu

pregledni naučni rad
10.5937/zrpfno-28624

UDK: 347.962.6:342.726(497.11)
Rad primljen: 30.09.2020.
Rad prihvaćen: 10.02.2021.

RAZUMNI ROK U STEČAJNOM POSTUPKU: ANALIZA PREDMETA PRIVREDNOG SUDA U NIŠU**

Apstrakt: *Donošenjem Zakona o zaštiti prava na suđenje u razumnom roku 2015. godine, i njegovim stupanjem na snagu 2016. godine, u našem pravnom poretku stvorili su se uslovi za zaštitu prava na suđenje u razumnom roku, kao jedno od osnovnih prava zagwarantovanih Ustavom RS i međunarodnim aktima. Iako nije izričito predviđena primena ovog zakona u okviru stečajnog postupka, u praksi on je poslužio kao sredstvo stečajnim poveriocima da ostvare pravično zadovoljenje zbog (pre)dugog trajanja stečajnog postupka, te povrede prava na suđenje u razumnom roku. Polazeći od toga, predmet ovog rada jeste zaštita prava na suđenje u razumnom roku u stečajnom postupku. U tu svrhu izvršena je analiza stečajnih predmeta u kojima su podneti prigovori za zaštitu navedenog prava iz nadležnosti Privrednogsuda u Nišu u periodu od početka primene Zakona do 2019. godine. Cilj istraživanja je bio ispitati da li su prigovor kojim se pokreće postupak i sam postupak za zaštitu prava pogodni instrumenti za povećanje efikasnosti stečajnog postupka ili oni služe samo zadovoljenju interesa poverilaca. Autori su ispitali i da li ovo pravno sredstvo utiče na dužinu i ukupne troškove stečajnog postupka. Glavni nalaz je da postoji trend povećanja broja prigovora*

* mojasevic@prafak.ni.ac.rs

* aleksandar018@gmail.com

** Rad je nastao kao rezultat finansiranja od strane Ministarstva prosvete, nauke i tehnološkog razvoja RS prema ugovoru evidencioni broj 451-03-68/2020-14/200120.

** Rad je izložen na međunarodnoj naučnoj konferenciji „Odgovornost u pravnom i društvenom kontekstu“, održanoj 18.9.2020. godine u organizaciji Pravnog fakulteta Univerziteta u Nišu.

u Privrednom sudu u Nišu koji ne utiče na dužinu i troškove stečaja, a iza koga stoji ne samo neaktivnost suda i složenost pojedinih predmeta, već i brojni eksterni faktori, od kojih se izdvaja rad pojedinih državnih organa.

Ključne reči: *razumni rok, stečaj, efikasnost, zaštita prava.*

1. Uvod

Donošenjem Zakona o zaštiti prava na suđenje u razumnom roku (u daljem tekstu: Zakon) 2015. godine i njegovim stupanjem na snagu 1. januara 2016. godine,¹ Republika Srbija stvorila je pravni okvir kojim se štiti jednod. ustavom zagarantovanih prava – pravo svakog lica na donošenje odluke od strane suda u razumnom roku. Dugo vremena jedini oblik zaštite ovog prava bila je ustavna žalba, koja je dovodila do neujednačene sudske prakse. Sistem koji je ustanovljen Zakonom omogućava zaštitu navedenog prava i dosuđivanje pravične naknade u slučaju njegove povrede, ali i rasterećenje Ustavnog suda. Zakonom u članu 3. predviđeno je da se mogu koristiti sledeća pravna sredstva: prigovor, žalba i zahtev za pravično zadovoljenje, dok se ne okonča postupak pred sudom koji je nadležan za konkretan predmet. Iako se u Zakonu to eksplicitno ne navodi, sudovisu započeli njegovu primenu i u stečajnom postupku.

Pred Privrednim sudom, pored ostalih, vode se i stečajni postupci društvenih preduzeća, čiji se poverioci koriste sredstvima predviđenih spomenutim Zakonom. U najvećem broju slučajeva radi se o poveriocima kojima je povređeno pravo usled postojanja kontinuiteta prethodnih postupaka (parničnog i izvršnog) sa stečajnim postupkom. Naime, radi se o tome da su poverioci u periodu pre otvaranja stečajnog postupka, na osnovu presude – izvršne isprave, stekli pravo na namirenje svojih potraživanja. Trenutak otvaranja stečajnog postupka onemogućava izvršne poverioce da se namire u izvršnom postupku, jer Zakon o stečaju² u članu 93. ne dozvoljava sprovođenje izvršenja. S tim u vezi otvaraju se brojna pitanja, a ključno je: *Koji su razlozi dugog trajanja stečajnog postupka i prolongiranja namirenja poverilaca?*³ Da li je razlog, kako se to uobičajeno smatra, neefikasnost u radu sudija, ili su u pitanju

1 Zakon o zaštiti prava na suđenje u razumnom roku, *Sl. glasnik RS*, 40/2015.

2 Zakon o stečaju, *Sl. glasnik RS*, br. 104/2009, 99/2011 - dr. zakon, 71/2012 - odluka US, 83/2014, 113/2017, 44/2018 i 95/2018.

3 Prema najnovijim podacima Agencije za licenciranje stečajnih upravnika (ALSU, 2021) prosečno trajanje stečajnih postupaka (pokrenutih po Zakonu o stečajnom postupku i Zakonu o stečaju) iznosi *tri godine*, s tim da stečajni postupci nad

eksterni faktori? Da li je učestalo korišćenje pravnih sredstava za zaštitu prava na suđenje u razumnom roku u stečajnom postupku samo „vrh ledenog brega“ iza koga se kriju dublji razlozi sporog namirenja poverilaca? Upravo u ovom radu pokušaćemo da osvetlimo prave razloge sporog namirenja poverilaca, u kom cilju je izvršena analiza stečajnih predmeta Privrednog suda u Nišu tokom januara i februara 2020. godine.

U prvom delu rada dat je osvrt na pravo na suđenje u razumnom roku uopšte, dok se u drugom delu rada govori o zaštiti navedenog prava u stečajnom postupku pravnim sredstvima predviđenim u Zakonu. U trećem delu, na osnovu podataka dobijenih od Privrednog suda u Nišu u vezi sa predmetima za zaštitu prava na suđenje u razumnom roku,⁴ analiziran je priliv predmeta od prve godine primene Zakona, zaključno sa 2019. godinom. Sem toga, u svrhu dolaženja do potpunijih saznanja o razlozima dugog trajanja stečajnih postupaka obavljena su dva intervjua za stečajnim sudijama Privrednog suda u Nišu.⁵ Na osnovu analize podataka i pravne „sudbine“ predmeta, predstavljeni su rezultati istraživanja i zaključci o primeni prigovora na zaštitu prava na suđenje u razumnom roku u navedenom periodu.

2. Pravo na suđenje u razumnom roku

Uticao vremena na pravo jedno je od bitnijih pitanja u pravnoj teoriji i praksi.⁶ To, između ostalog, podrazumeva i vreme neophodno nadležnom sudu da donese odluku. Za donošenje odluke, sud mora da preduzme niz radnji radi pravilnog utvrđivanja činjeničnog i pravnog stanja, da identifikuje normu i pravilno je primeni, što iziskuje vreme i druge resurse. Sem toga, institucije države, u koje spadaju i sudovi, nisu perfektna, a i njihov rad je uslovljen raznim faktorima. Recimo, u radu suda posredno i neposredno učestvuje veliki broj lica, usled čega vreme

društvenim preduzećima u proseku traju *pet godina*, dok stečajni postupci nad privatnim preduzećima traju *dve godine i pet meseci*.

4 Podaci su dobijeni na osnovu zvanično upućenog zahteva Predsedniku Privrednog suda u Nišu za korišćenje i obradu istih u svrhu istraživanja. Podaci se odnose na stečajne predmete u kojima su podneti prigovori za zaštitu prava na suđenje u razumnom roku.

5 Anonimni intervjui su sprovedeni po prethodnom pristanku sudija.

6 Recimo, pitanje zastarelosti u građanskoj i krivičnoj materiji, rok za ulaganje pravnog leka, itd.

neophodno za donošenje i izradu odluke može varirati ali isključivo u „razumnoj meri“ koja je propisana Ustavom.⁷

Povelja Evropske unije o osnovnim pravima⁸, u članu 41, pod nazivom „Pravo na dobru upravu“ navodi da svako lice ima pravo da, u pogledu njegovih zahteva, organi, tela, kancelarije i agencije Unije postupaju nepristrasno, pošteno i u *razumnom roku*. U članu 47. Povelje navodi se da svako ima pravo na pravičnu i javnu raspravu u razumnom roku. Član 6. Evropske konvencije o zaštiti ljudskih prava sadrži odredbu o pravu na pravično suđenje koja, između ostalog, uključuje da svako ima pravo na suđenje u razumnom roku, kako u krivičnom tako i u građanskom postupku.⁹ Slično i Ustav Republike Srbije u članu 32. navodi¹⁰ da svako ima pravo na nezavisan, nepristrasan i zakonom već ustanovljen sud, pravično i u razumnom roku javno raspravi i odluči o njegovim pravima i obavezama, osnovanosti sumnje koja je bila razlog za pokretanje postupka, kao i o optužbama protiv njega.

U periodu od usvajanja Ustava RS 2006. godine do 2016. godine, kada je i stupio na snagu Zakon o zaštiti prava na suđenje u razumnom roku, Republika Srbija nije imala efikasan sistem zaštite ustavom zagarantovanog prava na suđenje u razumnom roku. Pre stupanja na snagu navedenog Zakona, jedina mogućnost za zaštitu prava na suđenje u razumnom roku bila je ustavna žalba koja se podnosila Ustavnom sudu RS. Nakon ratifikacije Evropske konvencije za zaštitu ljudskih prava i osnovnih sloboda i odgovarajućih protokola, građanima Srbije omogućeno je obraćanje Evropskom sudu za ljudska prava (u daljem tekstu: Evropski sud). Veliki broj upućenih predstavlja ukazivao je na ozbiljne nedostatke pravnog sistema Srbije u pogledu zaštite prava na suđenje (odnosno, okončanje odgovarajućeg postupka) u razumnom roku (Lilić, 2007: 74).

Evropski sud je analizirao praksu i stavove Ustavnog suda u postupcima koji su vođeni protiv društvenih preduzeća u stečaju i društvenih preduzeća u procesu restrukturiranja. Do toga je došlo zbog različitog postupanja Ustavnog suda u ovim postupcima. Razlike su naročito bile

7 Kasnije ćemo na primeru stečajnog postupka videti da, recimo, broj poverilaca, ili rad eksternih organa (poput parničnog suda, Katastra nepokretnosti i drugih) utiče na trajanje i dužinu stečajnog postupka.

8 Povelja o osnovnim pravima Evropske unije. Preuzeto 13.5.2020. http://www.vladars.net/sr-SP-Cyrl/Vlada/Ministarstva/meoi/Documents/Povelja%20o%20osnovim%20pravima%20EU%20%20Prevod_354037522.pdf.

9 Član 6. Evropske konvencije ljudskim pravima, dokumenat dostupan na: https://www.echr.coe.int/Documents/Convention_SRP.pdf

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

vidljive u vezi sa pitanjem naknade materijalne štete. Naime, u odlukama donetim protiv društvenih preduzeća u restrukturiranju, Ustavni sud je odbacivao zahteve za naknadu materijalne štete (potvrđene ranijim pravnosnažnim presudama), dok je, s druge strane, u slučaju preduzeća u stečaju, takve zahteve usvajao. Evropski sud je prihvatio ovakvu praksu Ustavnog suda, odnosno uvažio je delotvornost ustavne žalbe za preduzeća u stečaju, što je i potvrdio u odluci „Marinković“.¹¹ Nakon usaglašavanja prakse Ustavnog suda sa praksom Evropskog suda, naknada koju je Ustavni sud dosuđivao podnosiocima ustavne žalbe, uključivala je i naknadu materijalne i nematerijalne štete.¹² U pogledu prakse Ustavnog suda u vezi sa postupcima protiv društvenih preduzeća u restrukturiranju, Evropski sud takođe potvrđuje praksu Ustavnog suda kojom su odbacivani zahtevi za naknadu materijalne štete, navodeći da u tim postupcima ustavna žalba nije (*još uvek*) delotvorno pravno sredstvo.¹³

U obrazloženju Zakona navodi se da, osim ustavnom žalbom, pravo na suđenje u razumnom roku gotovo da i nije bilo štice u Republici Srbiji do 2016. godine.¹⁴ Pojedine norme Zakona o uređenju sudova¹⁵ i Zakona o sudijama¹⁶ predviđale su određeni vid zaštite prava na suđenje u razumnom roku.

11 Odluka Evropskog suda za ljudska prava, *Marinković protiv Srbije*, predstavka broj 5353/11.

12 Prema mišljenju Evropskog suda, ustavna žalba je delotvorno pravno sredstvo u vezi sa svim predstavkama podnetim od dana kada je Ustavni sud prvi put odlučio i naložio državi da iz sopstvenih sredstava isplati sve dosuđene iznose na osnovu pravnosnažnih presuda donetih protiv društvenih preduzeća, videti: *Marinković protiv Srbije*, dostupno na: <https://www.pravno-informacioni-sistem.rs/SlGlasnikPortal/extref/428a51c1-82ad-3f69-0330-910ae3d6c900&actid=16562®actid=&doctype=supa&latest=false>.

13 Ministarstvo pravde Republike Srbije, *Obrazloženje Zakona o suđenju u razumnom roku*, pruzeto 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%2F2-Obrazlozenje%2520zakona%2520o%2520sudjenju%2520u%2520razumnom%2520roku-23.6.2014.doc&usq=AOvVaw3JHp3IJDNqU6rOXBb2H3iz

14 Videti *Obrazloženje Zakona na kome je bazirana elaboracija koja sledi*. Preuzeto 16.3.2020. http://www.parlament.gov.rs/upload/archive/files/lat/pdf/predlozi_zakona/926-15.%20lat.pdf?fbclid=IwAR2WSEkCiP6HbMTlof-Y1WQ_4B37GWUyDD24P5zELypV5_3Kqv4ShzxbTWs

15 Zakon o uređenju sudova, *Sl. glasnik RS*, br. 116/2008, 104/2009, 101/2010, 31/2011 – dr. zakon, 78/2011 – dr. zakon, 101/2011, 101/2013, 106/2015, 40/2015 – dr. zakon, 13/2016, 108/2016, 113/2017, 65/2018 – odluka US, 87/2018 i 88/2018 – odluka US.

16 Zakon o sudijama, *Sl. glasnik RS*, br. 116/2008, 58/2009 – odluka US, 104/2009, 101/2010, 8/2012 – odluka US, 121/2012, 124/2012 – odluka US, 101/2013, 111/2014 –

Neka od rešenja ticala su se sudske uprave, odnosno nadzornih ovlašćenja predsednika suda i predsednika neposredno višeg suda, pravosudne uprave – nadzornog ovlašćenja Ministarstva pravde, kao i mogućnosti disciplinske odgovornosti sudija i podnošenja pritužbe. Samim tim, da li je došlo do povrede prava bilo je u diskrecionoj nadležnosti sudske i pravosudne uprave. Izuzev navedenih vrlo ograničenih mogućnosti za zaštitu prava na suđenje u razumnom roku, ustavna žalba predstavljala je jedino sredstvo kojim se neposredno štitilo to pravo, i tako je ostalo do donošenja Zakona 2016. godine. Usled nepostojanja adekvatne zakonske zaštite prava na suđenje u razumnom roku, izgubljeni su brojni sporovi pred Evropskim sudom. S druge strane, Evropski sud je pristup u oceni pravnih sredstava za zaštitu navedenog prava menjao, te je prvobitno isticao da pravni sistem Srbije nema delotvorna sredstva koja bi štitila ovo pravo, da bi kasnije uvažio ustavnu žalbu kao delotvorno pravno sredstvo i to prevashodno usled promene prakse Ustavnog suda u ovoj materiji.¹⁷

U osnovnim odredbama Zakona (čl. 1 st. 1. i 2.) navodi se da se zakonom uređuje zaštita prava na suđenje u razumnom roku i da je njena svrha pružanje sudske zaštite na suđenje u razumnom roku i time predupredi nastanak povrede prava na suđenje u razumnom roku. Shodno čl. 3. Zakona, pravna sredstva za zaštitu ovog prava su: prigovor radi ubrzanja postupka, žalba i zahtev za pravično zadovoljenje.¹⁸ Zakon ne predviđa eksplicitno šta je razumni rok, odnosno koliko vremena je potrebno

odluka US, 117/2014, 40/2015, 63/2015 – odluka US, 106/2015, 63/2016 – odluka US i 47/2017.

17 Vid. Odluku Evropskog suda za ljudska prava, *predmet Milunović i Čekrić protiv Srbije*, predstavka broj 3716/09 i 38051/09. Inače, prema Zakonu o ustavnom sudu (*Sl. glasnik RS*, br. 109/2007, 99/2011, 18/13-Odluka US, 40/15 i 103/15), do donošenja Zakona o zaštiti prava na suđenje u razumnom roku, ustavna žalba se mogla izjaviti u slučajevima povrede prava na suđenje u razumnom roku čak i kada nisu iscrpljena sva pravna sredstva.

18 Postupak zaštite prava na suđenje u razumnom roku počinje podnošenjem prigovora. Zakonom je u čl. 6. propisana obavezna sadržina prigovora. Čl. 14. Zakona predviđeni su razlozi za žalbu, te u slučaju da prigovor bude odbijen ili se o njemu ne odluči u roku od dva meseca od dana prijema prigovora, stranka ima pravo na žalbu. Shodno članu 5. Zakona, prigovor i žalba mogu se podneti dok se postupak ne okonča. Ako prigovor bude usvojen, stranka stiče pravo na pravično zadovoljenje (čl. 22. Zakona) i ima pravo na isplatu novčanog obeštećenja za neimovinsku štetu koja je stranci izazvana povredom prava na suđenje u razumnom roku, pravo na objavljivanje pismene izjave Državnog pravobranilaštva kojom se utvrđuje povreda prava na suđenje u razumnom roku, kao i pravo na objavljivanje presude kojom se utvrđuje povreda prava na suđenje u razumnom roku (čl. 23. Zakona).

prekoračiti da bi se smatralo da postoji povreda prava. Načelno, vreme trajanja postupka računa se od dana podnošenja inicijalnog akta kojim se postupak pokreće, odnosno donošenja akta ili preduzimanja radnje kojima se postupak smatra pokrenutim, do dostavljanja pravnosnažne odluke, odnosno odluke donete po delotvornom pravnom sredstvu (Manojlović– Andrić, Milutinović, Andrejević, Rodić, Kršikapa, Bajić, 2018: 15). S tim u vezi, Evropski sud je usvojio četiri kriterijuma kojima će se sudovi rukovoditi prilikom odlučivanja da li je došlo do povrede ovog prava:

- kompleksnost predmeta,
- ponašanje stranaka,
- ponašanje državnih organa u postupku,
- značaj predmeta za lice koje smatra da mu je povređeno pravo na suđenje u razumnom roku.¹⁹

Po uzoru na praksu Evropskog suda i naš Zakon predviđa kriterijume na osnovu kojih će sud odlučiti da li postoji povreda navedenog prava. U članu 4. Zakona predviđeno je da sud treba da uzme u obzir sve okolnosti predmeta suđenja, i to:

- 1) složenost činjeničnih i pravnih pitanja;
- 2) celokupno trajanje postupka i postupanje suda, javnog tužilaštva ili drugog državnog organa;
- 3) prirodu i vrstu predmeta suđenja ili istrage;
- 4) značaj predmeta ili istrage po stranku;
- 5) ponašanje stranaka tokom postupka, posebno poštovanje procesnih prava i obaveza;
- 6) kao i poštovanje redosleda rešavanja predmeta i zakonskih rokova za kazivanje ročišta i glavnog pretresa i izradu odluka.

U praksi i pravnoj teoriji često se postavlja pitanje koji to vremenski rok predstavlja razumni rok. U literaturi se navodi (Manojlović–Andrić et al. 2018: 9)²⁰ da je to rok od dve godine u parnici, jedna godina u krivici, ili tri godine u prvostepenom postupku, dve godine u drugostepenom

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.* Preuzeto 1.4.2020.

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

20 Pojedine stečajne sudije smatraju da trajanje stečajnog postupka *do pet godina* ne može predstavljati povredu prava na suđenje u razumnom roku. Rok od pet godina

postupku, jedna godina u postupku po vanrednog pravnom leku. Prema mišljenju ovih autora, nijedna od ovih tvrdnji ne može biti u potpunosti prihvatljiva. Razumni rok je onaj vremenski period koji je *optimalno*²¹ potreban da se otkloni pravna neizvesnost o postojanju prava ili obaveze, odnosno otkloni sumnja o osnovanosti optužbe protiv nekog lica. Pravna sigurnost je imperativ koji zahteva da suđenja ne traju duže nego što je optimalno potrebno, upravo radi otklanjanja ove pravne neizvesnosti (Manojlović–Andrić et al. 2018: 9). U kontekstu razumnog roka, mišljenja smo da bi optimum značio da se ne može unapred znati koje je vreme „najbolje“ za razumno okončanje postupka. Očito je da to vreme zavisi od okolnosti konkretnog slučaja, ali da pravna sigurnost zahteva da se postupak okonča, između ostalog, i poštovanjem principa ekonomske efikasnosti (maksimum rezultata uz minimum resursa).

Vrhovni kasacioni sud je izneo i određena zapažanja u vezi sa zaštitom prava na suđenje u razumnom roku. Tako se ukazuje (Andrejević, 2014) da je razumni rok u jednostavnim predmetima do dve godine, u prioritetnim ispod dve godine, a u složenijim duži od dve godine (recimo, tri godine za složenije krivične predmete). Takođe, ako je postupalo više instanci, po prirodi stvari, rokovi su duži, pri čemu se višestruko vraćanje i ukidanje odluka smatra povredom ovog prava. Zatim, naročito se uzimaju u obzir periodi neaktivnosti sudova i drugih državnih organa, kao i to da povreda ovog prava ne postoji ako je podnosilac doprineo prolongiranju postupka.

3. Pravo na suđenje u razumnom roku u stečajnom postupku

Shodno članu 2. Zakona o stečaju, cilj stečaja jeste najpovoljnije kolektivno namirenje stečajnih poverilaca ostvarivanjem najveće moguće vrednosti stečajnog dužnika, odnosno njegove imovine. Takođe, u članu 5 ovog zakona propisano je sledeće: *„Stečajni postupak se sprovodi tako da omogući ostvarivanje najveće moguće vrednosti imovine stečajnog dužnika i najvećeg mogućeg stepena namirenja poverilaca u što kraćem vremenu i sa što manje troškova“*. Da bi se ostvarili ciljevi propisani zakonom, u članu 8. stav 1, stečajni postupak je određen kao hitan. No, stečajni postupak, usled dejstva više faktora (broja poverilaca, imovine sa kojom stečajni dužnik

je zbir roka od dve godine u parnici, dve godine u drugostepenom postupku i jedna godina u postupku po vanrednom pravnom leku.

21 Optimum potiče od latinske reči *optimum*, u značenju najbolje ili najviše što se može postići (Klajn, Šipka, 2008: 866). U ekonomiji, optimum je stanje koje nije moguće poboljšati (Begović, Labus, Jovanović, 2013: 50).

raspoláže, vrednosti imovine, itd), može da bude komplikovan i složen. Potencijalna složenost stečajnog postupka utiče na vreme u kojem će biti okončan. Osim toga, u ovom postupku, pored suda, učestvuje veći broj lica od kojih zavisi okončanje postupka. Sledi da, iako sud preuzima svoje radnje blagovremeno, ishod stečajnog postupka može zavisi, a često i zavisi, od radnji drugih lica, kao što je, recimo, stečajni upravnik. Shodno tome, u određenom broju slučajeva, dužinu stečajnog postupka diktiraju okolnosti i postupci na koje sudovi jednostavno ne mogu da utiču. Imajući u vidu navedene karakteristike stečajnog postupka, ako se on ne okonča uprkos ažurnom postupanju suda, smatra se da ne postoji povreda prava na suđenje u razumnom roku (Vrhovni kasacioni sud, 2015). Inače, šta predstavlja razumni rok u stečaju kompleksno je pitanje na koje postojeća literatura nema precizan odgovor. U našem pravnom sistemu, naročito kod stečaja društvenih preduzeća, pored suda, stečajnog upravnika, odnosno Agencije za licenciranje stečajnih upravnika, na kompleksnost stečaja u velikoj meri utiču i Republički geodetski zavod, Agencija za restituciju, i drugi državni organi. Takođe, od velikog su značaja i parnice koje neposredno utiču na sam tok trajanja stečajnog postupka. U pitanju su najčešće oni sporovi u okviru kojih se raspravlja o stvarnopravnim pitanjima povodom imovine koja čini sastavni deo stečajne mase stečajnog dužnika, i od čijeg rešavanja zavisi mogućnost njene prodaje u stečajnom postupku, a potom i namirenja poverilaca stečajnog dužnika (Radović, 2020: 8). Dakle, iako ne postoji jasan kriterijum za ocenu, postupak koji traje pet, šest ili sedam godina, ne bi predstavljao povredu prava na suđenje u razumnom roku ako postoje razlozi koji utiču na dužinu trajanja postupka kao što je, recimo, broj podnetih prijavi, ili postojanje spornih pitanja koje treba rešiti u drugim postupcima pred sudovima ili drugim nadležnim organima.

Odlučujući po blagovremenoj žalbi podnosioca zahteva za zaštitu prava na suđenje u razumnom roku, Vrhovni kasacioni sud, navodi sledeće:

„Kako se povreda prava na suđenje u razumnom roku u konkretnoj situaciji odnosi samo na postupak stečaja, pravilno Privredni apelacioni sud kao prvostepeni ceni da li je došlo do povrede prava analizom samo stečajnog postupka, a ne i postupka koji je prethodio donošenju izvršne isprave za sporno potraživanje. Ceneći da je Sud preduzimao sve zakonom predviđene radnje od trenutka podnošenja predloga za otvaranje stečaja i to u zakonom propisanim rokovima, Privredni apelacioni sud nalazi da nije povređeno pravo na suđenje u razumnom roku jer sama činjenica da se podnosilac zahteva još uvek nije naplatio to ne dokazuje. U konkretnom predmetu prema utvrđenom stanju od strane Privrednog apelacionog suda i

pored ažurnog preduzimanja svih zakonom predviđenih radnji nije došlo do okončanja stečajnog postupka jer nema lica koja su zainteresovana za kupovinu imovine stečajnog dužnika, iako je sa više pokušaja prodaje i to različitim načinima prodaje, Sud preduzeo sve da do navedenog dođe. Iz navedenih razloga, pravilno zaključuje Privredni apelacioni sudada ne postoji povreda prava suđenja u razumnom roku u postupku stečaja, *koji je po svojoj prirodi veoma komplikovan i dug [podvukli autori]*, npr. nema mogućnosti da Sud u potpunosti utiče na njegovu brzinu, pa stoga pri navedenim okolnostima u kojima je Sud preduzimao sve da se postupak ažurno okonča, bez obzira na njegovu dužinu koja je pet godina, pravilno nalazi da nije povređeno pravo predlagača na suđenje u razumnom roku. Faza unovčenja imovine stečajnog dužnika je faza koja delimično zavisi i od faktora van samog postupka – tržišta, ekonomske situacije u zemlji i drugih faktora, te stoga duže trajanje unovčenja imovine, ne može da se pripíše u povredu prava na suđenje u razumnom roku, niti da se pripisene ažurnosti suda u slučaju u kome on preduzima sve razumne mere da u konkretnim ekonomskim okolnostima dođe do unovčenja imovine, kako je to u konkretnom predmetu slučaj. Stoga, iako je Zakonom o stečaju propisano da je stečajni postupak hitan, pravilno nalazi Privredni apelacioni sud da su sve radnje u njemu hitno i preduzimane, te da nema povrede prava na suđenje u razumnom roku, već da se radi o tržišnim okolnostima koje su u određenoj fazi stečajnog postupka, koji je po svojoj prirodi i dugotrajan, zapravo uslovile i njegovu dužinu, a time i ostvarenje prava stečajnog dužnika“.²²

U konkretnom slučaju, radi se o postupku koji je u trenutku donošenja odluke Vrhovnog kasacionog suda trajao četiri godine. Iz citirane odluke jasno se vidi da sudovi prilikom procene da li je došlo do povrede prava na suđenje u razumnom roku u stečajnom postupku, uzimaju u obzir i okolnosti koje su u vezi sa okončanjem istog. Očigledan primer su „tržišne okolnosti“ koje nisu dozvolile da dođe do unovčenja imovine. VKS smatra da su, shodno članu 8. Zakona o stečaju, radnje preduzete hitno, te samim tim sud ne snosi odgovornost za činjenicu da stečajni postupak nije okončan jer su posredi bile okolnosti na koje on i nije mogao da utiče.

U određivanju razumnog roka, u kompleksnim postupcima kakav je stečajni, uzimaju se u obzir sve okolnosti koje su mogle da utiču na njegovo trajanje i nema oštih pravila koja bi postavila te granice upravo iz razloga složenosti stečajnog postupka. S druge strane, složenost stečajnog postupka ne sme da predstavlja izgovor za nerazumno dugačko odlučivanje.

22 Odluka Vrhovnog kasacionog suda Rž gp-22/2014

Ustavni sud je u jednoj odluci²³ ocenio da je osporeni stečajni postupak složen jer se radilo o stečaju velikog društvenog preduzeća koje je zapošljavalo preko hiljadu radnika, a u postupku je trebalo odlučiti ne samo o njihovim prijavljenim potraživanjima već i o osnovanosti potraživanja ostalih poverilaca. Na složenost stečajnog postupka uticala je i činjenica da je radi procene vrednosti imovine sprovedeno nekoliko veštačenja. No, i pored ovakve ocene složenosti postupka, Ustavni sud je utvrdio postojanje povrede prava na suđenje u razumnom roku jer je našao da *složenost predmeta ne može opravdati desetogodišnje trajanje postupka* (Manojlović–Andrić et al. 2018: 9).

U praksi postoji problem da iako stečajni postupak ne traje duži vremenski period, te samim tim ne postoji odgovornost suda za njegovo trajanje, može doći do povrede prava na suđenje u razumnom roku zbog povezanosti stečajnog postupka i postupaka koji su mu prethodili. Naime, reč je o izvršnom postupku koji je pokrenut pre otvaranja stečajnog postupka u kome je sadašnji stečajni poverilac (izvršni poverilac) stekao pravo na namirenje na osnovu izvršne isprave ali je postupak izvršenja obustavljen po sili zakona.²⁴ U slučaju osporavanja nerazumnog trajanja stečajnog postupka (kome je prethodio izvršni postupak obustavljen zbog otvaranja stečajnog postupka), u ukupno vreme njegovog trajanja mora se uračunati i vreme od kada je pokrenut postupak izvršenja. Razlog je što se izvršenje potraživanja ne okončava obustavom izvršnog postupka već se nastavlja podnošenjem prijave potraživanja u stečajnom postupku i naplatom potraživanja u tom postupku. U prilog tome Ustavni sud je u jednoj odluci²⁵ utvrdio da je podnosilac ustavne žalbe, u svojstvu izvršnog poverioca, vodio tri izvršna postupka radi namirenja potraživanja po osnovu minimalne zarade. Izvršni sud je doneo rešenja o izvršenju, ali nije preduzimao druge radnje u postupku jer je nad izvršnim dužnikom otvoren stečaj. Podnosilac nije naplatio svoje potraživanje ni u stečajnom postupku zato što nakon podmirenja troškova stečajnog postupka nije bilo sredstava za podmirenje utvrđenih potraživanja stečajnih poverilaca. Ustavni sud je konstatovao da se trajanje izvršnih postupaka i stečajnog postupka u ovom slučaju mora ceniti kao *jedinstvena celina*, pa je kao početak roka uzeo datum podnošenja prvog predloga za izvršenje, a kao kraj roka datum donošenja rešenja o zaključenju stečajnog postupka. Ustavni sud je imao u vidu to da je Evropski sud za ljudska prava dana 29.1.2013.

23 Odluka Ustavnog suda UŽ-3501/2012.

24 Čl. 93. Zakona o stečaju.

25 Odluka Ustavnog suda UŽ-2700/15.

godine doneo odluku o dopuštenosti predstavke u predmetu *Marinković protiv Srbije*, a 22.10.2013. godine i presudu u istom predmetu, kojima je podsetio na svoju ustaljenu praksu prema kojoj se tužena država dosledno smatra odgovornom za neizvršenje presuda donetih protiv preduzeća sa većinskim društvenim kapitalom. Takođe, to podrazumeva da tužena država može biti odgovorna i za preduzeća gde je kasnije došlo do promene akcijskog kapitala. Podnosiocima predstavki, kad god se utvrde povrede, dosuđuje se naknada i materijalne i nematerijalne štete, pri čemu se od tužene države zahteva da iz sopstvenih sredstava isplati iznose dosuđene pravnosnažnim domaćim presudama (Manojlović–Andrić et al. 2018: 24). Iz navedenog se vidi da je *kontinuitet postupaka* bitna činjenica, i da zbog prethodnih postupaka koji predstavljaju celinu sa stečajnim postupkom dolazi do povrede prava na suđenje u razumnom roku, iako formalno posmatrano, u samom stečajnom postupku nije došlo do povrede prava.

Pri odlučivanju da li postoji povreda prava na suđenje u razumnom roku u stečajnom postupku, mora se voditi računa o tome da li postoje okolnosti koje bi opravdale duže trajanje stečajnog postupka i da li postoji kontinuitet sa ranijim izvršnim postupcima koji čine verovatnijom mogućnost povrede ovog prava. Postupak izvršenja pravnosnažne sudske odluke, u određenim slučajevima, potrebno je posmatrati jedinstveno sa postupkom u okviru kojeg je ta odluka doneta. Izneti pristup posebno je očigledan u postupcima neefikasnog izvršenja povodom pravnosnažnih presuda protiv društvenih preduzeća, prema kojima je u određenom vremenskom periodu sproveden postupak restrukturiranja. S obzirom na to da se u većem broju slučajeva postupak restrukturiranja društvenih preduzeća okončavao otvaranjem stečajnog postupka, treba biti oprezan u oceni povezanosti postupaka neefikasnog izvršenja pravnosnažnih presuda poverilaca društvenih preduzeća sa trajanjem stečajnog postupka, s tim da u određenim situacijama sam period nemogućnosti sprovođenja izvršenja može se dovesti u vezu sa periodom „razumnogtrajanja“ stečajnog postupka. No, to ne sme predstavljati logičnu pretpostavku u svakom konkretnom slučaju, te kako ističu pojedini autori (Radović 2020: 8) nužno je *u svakom pojedinačnom primeru posmatrati postojanje veze između prethodnog toka postupka izvršenja sa docnijim trajanjem stečajnog postupka*. U praksi Privrednog suda u Nišu postoje slučajevi u kojima zaštitu navedenog prava traže poverioci preduzeća sa društvenim kapitalom od kojih je većina bila predmet (neuspešnog) restrukturiranja, te dospela u stečaj. U takvim slučajevima dešava se da, iako stečajni postupak ne traje dugo i sud blagovremeno i ažurno

postupa, postoji povreda prava na suđenje u razumnom roku. U jednoj od odluka u predmetu koji se vodi pred Privrednim sudom u Nišu, navodi se da je postojala neprekidna i adekvatna aktivnost stečajnog suda i ostalih organa stečajnog postupka, ali da na osnovu prakse Privrednog apelacionog suda, Ustavnog suda i Vrhovnog kasacionog suda i na osnovu svih okolnosti slučaja postoji povreda prava na suđenje u razumnom roku. Radi se o predmetu u kome je stečajni postupak otvoren 2013. godine. U ovom slučaju postoji povreda prava na suđenje u razumnom roku jer podnosilac prigovora za utvrđenje povrede ovog prava u periodu od preko deset godina vodi postupke za utvrđivanje i naplatu svog potraživanja koje je nastalo i pre ovog perioda. Reč je o parničnom, izvršnom i na kraju stečajnom postupku, pri čemu na strani predlagača ne postoje okolnosti koje bi ukazivale na to da je doprineo odugovlačenju postupka.

4. Analiza stečajnih predmeta Privrednog suda u Nišu

Tabela 1. pokazuje ukupan broj prigovora za zaštitu prava na suđenje u razumnom roku (prigovori radi ubrzanja postupka u predmetima stečaja) po godinama (od 2016. do 2019. godine) koji su podneti u okviru stečajnih postupaka pokrenutih pred Privrednim sudom u Nišu. U tabeli se vidi i ukupan broj prigovora radi ubrzanja postupka po godinama koji su odbijeni, odbačeni, usvojeni ili povučeni rešenjima Privrednog suda u Nišu.²⁶

Tabela 1. Ukupan broj prigovora za zaštitu prava na suđenje u razumnom roku pred Privrednim sudom u Nišu, period 2016-2019

	Ukupno podnetih	Odbijeno	Odbačeno	Usvojeno
2016	324	(150)	(3)	10
2017	680	(452)	(67)	(161)
2018	1.913	(504)	(1.048)	(361)
2019	2.453 ²⁷	(736)	(1.112)	(603)
Ukupno	5.370	1.842	2.230	1.135

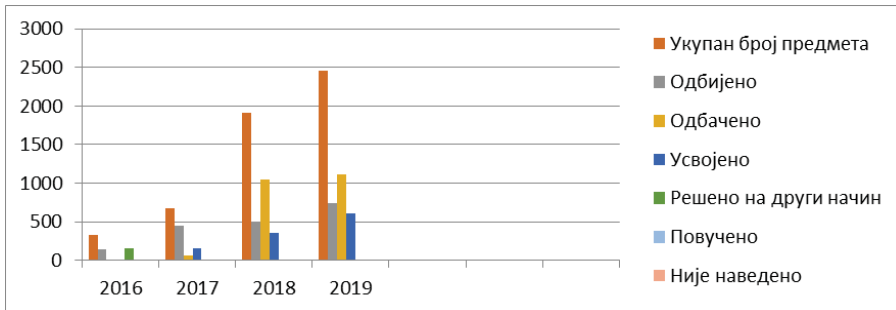
	Rešeno na drugi način	Povučeno	Nije navedeno
2016	(161)	/	/

26 Prigovori koji su „rešeni na drugi način” odnose se na „spojene predmete”.

27 U ukupan broj prigovora za 2019. godinu nisu uračunata dva predmeta, jedan koji je povučen i jedan koji nije naveden.

2017	/	/	(/)
2018	/	/	/
2019	(2)	1	1
Ukupno	163	1	1

Grafikon 1. Trend kretanja broja prigovora za zaštitu prava na suđenje u razumnom roku pred Privrednim sudom u Nišu u periodu 2016-2019



Grafikon 1. pokazuje *trend povećanja broja podnetih prigovora radi ubrzanja postupka* u posmatranom periodu, koji je očekivano praćen *trendom povećanja broja odbijenih, odbačenih i usvojenih prigovora*. Naime, od 2016. do 2019. godine, broj podnetih prigovora se povećao *sedam puta* (od 324 prigovora 2016. godine na 2.453 prigovora 2019. godine). Pri tome, evidentno je povećanje ukupnog broja prigovora 2018. u odnosu na 2017. godinu (1.913 u odnosu na 680). Istovremeno se skoro *pet puta* povećao broj odbijenih prigovora (od 150 prigovora 2016. godine na 736 prigovora 2019. godine), skoro *370 puta* broj odbačenih prigovora (od 3 prigovora 2016. godine na 1.112 prigovora 2019. godine) i skoro *60 puta* broj usvojenih prigovora (od 10 prigovora 2016. godine na 603 prigovora 2019). Očigledno je povećanje broja odbačenih prigovora 2018. u odnosu na 2017. godinu (1.048 u odnosu na 67), kao i broja usvojenih prigovora 2017. u odnosu na 2016. godinu (161 prema 10). Zatim, u odnosu na ukupan broj prigovora, gledano po godinama i u celom periodu, *dominiraju odbačeni i odbijeni prigovori (3/4 od ukupnog broja) u odnosu na usvojene prigovore (1/4 od ukupnog broja)*. Naime, od ukupnog broja podnetih prigovora u celom periodu, usvojeno je oko 21%, odbijeno oko 34%, odbačeno oko 41% (i 3% „rešenih na drugi način”).

Podaci jasno pokazuju skorašnji trend povećanja broja podnetih prigovora radi ubrzanja stečajnih postupaka pred Privrednim sudom u Nišu, te se postavlja pitanje *razloga* tog uvećanja. Da bismo odgovorili na ovo pitanje, sprovedeni su individualni (anonimni) intervjui sa dvoje

stečajnih sudija Privrednog suda u Nišu tokom februara 2020. godine i tom prilikom utvrđeni su sledeći nalazi.

Prvo, kao razlog povećanja broja podnetih prigovora radi ubrzanja postupka od 2016. do 2019. godine sudije vide, pre svega, u *donošenju Zakona o zaštiti prava za suđenje u razumnom roku*. Podsetimo se da je Zakon stupio na snagu 1. januara 2016. godine i da je u članu 2. ovog Zakona izričito predviđeno da u imaoce prava na suđenje u razumnom roku spada *svaka stranka u sudskom postupku*, što se odnosi i na stranke u stečajnom postupku. Očito je to da su stranke, same ili uz pomoć advokata, prepoznale ovo zakonsko pravo i počele da ga „obilato“ koriste.

Drugo, sudije naglašavaju i postojanje *stečajnih postupaka pokrenutih pre stupanja na snagu ovog Zakona*. Ilustracije radi, u jednom predmetu pred Privrednim sudom u Nišu, otvoren je postupak stečaja nad stečajnim dužnikom avgusta 2010. godine, a Rešenje o usvajanju prigovora radi ubrzanja postupka kojim se utvrđuje da je podnosiocu prigovora povređeno pravo na suđenje u razumnom roku, doneto je juna 2018. godine. Dakle, od momenta otvaranja stečaja do momenta kojim se usvaja prigovor prošloje nepunih osam godina.

Prima facie, može se steći utisak da su stečajne sudije odgovorne za dugo trajanje ovog postupka. No, dalja analiza otkriva i druge, *značajnije razloge*, osim nedovoljne aktivnosti stečajnog suda, koji su uticali na trajanje stečajnog postupka. U tabeli 2. prikazujemo osnovne podatke vezane za izabrani predmet²⁸ iz kojih se jasno vidi da su brojne druge *objektivne okolnosti koje se ne tiču rada suda*, kao što su: 1. podnete prijave bivših vlasnika nad delovima imovine stečajnog dužnika prema Zakonu o vraćanju oduzete imovine i obeštećenju iz 2011. godine; 2. sporo postupanje Agencije za restituciju; 3. ožalbeni upravni postupci pred nadležnim ministarstvom nad pojedinim delovima imovine; 4. nedostavljanje urednih prijava potraživanja stečajnih poverilaca, zbog čega je održano više dopunskih ispitnih ročišta; 5. složenost postupka pred Republičkim geodetskim zavodom (RGZ) za dostavljanje istorijata o svim promenama na nepokretnostima, uticale na dužinu stečajnog postupka i njegov neizvestan rok okončanja. Štaviše, potraživanje stečajnog poverioca utvrđeno je i pre pokretanja stečajnog postupka, u parničnom postupku okončanom u periodu od 2007. do 2008. godine, i na osnovu kojeg je u nastavku pokrenut i izvršni postupak. Dakle, *jasan je i nesporan kontinuitet u trajanju ovih postupaka (parničnog i izvršnog) i*

28 Stečajni predmet je izabran radi *ilustracije* dužine stečajnog postupka i faktora koji na to utiču. Nalazi se svakako ne mogu generalizovati na sve predmete.

samog stečajnog postupka iniciranog 2010. godine. Sledi da je celokupni postupak za realizaciju potraživanja u navedenom predmetu trajao, računajući do momenta usvajanja prigovora, oko 10 godina!

Tabela 2. Osnovni podaci o izabranom predmetu stečaja pred Privrednim sudom u Nišu

Vrsta potraživanja	Raniji sudski Postupci	Dužina stečaja	Broj ročišta u stečaju
iz radnog odnosa	parnični i izvršni	osam godina	jedno poverilačko, šest ispitnih. ukupno: sedam

Vrsta potraživanja	Broj parničnih postupaka	Razlozi zastoja stečaja	Trajanje realizacije potraživanja
iz radnog odnosa	deset u toku trajanja stečajnog postupka	- restitucija - neuredne prijave potraživanja - složenost postupka pred RGZ-om - rad državnih organa (neuredna dok.) - neaktivnost suda	~ deset godina

Kao treći razlog velikog broja prigovora navodi se *finansijski podsticaj advokata*. Naime, u čl. 3. Zakona stoji da *stranka ne plaća sudsku taksu u postupcima u kojima se štiti pravo na suđenje u razumnom roku*, kao i da su oni *hitni i imaju prvenstvo u odlučivanju*. Takođe, Zakon omogućava isplatu novčanog obeštećenja za neimovinsku štetu (čl. 23. st. 1) u visini od 300 do 3.000 evra (čl. 30) ili naknadu imovinske štete radi realizacije prava na pravično zadovoljenje (čl. 31). Objektivnu odgovornost i u jednom i u drugom slučaju snosi Republika Srbija (čl. 23. st. 2 i čl. 31. st. 3). Novčano obeštećenje i naknadu imovinske štete isplaćuje sud iz *budžeta RS*, i to iz sredstava koja su namenjena pokriću tekućih rashoda sudova (čl. 32 i 33). Shodno ovim zakonskim normama, advokat stranke čiji je pravo potencijalno ugroženo ima snažan podsticaj za podnošenje prigovora i, posledično, za podnošenje tužbe za novčano obeštećenje ili tužbe za naknadu štete. U praksi, advokati svoje usluge najčešće

naplaćuju *procentualno* od iznosa presude kojom je usvojen tužbeni zahtev i obavezana tužena strana (Republika Srbija) da tužiocu isplati iznos nenaplaćenog priznatog potraživanja u stečajnom postupku, koja (RS), inače, stupa na mesto stečajnog poverioca za iznos potraživanja (*subrogacija*).²⁹ Ova subrogacija se konstatuje *rešenjem* Privrednog suda.

5. Zaključak

U ovom radu osvetlili smo neke od razloga dugog trajanja stečajnih postupaka i posledično spore naplate potraživanja. Ključne nalaze možemo sažeti u dve tačke. Prvo, razlog dugog trajanja stečajnog postupka krije se u *samoj prirodi ovog postupka*, koji je složen i kompleksan i obično proishodi iz postupaka koji su mu (vremenski) prethodili – izvršnog i parničnog. Elaboracija stečajnih postupaka nad društvenim preduzećima najbolje to ilustruje. Drugo, osim neaktivnosti suda, kao najčešći razlozi dugog trajanja stečajnog postupka navode se *okolnosti na koje sud nije mogao da utiče*. Provera ove teze zahtevala je dodatnu analizu stečajnih predmeta Privrednog suda u Nišu, čije nalaze sumiramo u nastavku.

Pre svega, ustanovljeno je da u Privrednom sudu u Nišu postoji *trend povećanja prigovora za ubrzanje postupaka* u periodu od donošenja Zakona o zaštiti prava na suđenje u razumnom roku, 2016. godine, do 2019. godine. Prvi razlog takvog trenda pravne je prirode i tiče se *prepoznavanja i korišćenja zakonskog prava na suđenje u razumnom roku od stranaka i njihovih advokata i u stečajnom postupku*. Drugo, stečajne sudije su ukazale i *na druge okolnosti* dugog trajanja stečajnih postupaka, što je ilustrovano primerom u kome je postupak trajao deset godina. U te druge okolnosti najčešće spadaju: nerešena pitanja restitucije; neuredne prijave potraživanja u stečajnom postupku; složenost postupka pred RGZ-om; neuredna dokumentacija državnih organa, itd. Ove faktore ne treba zanemariti i njihova detaljna analiza može biti predmet budućih istraživanja. Treće, važno je uzeti u obzir i finansijske podsticaje advokata ka usmeravanju stranaka na podnošenje ovih prigovora (za koje ne plaćaju sudsku taksu), budući da svoje usluge naplaćuju procentualno od iznosa presude kojom se usvaja tužbeni zahtev i obavezuje tužena strana (Republika Srbija) da tužiocu isplati iznos nenaplaćenog priznatog potraživanja u stečajnom postupku. Konačno, bitan nalaz je i taj da ovo

29 Videti čl. 300 Zakona o obligacionim odnosima, *Sl. Glasnik SFRJ*, br. 29/78, 39/85, 45/89 – odluka USJ i 57/89, *Sl. Glasnik SRJ*, br. 31/93, *Sl. Glasnik SCG*, br. 1/2003 – Ustavna povelja, *Sl. Glasnik RS*, br. 18/2020

pravno sredstvo nema uticaja na trajanje i troškove stečajnog postupka,³⁰ osim što apsorbuje vreme koje su stečajne sudije mogle da iskoriste za rad na drugim predmetima (oportunitetne troškove). Ovaj trošak svakako nije zanemarljiv.

Sve u svemu, naše istraživanje je otvorilo brojna pitanja na koje je potrebno tražiti dalje odgovore. Jedno pitanje odnosi se na efikasnost stečajnih postupaka otvorenih nad društvenim preduzećima koja još postoje u našem pravno-ekonomskom sistemu. Analizom tih slučajeva mogu se otkriti brojni činiooci koji utiču ne samo na efikasnost stečajnog postupka nego i postupaka koji su mu prethodili, uključujući i postupak restrukturiranja. Drugo pitanje odnosi se na ispitivanje alternativnih mehanizama za poboljšanje efikasnosti stečajnog postupka. Naime, očigledno je to da spomenuto pravno sredstvo radi ubrzanja stečajnog postupka pogoduje samim stečajnim poveriocima (pod uslovom da bude usvojeno), ali time se ne ubrzava stečajni postupak, jer na njihovo mesto, kao poverilac, stupa država do okončanja ovog postupka. S tim u vezi je i pitanje troškova stečajnog postupka i instrumenata za njihovu minimizaciju. Takođe, postavlja se i pitanje na koji način uticati i na druge „povezane“ državne organe da bolje i efikasnije rade i time doprinesu efikasnosti stečajnog postupka. Naravno, pitanje rada stečajnih sudija zavređuje posebnu pažnju, naročito uzimajući u obzir činjenicu da je mali broj domaćih autora detaljno obrađivao ovu temu (recimo, Radulović, Radović, 2020). Konačno, potrebno je ispitati i efikasnost stečajnih postupaka na većem uzorku koji bi obuhvatio i druge privredne sudove u Srbiji, osim niškog, i eventualno ustanoviti da li postoje privredni sudovi koji su efikasniji u svom radu i koji razlozi stoje iza toga.

Literatura i izvori

Agencija za licenciranje stečajnih upravnika - ALSU. *Tabele prosečnog vremena trajanja stečajnih postupaka*. 2021. Preuzeto: 24.1.2021. https://www.alsu.gov.rs/bap/upload/documents/statistika/prosecno_vreme_trajanja_stecajnih_postupaka.pdf

Andrejević, S. (2014). *Pravo na pravično suđenje – razumni rok. Kriterijumi za ocenu povrede prava na suđenje u razumnom roku Evropskog suda za ljudska*

30 Korišćenje ovog pravnog sredstva generiše trošak sastavljanja podneska od strane advokata, kao i troškove u parničnom postupku, ako prigovor bude usvojen. Načelno, cena troškova advokata može se utvrditi prema advokatskoj tarifi, gde bi vrednost spora predstavljalo potraživanje stečajnog poverioca.

prava prema izveštaju SEREJ-a. [Elektronska verzija]. Preuzeto 4.4.2020. https://www.vk.sud.rs/sites/default/files/attachments/Kriterijumi%20za%20ocenu%20povrede%20prava%20na%20sudjenje%20u%20razumnom%20roku_0.pdf

Begović, B. Labus, M. Jovanović, A. (2013). *Ekonomija za pravnike*. Beograd: Pravni fakultet Univerziteta u Beogradu.

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*. Preuzeto 1.4.2020. <https://rm.coe.int/the-right-to-trial-within-reasonable-time-eng/16808e712c>,

Klajn, I. Šipka, M. (2008). *Veliki rečnik stranih reči i izraza*. Novi Sad : Prometej.

Lilić, S. (2007). Da li je ustavna žalba efikasni pravni lek sa suđenje u razumnom roku? *Anali Pravnog fakulteta u Beogradu*. (2)LV. 67-85.

Manojlović-Andrić, K. Milutinović, Lj. Andrejević, S. Rodić, V. Kršikapa M. Bajić, M. (2018). *Kriterijumi za ocenu povrede prava na suđenje u razumnom roku*. Preuzeto 12.3.2020. <https://rm.coe.int/kriterijumi-za-ocenu-povrede-prava-na-sudjenje-u-razumnom-roku/16808c5848>

Ministarstvo pravde Republike Srbije. *Obrazloženje Zakona o zaštiti prava na suđenje u razumnom roku*. preuzeto 9. 9. 2020.

https://www.google.com/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=&cad=rja&uact=8&ved=2ahUKEwiNt9jEI9_rAhUIMewKHZKIBYkQFjAAegQIARAB&url=https%3A%2F%2Fwww.mpravde.gov.rs%2Ffiles%2F2-Obrazlozenje%2520zakona%2520o%2520sudjenju%2520u%2520razumnom%2520roku-23.6.2014.doc&usg=AOvVaw3JHp3IJDnQU6rOXBb2H3iz

Odluka Vrhovnog kasacionog suda Rž gp-22/2014.

Odluka Evropskog suda za ljudska prava, *predmet Marinković protiv Srbije*, predstavka broj 5353/11. Izvod Odluke dostupan na: <https://www.pravno-informacioni-sistem.rs/SIGlasnikPortal/extref/428a51c1-82ad-3f69-0330-910ae3d6c900&actid=16562®actid=&doctype=supa&latest=false>.

Odluka Evropskog suda za ljudska prava, *predmet Milunović i Čekrić protiv Srbije*, predstavka broj 3716/09 i 38051/09.

Odluka Ustavnog suda Už-2700/15.

Odluka Ustavnog suda Už-3501/2012.

Povelja o osnovnim pravima Evropske unije. Preuzeto 13.5.2020. http://www.vladars.net/sr-SP-Cyrl/Vlada/Ministarstva/meoi/Documents/Povelja%20o%20osnovnim%20pravima%20EU%20%20Prevod_354037522.pdf.

Predlog Zakona o zaštiti prava na suđenje u razumnom roku. Preuzeto 16.3.2020. http://www.parlament.gov.rs/upload/archive/files/lat/pdf/predlozi_zakona/926_15.%20lat.pdf?fbclid=IwAR2WSEkCiP6HbMTlof-Y1WQ_4B37GWUyDD24P5zELypV5_3Kqv4ShzxbTWs

Radović, M. (2020). Zaštita prava na suđenje u razumnom roku u stečajnom postupku. Preuzeto 16.3.2020. https://www.researchgate.net/publication/338548856_ZASTITA_PRAVA_NA_SUDJENJE_U_RAZUMNOM_ROKU_U_STECAJNOM_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.

Savet Evrope. *Evropska konvencija o ljudskim pravima sa izmenama predviđenim Protokolima 11 i 14; s Protokolima 1, 4, 6, 7, 12, 13 i 16*. Preuzeto 3.9.2020.

https://www.echr.coe.int/Documents/Convention_SRP.pdf

Ustav Republike Srbije, *Službeni glasnik RS*. Br. 98/2016.

Vrhovni kasacioni sud. (2015). *Zaštita prava na suđenje u razumnom roku u sudskom postupku*. Preuzeto 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

Zakon o zaštiti prava na suđenje u razumnom roku. *Službeni glasnik RS*. Br. 40. 2015.

Zakon o obligacionim odnosima. *Službeni glasnik SFRJ*. Br. 29/78, 39/85, 45/89 – odluka USJ i 57/89. *Službeni glasnik SRJ*. Br. 31/93. *Službeni glasnik SCG*. Br. 1/2003 - Ustavna povelja i *Službeni glasnik RS*. Br. 18/2020.

Zakon o parničnom postupku. *Službeni glasnik RS*. Br. 72/2011, 49/2013 – odluka US, 74/2013 – odluka US, 55/2014, 87/2018 i 18/2020.

Zakon o stečaju. *Službeni glasnik RS*. Br. 104/2009, 99/2011 - dr. zakon, 71/2012 - odluka US, 83/2014, 113/2017, 44/2018 i 95/2018.

Zakon o sudijama. *Službeni glasnik RS*. Br. 116/2008, 58/2009 – odluka US, 104/2009, 101/2010, 8/2012 – odluka US, 121/2012, 124/2012 – odluka US, 101/2013, 111/2014 – odluka US, 117/2014, 40/2015, 63/2015 – odluka US, 106/2015, 63/2016 – odluka US i 47/2017.

Zakon o uređenju sudova. *Službeni glasnik RS*. Br. 116/2008, 104/2009, 101/2010, 31/2011 – dr. zakon, 78/2011 – dr. zakon, 101/2011, 101/2013, 106/2015, 40/2015 – dr. zakon, 13/2016, 108/2016, 113/2017, 65/2018 – odluka US, 87/2018 i 88/2018 – odluka US.

Zakon o ustavnom sudu. *Službeni glasnik RS*. Br. 109/2007, 99/2011, 18/13- Odluka US, 40/15 i 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.*

Dr Marta Mitrović,*
Docent,
Filozofski fakultet Univerziteta u Nišu
Dr Marija Vujović,*
Docent,
Filozofski fakultet Univerziteta u Nišu

pregledni naučni rad
10.5937/zrpfno-31991

UDK: 342.22:004.738.5
Rad primljen: 24.04.2021.
Rad prihvaćen: 25.05.2021.

ULOGA DRŽAVE U NOVOM INFORMACIONO-KOMUNIKACIONOM OKRUŽENJU POSREDOVANOM INTERNETOM**

Apstrakt: Razvoj interneta i takozvano brisanje nacionalnih granica, konstantno provociraju ulogu države u novom informaciono-komunikacionom okruženju. Dok se, sa jedne strane, državi osporava njena nekadašnja moć koju je crpela iz ekskluzivnosti njene teritorijalnosti, sa druge strane, uloga države može se posmatrati kao promenjena, ali ne i ništavna. Mnogobrojni primeri u prethodnoj deceniji svedoče u prilog tome da država i dalje ima moć da kontroliše svoje informaciono-komunikaciono okruženje posredovano internetom. Konceptualne promene su bile nužne kako bi se odgovorilo savremenom trenutku –termin sistem menja se terminom okruženje, pre se govori o upravljanju nego o striktnoj kontroli kroz regulaciju – međutim, uloga države, iako promenjena, ostaje centralna i u novom okruženju. Zadatak ovog rada je da odgovori na istraživačko pitanje: Na koji način je uloga države promenjena u novom informaciono-komunikacionom okruženju?

Ključne reči: informaciono-komunikaciono okruženje, država, internet, (samo)regulacija, sistemi.

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

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

** Pripremljeno u okviru projekta *Održivost identiteta Srba i nacionalnih manjina u pograničnim opštinama istočne i jugoistočne Srbije (179013)*, koji se izvodi na Univerzitetu u Nišu – Mašinski fakultet, a finansira ga Ministarstvo prosvete, nauke i tehnološkog razvoja RS.

1. Uvod

Pristup koji odnose u društvu posmatra u okviru zatvorenih sistema, sa centralizovanom moći i državom kao stožerom u takvim odnosima, bilo da je reč o informaciono-komunikacionom ili nekom drugom sistemu, problematizovan je, najpre sa procesima globalizacije, a ponajviše sa vrtoglavim razvojem interneta. Ukoliko je nekada bilo očigledno da je država entitet iz kog se posredstvom upravljanja moć preliva na sve društvene odnose u okviru granica jedne teritorije, danas je ta moć zamagljena međunarodnim upravljanjem, sa jedne, i uticajem privatnih aktera u procesu upravljanja, sa druge strane. Udruženo delovanje država u mnogim oblastima (trgovinskim odnosima, pravnim procesima i slično) nije novina koju je doneo internet, međutim, rast i razvoj onlajn aktivnosti poslednjih decenija uvodi privatne kompanije kao nezaobilazne aktere. Sa njima su države i nadnacionalna tela primorani da sarađuju, čak i da se na njih u potpunosti oslone u nekim oblastima upravljanja onlajn sferom. Komercijalizacija interneta, koja je smenila primarni period vere u apsolutno slobodni onlajn prostor, kojim upravlja onlajn zajednica, bila je proces u kom su privatne kompanije, uvidevši isplativost onlajn poslovanja, preuzimale deo po deo ovog prostora, dok nisu u potpunosti zagospodarile njime. Od samog začetka internet je bio prostor privatnih aktera. Međutim, dominacija tehnogigantskih kompanija koja je postala sve intenzivnija s početka 21. veka, značila je kraj utopijskog viđenja interneta kao otvorenog prostora koji regulišu njegovi žitelji, i prelazak u jednu novu etapu – ustoličenje interneta kao biznis prostora, koji ne uspeva da izbegne regulaciju.

Multipliciranje raznolikih odnosa i oblasti na internetu nužno su vodili tome da države zauzmu jaču poziciju kada je reč o upravljanju onlajn aktivnostima. Iako i danas vlada popularno mišljenje da je internet neuhvatljiv prostor koji ne poznaje nacionalne granice i izmiče regulaciji, istorija razvoja ove platforme dokazuje suprotno (Palfrey, 2010). Internet je prešao put od perioda uglavnom otvorenog prostora, koji nije dugo trajao, do perioda koji i dalje traje – u kome mnoge zainteresovane strane vode „hladne ratove“ za uspostavljanje kontrole.

Internet se može posmatrati iz uglova mnogobrojnih naučnih disciplina i oblasti; mogu se analizirati načini na koje je na njih uticao, kako je menjao ili menja određene odnose, koliko nečemu doprinosi ili pak nečemu šteti. Međutim, iz kog god ugla da mu se pristupi, nezaobilazna je njegova odrednica kao prostora diseminacije informacija i sprovođenja komunikacionih praksi. Internet je iz korena promenio komunikacione

prakse građana 21. veka, njegov razvoj je u gotovo jednakoj meri olakšao i otežao put izgradnje informisanog pojedinca, jer je primena tehnologije pojednostavljena do mere u kojoj je skoro svako osposobljen da se uključi u globalne tokove primanja i širenja informacija, što je istovremeno nagrada i kazna. Internet, takođe, neprestano provocira ulogu države, dovodeći u pitanje njen suverenitet, jurisdikciju i moć. Poput nekog kosmopolite, ne priznaje njene granice, ni unapred utvrđene nacionalne sisteme; on ih razblažava ili u potpunosti negira, menjajući im nekadašnji status.

Podjednako kao i u drugim oblastima i sistemima društveno-političkog delovanja, informaciono-komunikacionom sistemu i njegovim agensima internet je doneo brojne izazove. Ono što je bilo neprikosnovena istina pre samo dve decenije, postmodernistički se relativizuje i svakodnevno iznova preispituje. Relativizuje se uloga države u upravljanju IKS-om, dok se profesionalnim komunikatorom može nazvati svako sa pristupom ruteru i internet konekciji. Umanjuje se značaj sistemu kao jasno omeđenoj celini sa centralizovanom moći, radije se govori o okruženju, koje kao fluidan koncept označava nikada dovršen i zatvoren prostor.

Ukoliko se pođe od pretpostavke da je kičma informaciono-komunikacionog *sistema* bila država, kao najznačajniji agens, može se postaviti pitanje ko je kičma informaciono-komunikacionog *okruženja*, ukoliko već sintaksička promena menja značenje ove sintagme? Cilj ovog rada je da ukaže na procese koji su uslovlili ovu promenu *sistem – okruženje*, ali i da analizira posledice takve promene na ulogu države. Stoga je zadatak odgovoriti na istraživačko pitanje: *Na koji način je uloga države promenjena u novom informaciono-komunikacionom okruženju?*

2. Od sistema ka okruženju

Sistem, kao koncept, sugeriše da je reč o celini koju čine raznoliki elementi koji zajedno funkcionišu, održavajući stanje stvari manje više nepromenjenim. Ponekad se promene mogu čak smatrati devijacijom, pa ih sistem po automatizmu poništava, kako bi se održao status kvo (lat. *status quo*). Reč je o funkcionalističkim sistemima, koji funkcionišu na način koji održava stanje ravnoteže. Kod razvijenijih sistema moguće su promene koje ne urušavaju sistem, već ga izgrađuju na jednom novom nivou složenosti, kakav je, na primer, *Sistemska razvojni model društvene komunikacije* Franca Vrega (France Vreg) (Vreg, 1972), ali čak se i ove promene mogu posmatrati kao da rade u korist samog sistema; sistem prepoznaje promenu (devijaciju), uvažuje je, unese minimalne izmene

i promena postaje deo sistema. Kako god bili posmatrani, sistemi jesu celine u kojima svaki element ima svoje mesto, ulogu i težnju da ne naruši ravnotežu.

Informaciono-komunikacioni sistem je složena celina, sastavljena od brojnih agenasa. Radojković i Stojković ga definišu na sledeći način:

„To je skup posebnih institucija, kanala i aktivnosti pomoću kojih grupe specijalista, na društvenim normama utemeljen način, informišu javnost o delovanju pojedinaca, grupa, institucija i organizacija. Njegova svrha je omogućavanje masovnog pristupa informacijama i transparentnost vlasti i drugih organizacija u društvu“ (2004, str. 24).

S obzirom na to da su autori uzimali u obzir tradicionalne agense i analizirali njihove uloge u tradicionalnom IKS-u, sa ove pozicije, više od deceniju i po kasnije, svaki od agenasa može se posmatrati iz novog ugla, a u skladu sa trenutnim trendovima u ovoj oblasti. Najveće promene doneo je ubrzani i konstantni razvoj interneta, koji se ne može posmatrati samo kao nova platforma za komunikaciju ili diseminaciju informacija. Platforma, kao neutralni termin, često može da dovede u zabludu da su internet kao platforma ili različite internet platforme, poput pretraživača, društvenih mreža i slično, samo nosioci sadržaja prema kom nemaju odgovornost, niti utiču na upravljanje sadržajem. Međutim, internet i usluge zasnovane na njemu mnogo su više od platformi. Njihova uloga i uticaj upravo mogu poslužiti kao polazna tačka za reviziju definicije informaciono-komunikacionog sistema, jer provociraju tradicionalne uloge nekada najznačajnijih agenasa. To, svakako, ne znači da su ti agensi neutralisani, već samo da su se prilagodili novimokolnostima.

Prema Radojkoviću i Stojkoviću (2004), *najznačajnija institucija* u IKS-u, pored medija, političkih partija, kulturnih i obrazovnih institucija i slično, jeste država; *najznačajniji kanali* jesu tradicionalni mediji štampa, radio i televizija; u posebne *specijalizovane grupe* ubrajaju se profesionalni komunikatori; dok su *prava i obaveze* propisane zakonom i/ili etičkim kodeksima. Svaki od navedenih elemenata složenog informaciono-komunikacionog sistema izazvan je razvojem interneta da se prilagodi ili da makar postane dovoljno elastičan da u svoje okvire primi neke nove aktere i agense, koji postaju sve značajniji.

Na primer, najvidljivija promena jeste ona u poimanju kanala kojimase šire informacije, u tehničkom smislu. Prema navedenim autorima to su tradicionalni mediji – štampa, radio i televizija, odnosno njihovi kanali za diseminaciju informacija, ali sada je već jasno da

se veb (engl. *web*) može, čak i mora, dodati tom spisku. Sa druge strane, medije autori posmatraju i kao institucije, i u tom smislu su u IKS-u najznačajniji tradicionalni mediji. Međutim, iako su i dalje veoma značajni, naročito televizija, onlajn medije ili platforme koje obavljaju neke medijske funkcije (Jakubowicz, 2009) takođe bi trebalo posmatrati u ovom kontekstu. Naročito zbog toga što u razvijenim zemljama, posebno među mlađom populacijom, ove vrste „medija“ postaju glavni izvori vesti (Mitchell, Gottfried, Matsa, 2015).

Pristup profesionalnim komunikatorima, koji su prema navedenoj definiciji uključivali novinare, PR stručnjake i istraživače javnog mnjenja, takođe bi trebalo revidirati i pristupiti im iz ugla novih okolnosti u kojima se javljaju mnoge druge profesije o čijem se statusu često polemise, na primer status blogera u okviru delovanja građanskog novinarstva (Milojević, 2015). S tim u vezi pokreće se pitanje regulacije, odnosno samoregulacije u novim okolnostima koje uključuju i nove aktere. Prema tradicionalnom stanovištu bilo je jasno da se ovi procesi regulišu zakonom, dok se određene oblasti samoregulišu kroz obavezu poštovanja etičkih kodeksa i drugih pravila koje propisuje sama profesija ili industrija. Međutim, na koji način se (samo)reguliše komunikacija i informisanje posredovano internetom, pitanje je od čijeg odgovora često zavisi da li se mogu posmatrati kao deo IKS-a. Prema Radojkoviću i Stojkoviću (2004) informisanje mora biti *utemeljeno na društvenim normama* (str. 24), stoga je ta odrednica bila jedna od najznačajnijih pri eliminaciji različitih vidova komunikacije na internetu kao dela formalnog sistema. Nove okolnosti i nove profesije zasnovane na internetu zahtevaju otvoreniji pristup ovoj odrednici, naročito zbog činjenice da je komunikacija, u najširem smislu, na internetu danas mnogo strože regulisana nego što je to bio slučaj pre deceniju i po, a pored toga i privatni akteri, ali i pojedinci koji preuzimaju uloge komunikatora, pridaju više značaja samoregulatornim mehanizmima, kojima sami sebe kontrolišu i uređuju sopstveni sadržaj.

Za najznačajnijeg aktera u IKS-u, Radojković i Stojković (2004) navode državu: „Država se može smatrati jednim od osnovnih agenasa informaciono-komunikacionog sistema, jer sve njene navedene funkcije u znatnoj meri utiču najpre na njegovo oblikovanje, a zatim i na funkcionisanje. Na prvom mestu je svakako njena uloga u normativno-pravnom oblikovanju odnosa između institucija, grupa i kanala koje čine informaciono- komunikacioni sistem“ (str. 48).

Autori ističu nekoliko osnovnih normativa kojima država utiče na funkcionisanje IKS-a: 1. Ustavna načela o slobodi izražavanja; 2. Zakone o vlasništvu nad medijima; 3. Zakone o telekomunikacijama; 4. Zakone koji se odnose na industriju kulture; 5. Zakone kojima se ograničava sloboda govora; 6. Zakoni o autorskim pravima i intelektualnoj svojini (Radojković, Stojković, 2004, str. 49). Svaki od navedenih normativa može se dodatno problematizovati ukoliko se posmatra u novim okolnostima. Na primer, sloboda izražavanja, kao pravo zagantovano ustavom svake demokratske zemlje, dodatno dobija na značaju u okruženju na internetu, jer dok se čini da je tek internet omogućio apsolutno ostvarivanje ovog prava, upravo to pred države, ali i privatne aktere, stavlja novi izazov – regulisanje ovog domena radi sprečavanja širenja govora mržnje, koje je takođe ustavom zabranjeno u mnogim demokratskim zemljama. Na vlasništvo nad privatnim kompanijama koje posluju na internetu, a koje preuzimaju medijske funkcije, kao što su pretraživači ili društvene mreže, većina država nema uticaj (iako nije nemoguće da ga ostvari, što se vidi na primeru nacionalizovanih pretraživača i društvenih mreža u Kini ili Rusiji), pa se svet suočava sa najvećim monopolima ikada, kao što je recimo monopol kompanije Gugl (engl. *Google*): “Gugl možemo nazvati i samim internetom, jer gotovo svaka aktivnost internet korisnika otpočinje Guglovom pretragom” (Kohl, 2013, str. 191–193).

Normativi koji se tiču autorskih prava ili prava intelektualne svojine, takođe su znatno kompleksniji u onlajn prostoru, koji se, kako je sugerisano, više ne može isključivati niti se njegov uticaj i posledice po informaciono-komunikacioni sistem mogu ignorisati. Autorska dela podeljena na internetu ostaju na serveru, dok većina kompanija koje posluju na internetu, kakve su društvene mreže, zadržavaju pravo da raspolazu tim sadržajem. Država često ostaje nemoćna pred takvim izazovima, dok se međunarodne institucije trude da donesu mere kojima bi se ova prava poštovala i na internetu¹. Poslednje mere EU predviđaju da internet platforme filtriraju sadržaj kako bi sprečile objavljivanje onog sadržaja koji podleže autorskim pravima, a nema dozvolu za deljenje, predviđaju i plaćanje za deljenje linkova, međutim, stručna javnost polemše da ove izmene ne donose ništa novo, te da će primena ovog zakona doneti konfuziju, ali i da će uticati na promenu poimanja interneta kao prostora kojim se deli kolektivno dobro i uticati na kvalitet informisanja (Stevanović, 2018). Dakle, uloga države u ovom

1 15. aprila 2019. godine usvojena je *Direktiva EU o autorskim i srodnim pravima*. Preuzeto 30. 12. 2020. <https://www.paragraf.rs/dnevne-vesti/160419/160419-vest12.html>

kontekstu svodi se na to da države članice implementiraju novi set zakonskih mera i prilagode ga svom kontekstu.

Na osnovu svih navedenih izazova jasno je da je uloga države, kako su je opisali Radojković i Stojković (2004), nije ostala nepromenjena: često je zavisna od međunarodnih institucija, a još češće zavisi od kooperacije sa privatnim kompanijama koje posluju na internetu. Svakako da postoji i drugi pristup u kom država može zauzeti centralnu ulogu bez obzira na to što se sistem u okviru kog je delovala značajno izmenio, o čemu će više biti reči u sledećem poglavlju.

Polemišući o nivou otvorenosti, odnosno zatvorenosti koja je poželjna kako bi informaciono-komunikacioni sistem neometano funkcionisao, Radojković i Stojković (2004) navode da ni preterana otvorenost ni prevelika zatvorenost nisu dobre – preterano otvoreni sistemi mogu lako da vode haosu; dok prevelika zatvorenost znači neispunjavanje krucijalnog zahteva – razmene informacija sa okolinom (str. 24–25). U kontekstu sadašnjeg trenutka, otvorenost je nužnost. Međutim, do koje mere će ta otvorenost biti uspostavljena u novim okolnostima, naročito uključujući internet prostor, o tome odlučuje svaka država za sebe, iako je ranije verovanje sugerisalo da država više neće imati takvu moćodlučivanja i uspostavljanja standarda i pravila ponašanja.

Sve navedene promene jesu izazov tradicionalnim akterima i agensima IKS-a, ali umesto da se njima oduzme moć ili da se percipiraju kao irelevantni, možda je primerenije proširiti koncept IKS, te ga preimenovati u informaciono-komunikaciono okruženje. Na taj način, uključuju se i novi akteri, proširuju se definicije tradicionalnih agenasa, njihovih uloga i odnosa, ali im se ne negira i dalje značajna uloga koju imaju. Pozicije ostaju iste, uloge delimično revidirane, novi akteri priznati, dok se terminologija menja, kako bi odgovorila aktuelnom trenutku.

Džon Notn (John Naughton, 2006) zalagao se za termin *medijski eko-sistem*, kojim je želeo da istakne da ovaj sistem nikada nije statičan. Prefiks *eko-* govori o njegovoj dinamičnosti, sklonosti ka promeni, stalnom evoluiranju, ali na kraju ostaje da funkcioniše kao sistem, jer bez takvog ustrojenja mogao bi da se uruši. Sa druge strane, sve se češće mogu videti i sintagme *medijsko okruženje*, *informaciono-komunikaciono okruženje*, kojima se zamenjuje koncept *sistema* – zbog njegove dominantne odrednice kao celine sa jasnim granicama. Ovo je posledica, sa jedne strane, globalizacije, a sa druge razvoja interneta koji je sa sobom doneobrojne izazove tradicionalnom poimanju sistema. Pogrešno bi bilo

smatrati da je sama pojava interneta kao tehničke platforme uslovlila ove koceptualne promene, one su uslovljene izazovima koje internet kao nimalo neutralna, pritom značenjski obojena i ideološki potkovana platforma, donosi, konstantno preispitujući moć tradicionalnih agenasa.

3. Mesto države u novom informaciono-komunikacionom okruženju

Država je u tradicionalnom IKS-u imala ulogu centralne institucije; njena monopolska pozicija u regulisanju informaciono-komunikacionih aktivnosti postulirala je kao nezaobilazan agens. Međutim, sa razvojem novog okruženja, kojim dominira internet, sve njene tradicionalne uloge su dovedene u pitanje; o čemu je bilo reči. Sa jedne strane, predviđan je gotovo potpuni gubitak moći države da upravlja onlajn okruženjem i osporavan joj je suverenitet, dok se, sa druge strane, smatralo da država nije izgubila svoju moć u novom okruženju, već da je samo promenjen način na koji sprovodi svoj uticaj. Različita tumačenja proističu iz različitih polaznih stanovišta. Dva osnovna ugla iz kojih se pristupa analizi uloge države u novom okruženju jesu ugao *realista* i pozicija *liberala* (Anne-Marie Slaughter, 1994). Kako piše Mitrovićeva:

„U prvom slučaju, gde se država primarno određuje na osnovu svoje teritorijalnosti i moći koja je skoncentrisana u njenim jasno definisanim okvirima, razvoj novih tehnologija, na čelu sa internetom, svakako urušava koncepciju realista o neprikosnovenoj ulozi države. Sa druge strane, liberali koji insistiraju na potrebama društva, pre nego na moći države kao prioritetnog aktera u međunarodnom sistemu, imaju drugačiji pogled na promene koje donose nove tehnologije“ (2020: 35).

Dakle, iz ugla realista, država gubi svoju moć, shvaćenu kao jako centralizovanu, uokvirenu nacionalnim granicama; dok liberali izazove novog okruženja ne vide kao nužno loše po moć države, već pristupaju izazovu sa pozicije koja ne pretpostavlja teritorijalnost kao izvor moći.

Da bi se izbegao jednostrani pristup, potrebno je uzeti u obzir oba argumenta i primeniti ih na ulogu države u novom informaciono-komunikacionom okruženju. Iako su realisti pomalo pesimistično predvideli da država gubljenjem jasno definisanih okvira u kojima deluje gubi i svoju moć, postavlja se pitanje da li je država zapravo izgubila ekskluzivnost njene teritorije. Mnogobrojni primeri govore

u prilog tome da i u novom, internetom posredovanom okruženju, države mogu svoje politike da sprovedu u nacionalnim okvirima, pa i kada je o aktivnostima na internetu reč.

Mnogobrojni su primeri kojima se ilustruje na koje načine države sa značajnom stopom uspešnosti upravljaju internet prostorom. Iako se kao najočigledniji primeri navode uglavnom države kakve su Kina ili Rusija, i demokratske zemlje imaju mehanizme kontrole i ne libe se dati upotrebe. Kineski internet prostor je u potpunosti centralizovan, dok se kontrola internet saobraćaja sprovodi na samim granicama, što samo potvrđuje da internet ne može da izbriše nacionalne granice ukoliko mu država to ne dopusti; ne ulazeći u dublju analizu ideoloških opravdanja ili kritike ovakvih mehanizama, ovim primerom se ilustruje tehnička mogućnost države koja joj omogućava potpunu kontrolu i moć nad svojom teritorijom. Nešto mekši pristup, koji ponovo svedoči o mogućnostima država da „sačuvaju“ svoj suverenitet, pa makar to bilo i stvaranjem nacionalne internet mreže, jeste Rusija. Takozvani *ruski model upravljanja internetom* karakteriše zakonodavni okvir u koji su uključeni mnogobrojni zakoni kojima se kontroliše internet prostor, a koji bi se sa pozicije liberala mogli nazvati nedemokratskim. Na primer, jedan od takvih zakona je Zakon o lokalizaciji podataka koji je stupio na snagu 2015. godine, „a kojim se predviđa da kompanije koje posluju u Rusiji skladište podatke na serverima fizički lociranim u Rusiji“ (Savelyev, 2016). Dokaz da je država u ovom slučaju odnela „pobedu“ u borbi za prevlast je i to što su mnoge američke kompanije poput Gugla, Vibera (engl. *Viber*) i Epla (engl. *Apple*), to i učinile.

Međutim, bilo bi jednostrano da samo autoritarne zemlje budu primer jake uloge države u upravljanju internet prostorom. Nemačka je, na primer, jedna od zemalja koja je 2017. godine usvojila kontroverzni zakon koji se odnosi na poslovanje društvenih mreža na teritoriji Nemačke. Reč je o zakonu koji je poznat kao „Zakon o Fejsbuku“², jer je najčešće primenjivan na ovu društvenu mrežu, ali se odnosi i na ostale. Ovim zakonom predviđaju se enormne kazne (i do 50 miliona evra) ukoliko društvene mreže ne provere sadržaj prijavljen kao govor mržnje i, ukoliko je „očigledan govor mržnje“, ne uklone ga u roku od 24 sata, u izuzetnim slučajevima za najviše sedam dana. Ovaj zakon je kritikovan, jer nije u skladu sa standardima EU, ali i zbog toga što vodi autocenzuri, jer kompanije društvenih mreža uklanjaju sadržaje da bi izbegle ogromne novčane kazne, čime se direktno ugrožava i sloboda izražavanja.

² Zakon *Netzdurchsetzungsgesetz*, skraćeno NetzDG. Preuzeto 02. 02. 2019. <https://germanlawarchive.iuscomp.org/?p=1245>

Drugi primer je Francuska, odnosno set zakonskih mera kojima se nadzire internet sadržaj, kako bi se sankcionisali pojedinci koji proizvode ili dele sadržaj koji na bilo koji način slavi ili proklamuje terorizam. Ovakva zakonska regulativa dovela je do niza kontroverznih odluka:

„U martu 2018. godine, nakon terorističkog napada na supermarket u Trebesu, bivši član francuske političke stranke ‘La France Insoumise’ ismevao je na Tviteru žandarma koji je umro u zamenu za taoca tokom terorističkog napada. Bivši političar dobio je kaznu zatvora u trajanju od jedne godine. Povodom istog događaja, veganskoj aktivistkinji izrečena je uslovna kazna od sedam meseci jer je na društvenoj mreži objavila komentar koji kaže da je imala ‘nula sažaljenja’ za mesara koji je umro za vreme napada i upitala je: ‘Da li vas šokira to što je ubicu ubio terorista? Mene ne...’” (Izveštaj organizacije *Freedom House*, 2018)³.

Jasno je da su ova dva primera dokaz da jaka uloga države u upravljanju aktivnostima na internetu nije samo odlika autoritarnih zemalja, već i demokratskih. Sjedinjene Američke Države, kao predstavnik zemalja u kojim je uloga države tradicionalno veoma slaba, a samoregulacija postulat kojim se ponosi, takođe je pokazala tendenciju da upravlja komunikacijom na internetu, pre svega kroz nadzor takve komunikacije. Neki od najznačajnijih takvih poduhvata su:

„Ponovno odobrenje amandmana, uključujući i odeljak 702, kojima se zakonom o nadzoru u inostranstvu (engl. *Foreign Intelligence Surveillance Act – FISA*) omogućava nadzor i skupljanje metapodataka Amerikanaca; usvajanje Akta o pojašnjenju zakonitog korišćenja podataka u inostranstvu (engl. *Clarifying Lawful Overseas Use of Data Act – CLOUD*), marta 2018. godine, kojim se proširuju mogućnosti pristupa korisničkim podacima od strane pravosudnih organa“ (Mitrović, 2020, str. 193–194).

Na osnovu navedenih primera moglo bi se pretpostaviti da mesto države u novom informaciono-komunikacionom okruženju nije sporedno u meri u kojoj su to predvideli realisti. Međutim, nisu ni argumenti liberala u potpunosti potvrđeni; uloga države jeste promenjena, ali ona svoju moć i dalje crpi iz svoje teritorijalnosti, usvajajući nacionalne zakone koji prkose nadnacionalnim preporukama i standardima, ili pak potpunom kontrolom nad infrastrukturom interneta, lokalizovanom u okvirima nacionalnih granica. Jedina razlika je u sofisticiranosti primene ovih mehanizama.

3 Izveštaj dostupan na: <https://www.refworld.org/docid/5be16b194.html> Preuzeto 20. 12. 2020.

4. Zaključak

Država, kao centralni akter informaciono-komunikacionog sistema, zadržava centralnu poziciju i u novom informaciono-komunikacionom okruženju. Promena se može uočiti u potrebi za intenziviranjem kooperativnih odnosa sa privatnim akterima koji posluju na internetu, jer oni nesumnjivo jesu dominantni akteri u ovom prostoru. Međutim, u krajnjem, država privatnim akterima može nametnuti zakonske obaveze koje moraju poštovati da bi pružali usluge na njenoj teritoriji. Prvobitne zamisli koje su predviđale internet slobodan od stega država su daleka prošlost. Trebalo bi istaći i da upravljanje internet aktivnostima od strane države ne mora biti nužno loše, kako je to bilo vidljivo u prethodnim primerima. Učešće države je nekada i neophodno, naročito kada je reč o kriminalnim aktivnostima, koje privatni akteri ne bi mogli da sankcionišu bez aktivnog učešća država. Čak i izraziti protivnici uticaja države na novo okruženje ne mogu da poreknu da možda nisu svesni zaštite koju im država svakodnevno pruža u različitim domenima, „ali primetimo kada ona nedostaje: kada se prekrše ugovori, kada je imovina ukradena, i kada je prevara osiona” (Goldsmith & Wu, 2006, str. 140). Takođe, ukoliko ne postoji apsolutno poverenje u privatne aktere na internetu da će poslovati u skladu sa interesima korisnika, premda su ovi zahtevi sastavni deo poslovne etike (Mitrović, Obradović, 2020), država je ta koja jedina može da ih primora; takvi slučajevi su česti i ogledaju se kroz različite zakone kojima se regulacijom ili koregulacijom (saradnjom sa privatnim akterima) usvajaju i primenjuju različiti mehanizmi, na primer, mehanizmi odbrane od lažnih vesti, zaštite podataka o ličnosti i slično.

Na kraju, odgovor na postavljeno istraživačko pitanje: *Na koji način je uloga države promenjena u novom informaciono-komunikacionom okruženju?*, leži u činjenici da država ostaje dominantni akter i u novom okruženju, prilagođena novim uslovima svoj uticaj vrši na različite načine – od direktnih i ogoljenih vidova kontrole, do sofisticiranih mehanizama kontrole i nadzora novog informaciono-komunikacionog okruženja.

Literatura i izvori

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. Preuzeto 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. Matsa K. E. (2015). „Facebook Top Source for Political News Among Millennials“. *Pew Research Centre*. Preuzeto 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.

Direktiva EU o autorskim i srodnim pravima. Preuzeto 30. 12. 2020. <https://www.paragraf.rs/dnevne-vesti/160419/160419-vest12.html>

Izveštaj Fridom hausa, 2018, „Sloboda na internetu“ za Francusku. Preuzeto 30. 12. 2020. <https://www.refworld.org/docid/5be16b194.html>

Stevanović, K. (2018). Direktiva o autorskim pravima na internetu: Za Srbiju ništa novo. *BBC News*. Preuzeto 30. 12. 2020. [https:// www.bbc.com/serbian/lat/srbija-45511782](https://www.bbc.com/serbian/lat/srbija-45511782)

Netzdurchsetzungsgesetz (NetzDG). Preuzeto 02. 02. 2019. [https:// germanlawarchive.iuscomp.org/?p=1245](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 PRIKAZI

Viktorija V. Kutjko,*
Docent,
Belgorodski državni nacionalni
istraživački univerzitet
Nikita S. Rudakov,*
Doktorand,
Belgorodski univerzitet za kooperaciju,
ekonomiju i pravo

prikaz
10.5937/zrpfno-30575
UDK: 340.134(470)
Rad primljen: 27.01.2021.
Rad prihvaćen: 07.04.2021.

PRIKAZ PITANJA PRAVNOG MONITORINGAU RUSKOJ FEDERACIJI

1. Uvod

U savremenim uslovima modernizacije ruske države sve važnije je tačno funkcionisanje mehanizama koji treba da obezbede usklađenost aktuelnog stanja zakonodavstva, državne aktivnosti i procesa reformi sa zadacima izgradnje pravne države i formiranjem građanskog društva.

Uopšteno govoreći, formiran je generalni koncept pravnog monitoringa. Njegove glavne odredbe iznete su u naučnom i praktičnom vodiču „Pravni monitoring“ (Gorohov, Tihomirov, 2009). Vrednost ovog priručnika, takođe, leži u činjenici da sadrži i preporuke za sprovođenje pravnog monitoringa.

Međutim, dosadašnja primena pomenutog vodiča, i primena pravnih normi ispostavila je niz problema: a) stalno povećanje broja pravnih akata, b) kontradikcije u zakonodavstvu, v) loše tehničko stanje zakonodavstva, itd.

2. Definicija i pristup pravnom monitoringu

Uzevši u obzir dosadašnje stavove ruskih naučnika u pogledu monitoringa kao opšteg naučnog koncepta, moguće je identifikovati sledeće tačke gledišta koje ukazuju na samu suštinu monitoringa, pa se tako

* kutjko2021@mail.ru

* sergeich9208@mail.ru

monitoring vidi kao: oblik kognitivne aktivnosti; univerzalni tip mišljenja; metod naučnog znanja; istraživački metod (Maiorov, 1998: 27).

U referentnoj naučnoj literaturi, monitoring je definisan kao „praćenje stanja životne sredine u cilju njene kontrole, prognoziranja i zaštite, naglašavajući globalni, regionalni i lokalni nivo“ (Veliki enciklopedijski rečnik, 1997: 752); „Stalno praćenje nekog procesa kojim se utvrđuje njegova usklađenost sa željenim rezultatom ili početnim pretpostavka- ma, kao i prikupljanje informacija za proučavanje javnog mnjenja o nekom pitanju“ (Veliki pravni rečnik, 2004: 337); „Sistematsko proučavanje određenog fragmenta društvene stvarnosti sprovedenog po specifičnom obrascu“ (Novitski, Filatova, 2001: 13); „Opšti pojam koji se koristi u različitim značenjima i označava različite faze prikupljanja, provere i analize informacija nevladinih organizacija o različitim pitanjima od javnog interesa, što uključuje dva glavna elementa – istraživanje i dokumentovanje praćenja pravnog prostora i prakse sprovođenja zakona“ (Zaštita društvenih interesa, 2004: 73–120). Mi se držimo mišljenja da je monitoring kontinuirano praćenje nekog procesa kako bi se utvrdilo da li je u skladu sa željenim rezultatom i početnim pretpostavkama, ili posmatranjem, procenom i prognoziranjem stanja životne sredine u vezi sa ljudskim aktivnostima.

Značaj zakonodavstva o monitoringu uokviren je sledećim razmatranjem: svaka aktivnost upotpunjuje se i završava tek nakon ocene njenih rezultata. Procena rezultata zakonodavne aktivnosti može biti samo jedan kriterijum – da li zakon funkcionise nakon njegovog usvajanja ili ne? Pored toga, takva procena neće samopovećati odgovornost zakonodavca, već će i stvoriti uslove za analizu učinjenih grešaka i eliminisanje njihovih uzroka u budućnosti.

Organizacija antikorupcijskog monitoringa u Rusiji danas je zadatak broj jedan, anjegovo rešenje nužno je za osiguranje kvaliteta razvijene državne antikorupcijske politike u našoj zemlji (Astaniin, 2010: 7).

U savremenim uslovima, pravna regulacija društvenih odnosa je osigurana na nivou centralizovane državne regulative u formi saveznih zakona, podzakonskih akata, i akata konstitutivnih entiteta Ruske Federacije, ministarstava i sekretarijata, javnih organa i uprave, kao i donošenjem lokalnih regulatornih akata koji važe u okvirima pravnog lica uzetog kao posebnog, kao i fizičkog lica, ako je to lice jedna od strana u radnom odnosu i ispunjava funkciju poslodavca. Kao rezultat toga, formira se integralni sistem regulacije odnosa s javnošću, u kojem se opšte pravne norme dopunjuju i detaljnije opisuju lokalnim normama i mehanizmima

koji obezbeđuju njihovu primenu, na nivou pravnog lica, bilo kojeg oblika vlasništva, kao i individualnog preduzetnika. Lokalni zakonski propisi ne bi trebalo da protivreče, iskrivljuju, zamenjuju, ili čak daukidaju postojeće zakonodavstvo (Malenko, 2010).

3. Zaključak

Monitoring zakonodavstva, uz korišćenje univerzalnih metoda i sredstava, omogućuje proučavanje i praćenje parametara postojećeg zakonodavstva i analizu informacija dobijenih tokom serije periodično ponavljajućih studija.

Na osnovu navedenog, formulišemo definiciju monitoringa zakonodavstva, koje je planirana aktivnost za sistematsko prikupljanje informacija o postojećem zakonodavstvu prema unapred određenim kriterijumima, za njegovo proučavanje, koristeći različite metode naučnih saznanja, kao i za procenu same informacije i zaključaka izvedenih iz nje, o stanju i razvoju zakonodavstva (ili njegovih delova) pod uticajem različitih faktora.

Popularnost monitoringa i transparentnosti državnog mehanizma će se promovisati objavljivanjem dobijenih rezultata, javnom raspravom i upoređivanjem podataka prikupljenih tokom praćenja zakonodavstva, upotrebom u zakonodavstvu i sprovođenju zakona. U međuvremenu, monitoring zakonodavstva razmatra se samo kao element koji prati razvoj, deo upravljačke aktivnosti, a ne kao jedan od prioriteta i elemenata državne pravne politike.

Literatura i izvori

Astanin, V.V. (2010). Antikorupcijski monitoring u Ruskoj Federaciji: ciljevi, zadaci i sadržaj, *Ruska pravda*. 7.

Veliki enciklopedijski rečnik(1997). 2.izd., prerađeno i dopunjeno. Moskva.

Veliki pravni rečnik (2004). A.J. Suharev, V.E.Krutski (Prir.), 2. izd., prerađeno i dopunjeno.

Gorohov, D.B., Tihomirov, J.A. (2009). *Pravni monitoring: Naučni i praktični vodič*. Moskva.

Maiorov, A.N. (1998). *Monitoring u obrazovanju*. Sankt Peterburg.

Malenko, T.V. (2010). Lokalni regulatorni akt u sistemu objekata pravne regulative. *Žurnal ruskih prava*.1.

Novitski, M., Filatova, Z. (2001). *Monitoring ljudskih prava*. Varšava.

U odbrani javnih interesa (2004). red. E. Rekoš, K. Bučko, V. Terzieva, D. Šabelnikov (Prir.). D.M. Šabelnikov (prevod sa eng.). Moskva.

Bojan Stojanović,* MA

Pravni savetnik

Beogradski centar za ljudska prava, Beograd

prikaz
10.5937/zrpfno-29573

UDK: 341.1

Rad primljen: 25.11.2020.

Rad prihvaćen: 18.05.2021.

Noam Lubel, Jelena Pejić, Kler Simons, *Smernice za istraživanje kršenja međunarodnog humanitarnog prava: pravo, politike i dobre prakse*, Ženevska akademija za međunarodno humanitarno pravo i ljudska prava, Međunarodni komitet Crvenog krsta, Ženeva, septembar 2019, str. 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.

Pod okriljem Ženevske akademije za međunarodno humanitarno pravo i ljudska prava, u saradnji sa Međunarodnim komitetom Crvenog krsta (MKCK), septembra 2019. godine objavljene su Smernice za istraživanje kršenja međunarodnog humanitarnog prava: pravo, politike i dobre prakse.¹ Objavljene su u godini kada se obeležavalo 70 godina od usvajanja Ženevskih konvencija,² koje čini tzv. Ženevsko međunarodno humanitarno

*bojantstojanovic@gmail.com

1 *Guidelines on Investigating Violations of International Humanitarian Law: Law, Policy and Good Practice*, dalje u tekstu: „Smernice“. Nastale su kao rezultat projekta koji je Ženevska akademija pokrenula 2014. godine, a 2017. godine joj se pridružio i MKCK.

2 Pod okriljem diplomatske konferencije održane u Ženevi, Švajcarska, 12. avgusta 1949. godine usvojene su četiri konvencije: Ženevska konvencija za poboljšanje položaja ranjenika i bolesnika u oružanim snagama u ratu (Prva ženevska konvencija); Ženevska konvencija za poboljšanje položaja ranjenika, bolesnika i brodolomnika oružanih snaga na moru (Druga ženevska konvencija); Ženevska konvencija o postupanju sa ratnim zarobljenicima (Treća ženevska konvencija); Ženevska konvencija o zaštiti građanskih lica za vreme rata (Četvrta ženevska konvencija). Prevođe navedenih konvencija vidi Starčević, M. (Prir.). (2002). *Izvori međunarodnog humanitarnog prava, Priručnik za profesionalne vojnike, pravnike i aktiviste Crvenog krsta*. Beograd: MKCK, Jugoslovenski Crveni krst.

pravo, odnosno corpus normi kojima se štite prava pojedinaca – žrtava rata.³

Smernice su objavljene na engleskom jeziku i sadrže 70 strana, podeljenesu na opšti uvod, četiri poglavlja, objašnjenje metodologije, popis izvora i liste konsultovanih stručnjaka.

Suštinski, njihov sadržaj predstavlja 16 smernica grupisanih u četiri poglavlja: pokretanje postupka; krivične istrage; administrativne istrage i opšte odredbe. Reč je o sledećim smernicama: snimanje, odnosno beleženje; radnje na licu mesta događaja; izveštavanje; interno izveštavanje; primanje spoljnih navoda; procena; nezavisna i nepristrasna istraga; temeljnost; ažurnost; transparentnost; garancije fer suđenja; administrativne istrage protiv akata pojedinaca; upravne istrage sistemskih pitanja; utvrđivanje odgovornosti države (koje mora biti različito utvrđivano od odgovornosti pojedinca); politička kršenja; pravni savetnici. Sve njih prate korisni komentari koji su dati iza teksta svake od smernica.

Smernice se odnose na istrage za akte izvršene za vreme oružanih sukoba, a ne prema aktima koji prevazilaze okvire vezane za oružane sukobe.⁴ „[O] ne mogu biti korisne za istrage u ponašanju zabranjenom međunarodnim pravom koja nisu obrađena u ovom tekstu, kao što su genocid ili zločini protiv čovečnosti.“⁵ One se odnose na istrage koje vrše države u pogledu akcija koje preduzimaju, ali, u nekim okolnostima, uzimaju u obzir saradnju u multinacionalnim vojnim operacijama za različite delove istražnog postupka. Takođe, one mogu da budu korisne i za nedržavne aktere.⁶

Autori su ponudili odgovor i na pitanje „Zašto ove Smernice“, dajući odgovor sa dva stanovišta. Prvo stanovište je pravno, te je objašnjenje dato sa aspekta MHP, kao i drugih grana međunarodnog prava – međunarodnog prava ljudskih prava (para. 18),⁷ međunarodnog krivičnog prava (para. 19),⁸

3 „Budući da mesto kodifikacije tih pravila bila Ženeva, ta se grana prava oružanih sukoba naziva i ženevsko pravo.“ Vidi više Obradović K., Šahović M., Despot M. (2002). *Međunarodno humanitarno pravo, razvoj – primena – sankcije*. Beograd: Beogradski centar za ljudska prava. 44.

4 *Smernice*, para. 3.

5 *Ibidem*, para. 4.

6 *Ibidem*, para. 5.

7 O odnosu MHP i međunarodnog prava ljudskih prava vidi: Sassòli M. (2019). *International Humanitarian Law, Rules, Controversies, and Solution to Problems Arising in Warfare*. Cheltenham: Edward Elgar Publishing Limited. 423–443.

8 O odnosu MHP i međunarodnog krivičnog prava vidi: *Ibidem*, 443–451.

ali i iz dokumenata koji predstavljaju tzv. meko pravo (soft law) i druge neugovorne standarde (para. 20). U drugom stanovištu su izneti nepravni razlozi: održavanje discipline u oružanim snagama države; istrage su oblik odgovornosti prema žrtvama i stanovništvu; lakši prelazak na mir. Takođe, efikasne istrage su ključne za verodostojan odgovor na tvrdnje da je jedna strana navodno izvršila zločine. Istrage takođe mogu poslužiti za smanjenje rizika da će se strane uključiti u eskalirajući niz daljih kršenja MHP kojima bi svaka strana nastojala da opravda svoje radnje kao odgovor na postupke druge strane.⁹

Na kraju Smernica se nalazi lista izvora¹⁰ koja sadrži: naslove knjiga i poglavlja iz knjiga, naučnih članaka vodećih autora, zatim listu međunarodnih ugovora, praksu međunarodnih tela (Međunarodni sud pravde, Međunarodni krivični tribunal za bivšu Jugoslaviju, Evropski sud za ljudska prava i drugi), izveštaje (Šavet za ljudska prava, Komitet za ljudska prava, MKCK¹¹), kao i unutrašnje izvore prava i praksu 42 države sveta, kao i listu drugih korisnih publikacija. Analizom pažljivo izabrane literature i izvora, čitalac lako može da sagleda ozbiljnost Smernica i studioznost koju su autori iskazali tokom sastavljanja dokumenta.

Metodološki posmatrano, autori Smernica izradili su ih na najvišem nivou kvaliteta savremenih publikacija ovog tipa, sumirajući najvažnija postignuća u praksi, i jednostavnim i lako razumljivim jezikom, potencijalnim korisnicima Smernica približili materiju. Smernice prate tendencije u razvoju savremenog MHP, ali i tehnologije, te promene koje prate savremene načine vođenja oružanih sukoba i beleženje kršenja normi MHP.

⁹ Vidi *Smernice*, para. 26–29.

¹⁰ *Ibidem*, str. 44–64.

¹¹ Zasluge MKCK u pogledu kodifikacije i širenja znanja o MHP su izuzetno velike. Tako je, pored ženevskih konferencija 1949. i 1977. na kojima su usvojene Ženevske konvencije i dopunski protokoli, i izrađenog opsežnog kodifikacionog poduhvata koji je rezultirao dvotomnim izdanjem *Običajno međunarodno humanitarno pravo*, MKCK je objavio i veliki broj priručnika. Henckaerts, J.-M., Doswald-Beck, L., (2006). *Customary International Humanitarian Law, Volume I: Rules*. Geneva: ICRC i Henckaerts, J.-M., Doswald-Beck, L., (2006). *Customary International Humanitarian Law, Volume II: Practice*. Geneva: ICRC. U ovom kodifikacijskom poduhvatu učestvovala je i jugoslovenska delegacija u sastavu: Milan Šahović, Dejan Šahović, Miodrag Starčević i Boško Jakovljević. Milan Šahović je bio i član Akcionog odbora studije.

Potreba za jednim ovakvim vodičem je višestruka. Imajući u vidu broj oružanih sukoba i kriznih žarišta u svetu,¹² posebno u poslednjoj deceniji, ovakve smernice predstavljaju koristan instrumentarij prilikom beleženja dela koja predstavljaju kršenje MHP. Takođe, svedoci smo stravičnih zločina učinjenih i nakon završetka Drugog svetskog rata (Vijetnam, bivša Jugoslavija, Ruanda i dr.), te potrebe za istraživanjem ratnih zločina i izvođenjem zločinaca pred lice pravde.¹³ Imajući u vidu savremena sredstva komunikacije i razvoj tehnologije, beleženje kršenja odredbi MHP, kao i prikupljanje i čuvanje dokaza, doprinose jačanju autoriteta MHP, ali i međunarodnog krivičnog prava, jer se na taj način otvara mogućnost brzog otkrivanja zločina i zločinaca i njihovo privođenje licu pravde.¹⁴

Takođe, imajući u vidu autorski tim¹⁵ i listu konsultovanih stručnjaka iz oblasti MHP, kao i metodologiju i studioznost prilikom istraživanja i pisanja Smernica, kao i institucije pod čijim okriljem je izvršena njihova izrada, svakako da sve to doprinosi uticaju koji potencijalno mogu da imaju među svima koji se njima budu koristili.¹⁶

12 O stanju na žarištima širom sveta vidi onlajn portal: The Rule of Law in Armed Conflicts project /RULAC, gde na jednom mestu mogu da se sagledaju sve situacije vezane za oružane sukobe koji trenutno traju širom sveta, kvalifikovane u skladu sa odredbama MHP. Dostupno na: <https://www.geneva-academy.ch/research/our-project/detail/1-rule-of-law-in-armed-conflicts-rulac>. Pristupljeno 24. 4. 2021.

13 Tako su, za potrebe sankcionisanja međunarodnih krivičnih dela početkom devedesetih godina HH veka formirana dva *ad hoc* tribunala – Međunarodni krivični tribunal za bivšu Jugoslaviju (1993) i Međunarodni krivični tribunal za Ruandu (1994), niz hibridnih ili mešovitih tribunala (Sijera Leone, Bosna i Hercegovina, Kambodža, Liban, Istočni Timor i Kosovo i dr.), da bi nakon nekoliko godina po ustanovljenju *ad hoc* tribunala bio usvojen Statut Međunarodnog krivičnog suda (1998), koji je stupio na snagu 2002. godine, a sam MKS otpočeo sa radom nedugo potom.

14 O autoritetu MHP vidi Despot, M. (1997), O autoritetu međunarodnog humanitarnog prava, njegovo jačanje i krizne pojave. U: Obradović K. (Ur.), *Humanitarno pravo – savremenateorija i praksa*. Beograd: Beogradski centar za ljudska prava. 281–313.

15 Autorski tim su činili: dr Noam Lubel (*Noam Lubell*), profesor Univerziteta u Eseksu i šef Katedre za međunarodno humanitarno pravo na Ženevskoj akademiji za međunarodno humanitarno pravo i ljudska prava, mr Jelena Pejić, viša pravna savetnica u Međunarodnom komitetu Crvenog krsta i nekada predavač na Pravnom fakultetu Univerziteta u Beogradu i Kler Simons (*Claire Simmons*), doktorandkinja i istraživačica na Univerzitetu u Eseksu i Ženevskoj akademiji za međunarodno humanitarno pravo i ljudska prava.

16 Stručnjaci su održali pet zajedničkih sastanaka u periodu 2014–2019. godine i veći broj bilateralnih sastanaka.

Difuzija znanja o MHP predstavlja obavezu prema ženevskim konvencijama.¹⁷ Smernice su dostupne u elektronskom obliku, i u maniru MHP i difuzije znanja o normama MHP, dostupne široj javnosti.¹⁸ Ostaje da Smernice budu prevedene na što više jezika, kako bi što širim upoznavanjem sa konkretnim smernicama bio ispunjen cilj ovog vrednog dokumenta.

17 Vidi čl. 47 Prve ženevske konvencije; čl. 48 Druge ženevske konvencije; čl. 127 Treće ženevske konvencije; čl. 144 Četvrte ženevske konvencije.

18 Smernice su dostupne na internet stranici MKCK: <https://www.icrc.org/en/document/guidelines-investigating-violations-ihl-law-policy-and-good-practice> i na internet stranici Ženevske akademije za međunarodno humanitarno pravo i ljudska prava: <https://www.geneva-academy.ch/joomlatools-files/docman-files/Guidelines%20on%20Investigating%20Violations%20of%20IHL.pdf>. Pristupljeno 24. 4. 2021.

III RADOVI STUDENATA DOKTORSKIH STUDIJA

Marija Dragičević,*
Asistent,
Pravni fakultet Univerziteta u Nišu

originalni naučni rad
10.5937/zrpfno-32188

UDK: 349.2:004
Rad primljen: 11.05.2021.
Rad prihvaćen: 27.05.2021.

PROBLEMI KVALIFIKACIJE I RADNOPRAVNE

ZAŠTITE „DIGITALNIH RADNIKA“**

Apstrakt: Jedna od glavnih promena u svetu rada tokom protekle decenije bila je pojava rada preko digitalnih platformi. Iz perspektive radnog prava, fenomen rada koji se obavlja preko digitalnih platformi otvara novo poglavlje u vekovnom problemu određivanja (personalnog) područja primene radnog zakonodavstva: da li se „digitalni radnici“ mogu kvalifikovati kao zaposleni te, u skladu s tim, zaslužuju li radnopravnu zaštitu u rasponu od prava na minimalnu zaradu i ograničeno radno vreme do pravna zaštitu od nezakonitog otkaza i kolektivnih prava? Da li su oni nezavisni ugovarači, koji posluju za svoj račun, pa mogu biti prepušteni grubim padovima tržišta ili, pak, obavljaju novi oblik rada pa zaslužuju poseban pravni status i regulatorni aparat? U ovom radu pokušaćemo da damo odgovore na bar neka od ovih pitanja, analizirajući, najpre, osnovna obeležja „digitalnog rada“, a, potom, i moguće načine kvalifikacije i radnopravne zaštite „digitalnih radnika“.

Ključne reči: digitalne platforme, „digitalni radnici“, ekonomski zavisni radnici.

* marijad@prafak.ni.ac.rs

** Rad je nastao kao rezultat finansiranja od strane Ministarstva prosvete, nauke i tehnološkog razvoja RS prema ugovoru evidencioni broj 451-03-9/2021-14/200120.

1. Uvod

Rad ostaje biti jedan od najvažnijih izvora prihoda i društvenog identiteta u savremenom svetu (Doherty, 2009: 84; Supiot, 1992: 409); on je jedan od glavnih proizvodnih faktora, ali i izvor društvenih odnosa i društvenih sukoba (Do Rosário Palma Ramalho, 2009: 15). Osim toga, rad predstavlja jedno od osnovnih sredstava ličnog ispunjenja i zajedničkog blagostanja, a, u isto vreme, mnogim pojedincima rad pruža mogućnost da razviju svoje sposobnosti i veštine (Rosioru, 2013: 1). Istorijski posmatrano, radnopravni sistemi su privilegovali podređeni rad kao predmet zaštite, dok su se u slučajevima samostalnog rada pozivali na građansko ili privredno pravo, stvarajući tako binarnu podelu između zaposlenog i samozaposlenog lica (nezavisnog ugovarača) (Perrulli, 2020: 118). Razlikovanje zaposlenih i samozaposlenih je važno ne samo u teorijskom smislu (zbog preciznog definisanja pojmova), već i zbog ozbiljnih posledica koje odgovarajuće razlike proizvode u pogledu primene radnog, socijalnog i poreskog zakonodavstva (Kovačević, 2013: 212). Kada je reč o radnom zakonodavstvu, zaštita koju odgovarajući propisi obezbeđuju zaposlenima rukovođena je potrebom da se zaštite subjekti koji su po definiciji „ranjivi“, u meri u kojoj njihove radne uslove karakteriše „demokratski deficit, asimetrija moći i zavisnost“ (Davidov, 2016: 34). I suprotno, smatra se da to što samozaposlena lica ostvaruju ovlašćenja koja proizilaze iz slobode preduzetništva, preuzimaju rizik poslovanja i imaju šansu za ostvarivanje profita – predstavlja dovoljan razlog za pretpostavku da su sposobna da sama zaštite svoje interese zbog čega se, uz nekoliko izuzetaka, isključuju iz radnopravne zaštite (Davies, 2009: 77; Kovačević, 2013: 212). Dakle, potreba za razlikovanjem zavisnog od nezavisnog rada određena je potrebom da se utvrdi krug lica koja zaslužuju radnopravnu zaštitu (Rosioru, 2013: 2). Pored toga, ovo razlikovanje postaje važno i zbog sve veće fleksibilizacije tržišta rada i pojave rada lica koja nisu pravno podređena, ali pretežna sredstva za izdržavanje ostvaruju od jednog naručioca, što ih čini ekonomski zavisnim od njega i stvara potrebu za posebnom zaštitom. Ovi novi oblici rada odstupaju od standardnog radnog odnosa i sve više se povećavaju, kako po značaju, tako i po raznolikosti, zauzimajući često sivu zonu između zapošljavanja i samozapošljavanja (Schoukens, Barrio, 2017: 307). Zbog preplitanja elemenata podređenosti i nezavisnosti, pravni položaj „ekonomski zavisnih radnika“ (eng. *economically dependent workers, dependent self-employed workers*) se smatra graničnim između pravnog položaja zaposlenog i samozaposlenog lica. Otuda se u jednom delu literature, kao

i sistemu radnog prava određenog broja država vodi rasprava o mogućim načinima njihove kvalifikacije i radnopravne zaštite.

Posebne izazove razgraničenju zavisnog i nezavisnog rada, a posledično i određivanju personalnog područja primene radnog zakonodavstva predstavlja pojava tzv. „ekonomije saradnje“.¹ Prema Komunikaciji Evropske komisije Evropskom parlamentu, Savetu i Evropskom privrednom i socijalnom odboru i Odboru regija o Evropskom programu za ekonomiju saradnje, „ekonomija saradnje“ se odnosi na „poslovne modele u kojima se delatnosti pospešuju platformama za saradnju kojima se stvara otvoreno tržište za privremenu upotrebu robe ili usluga koje neretko pružaju privatna lica“ (European Commission, 2016: 3). Platforme za saradnju (digitalne ili tehnološke platforme) otvaraju nove mogućnosti zapošljavanja kojima se generišu prihodi izvan okvira tradicionalnih linearnih radnih odnosa, a ljudima omogućuju fleksibilne uslove rada (European Commission, 2016: 11). Iako još uvek u začecima, „ekonomija saradnje“ se brzo razvija, te u određenim sektorima stiče važan udeo na tržištu. Procenjuje se da je bruto prihod ostvaren od digitalnih platformi i pružalaca usluga u Evropskoj uniji u 2015. godini iznosio 28 milijardi evra (European Commission, 2016: 2).² Uprkos navedenom, tržište rada na

1 „Ekonomija saradnje“ se različito definiše, a u teoriji je prisutan i veliki broj termina koji upućuju na široki raspon načina na koje ljudi ostvaruju prihode od aktivnosti na mreži (poput termina „kolaborativna ekonomija“, „ekonomija podele“, „gig ekonomija“, „masovni rad“, „platforma ekonomija“). Pritom, autori često koriste slične pojmove da bi označili sasvim različite *online* (i vanmrežne) aktivnosti, a različite termine za opisivanje suštinski sličnih aktivnosti, što vodi različitim zaključcima o veličini ovog vida ekonomske aktivnosti i najvažnijim pitanjima na koja bi kreatori socijalne politike trebalo da obrate pažnju pri njenom regulisanju (Directorate General for Internal Policies, Policy Department A: Employment Policy, 2013: 19).

2 Gotove sve dosadašnje studije koje su koristile različite metode da bi ispitale ukupnu veličinu ekonomije saradnje, njen rast i učestalost njene upotrebe u nacionalnoj populaciji, sugerišu da apsolutna veličina digitalnog tržišta rada ostaje mala po nacionalnim standardima ekonomije, ali da brzo raste. Ipak, veličinu ovog rasta teško je proceniti, jer konvencionalna statistika tržišta rada i ekonomski pokazatelji nisu prikladni za merenje rada na platformi. Stoga je konstruisan Indeks onlajn rada (*Online Labour Index – OLI*), novi ekonomski pokazatelj obima digitalne ekonomije, kao ekvivalent uobičajenoj statistici tržišta rada. On meri ponudu i potražnju digitalnog rada u različitim zemljama i zanimanjima praćenjem broja projekata i zadataka postavljenih na pet najvećih digitalnih platformi za rad na engleskom jeziku (koje predstavljaju promet od najmanje 70% svetskog tržišta) u skoro realnom vremenu. Pored ostalog, OLI meri broj trenutno aktivnih radnika na odabranim platformama u poslednjih 28 dana (ovaj period je uzet zbog potrebe prilagođavanja definiciji trenutno zaposlenih koju je ustanovila

digitalnim platformama je ostalo gotovo u potpunosti neregulisano. Opiranje zakonodavaca da regulišu ovu vrstu rada proizilazi, delom, iz osobenih i veoma ozbiljnih pravnih problema nastalih ovim modelom rada. Mnoštvo ljudi nema fizički mesto rada. Rad se obavlja i isplaćuje u virtuelnom prostoru, često anonimno, a njima se upravlja, u meri u kojoj se uopšte upravlja, obaveznim formularnim, elektronskim (eng. *clickwrap*) ugovorima. Takođe, za razliku od tradicionalnog zaposlenja, koje podrazumeva odnos „jednog sa mnogima“ između poslodavca i zaposlenih, „digitalni rad“ karakterišu višestruke veze „mnogih sa mnogima“, pri čemu neke traju samo minut ili dva. Stoga su pitanja – šta predstavlja radni odnos u takvom okruženju, da li radnik zaista može da posluje kao nezavisni ugovarač i da li uživa određene vidove socijalne zaštite, koje odgovornosti imaju (ako ih imaju) lica koja razvijaju, stavljaju na tržište i upravljaju digitalnim platformama – samo neka od otvorenih i veoma spornih pitanja (Felstiner, 2011: 145–146).

2. Osnovna obeležja rada na digitalnim platformama

Digitalne platforme rada se smatraju „najvećom promenom paradigme u inovacijama od trenutka industrijske revolucije“ (Kaufman, 2008) i jednom od najistaknutijih promena u svetu rada tokom protekle decenije. One obuhvataju „web platforme“, gde se posao, otvorenim pozivom, dodeljuje geografski raštrkanoj „masi“ – „masovni rad“ (eng. *crowdwork*) i aplikacije zasnovane na lokaciji (*apps*) koje dodeljuju posao pojedincima u određenom geografskom području – „rad po pozivu“ (eng. *on-demand work*). Dok se u okviru rada po pozivu spajanje ponude i tražnje odvija preko platforme, a usluga se isporučuje u realnom, geografski definisanom prostoru, kod masovnog rada, celokupan proces se odvija u virtuelnom prostoru. Jeff Howe, reporter magazina „Wired“, uveo je termin „*crowdsourcing*“ kako bi opisao ovaj relativno nov fenomen, omogućen sofisticiranim napretkom softvera, brzim i jeftinim prodorom personalnih računara i povećanjem broja pristupa istim (Howe, 2006a: 176, 179). „*Crowdsourcing*“ je termin koji je u pivoju i koji se, sa pojavom novih aplikacija, neprestano razvija, a Howe ga definiše kao „čin preuzimanja posla koji je tradicionalno obavljalo

Međunarodna organizacija rada). Koristeći ovaj indikator, pojedini stručnjaci procenjuju da je ekonomija saradnje rasla po godišnjoj stopi od 14 % (Kässi, Lehdonvirta, 2016: 1, 12). Kao jedan od razloga za ovakav rast u literaturi se najčešće navodi sposobnost platformi da stvore efikasan i brz sistem uparivanja ponude i tražnje koji omogućava klijentima pristup veštinama i talentima za koje bi morali da potroše znatno više sredstava za proces selekcije, a tražiocima posla pomaže da pokažu svoje znanje i sposobnosti, te da se informišu o mogućnostima za radno angažovanje i razvoj karijere (McKinsey Global Institute, 2015: 1–14).

imenovano lice (obično zaposleni) i dodeljivanja istog nedefinisanoj, uglavnom velikoj grupi ljudi, putem otvorenog poziva“ (Howe, 2006(b)). Dvojica španskih naučnika pak, nakon analize grupe naučnih članaka, zaključuju da postoje različite definicije „crowdsourcing“-a, koje jasno ilustruju nedostatak konsenzusa i određenu semantičku konfuziju. Na osnovu sprovedene analize i spajanja prethodnih parcijalnih elemenata, oni su dali definiciju koja pokriva bilo koju vrstu „crowdsourcing“-a. Prema njihovoj definiciji, „crowdsourcing“ je vrsta participativne *online* aktivnosti u kojoj pojedinac, institucija, neprofitna organizacija ili kompanija predlaže grupi pojedinaca različitih znanja, sposobnosti i broja, putem fleksibilnog otvorenog poziva, dobrovoljno preuzimanje zadatka“ (Estellés-Arolas, González-Ladrón-de-Guevara, 2012: 9). Dakle, iako su digitalne platforme proizvod tehnološkog napretka, rad na tim platformama liči na mnoge dugogodišnje radne aranžmane i podrazumeva učešće najmanje tri strane: 1. radnika, odnosno pružalaca usluga koji dele dobra, resurse, vreme i/ili veštine – to mogu biti privatna lica koja usluge nude povremeno („peers“) ili pružaoci usluga („profesionalni pružaoci usluga“); 2. korisnika rada odnosno usluga i 3. posrednika koji putem internetskih platformi povezuju pružaoce usluga i korisnike, te olakšavaju transakcije između njih („platforme za saradnju“) (European Commission, 2016: 3). Digitalne platforme organizuju zajednički rad ljudi širom sveta na određenom zadatku, projektu, kreiranju proizvoda ili pružanju usluga. Klijenti („poslodavci korisnici“) najčešće nemaju nikakvu direktnu vezu, niti pravni odnos sa radnikom, već je platforma tzv. poslodavac (platforme sebe ne smatraju poslodavcem, ali ih države vrlo često tako kategorišu, što dovodi do nejasnog položaja svih lica angažovanih preko platforme) i ona ih isplaćuje za izvršeni rad. Klijent bira radnika koga želi, a sama platforma rešava sva pravna pitanja i procedure, naplaćujući za svoje usluge procenat od svakog sklopljenog i ispunjenog ugovora. Pritom, platforme pokušavaju da povećaju fleksibilnost za korisnike rada i da smanje troškove „praznih“ ili neproaktivnih trenutaka, istovremeno zadržavajući potpunu kontrolu nad radnim procesom kako bi transakcioni troškovi bili minimalni. Da bi se ispunili ovi naizgled kontradiktorni ciljevi, moraju se ispuniti dva preduslova: prvo, „gužva“ mora biti dovoljno velika da bi platformama uvek bili na raspolaganju pojedinci voljni da rade, ali i da bi se održala dovoljna konkurencija između „gomile“ radnika i time održale niske cene rada; drugo, umesto upravljačkih ovlašćenja koja su svojstvena „tradicionalnim“ radnim odnosima, korisnici rada i digitalne platforme oslanjaju se na mehanizme „digitalne reputacije“ da bi izvršili odabir radnika i osigurali efikasnu kontrolu radnog

učinka. Premda se pojedinačni modeli razlikuju, osnovni pristup je isti: korisnici rada dodeljuju bodove, zvezdice ili druge simbole statusa nakon što digitalni radnici izvrše zadatak (Prassl, Risak, 2016: 7).³ Iz perspektive radnog prava, fenomen rada koji se obavlja preko digitalnih platformi otvara novo poglavlje u vekovnom problemu određivanja područja primene radnog zakonodavstva: da li se digitalni radnici mogu kvalifikovati kao zaposleni te, u skladu s tim, zaslužuju li radnopravnu zaštitu u rasponu od propisa o minimalnoj zaradi i radnom vremenu do prava na zaštitu od nezakonitih otkaza i kolektivnih prava? Da li su oni nezavisni ugovarači, koji posluju za svoj račun, pa mogu biti prepušteni grubim padovima tržišta ili pak obavljaju novi oblik rada pa zaslužuju poseban pravni status i regulatorni aparat? Odgovor koji same platforme daju je vrlo jednostavan: *Uber*, *Mechanical Turk*, *TaskRabbit* i mnoge druge vide sebe kao digitalne agente koji povezuju korisnike rada i nezavisne ugovarače (Prassl, Risak, 2016: 2). Međutim, uslovi rada pojedinih platformi razlikuju se od zemlje do zemlje u skladu sa lokalnim uslovima, pri čemu nivo kontrole koji vrše platforme može biti značajan, od utvrđivanja visine primanja do preciziranja i nadgledanja načina izvršenja radnih zadataka (Prassl, Risak, 2016: 2).

3. Mogući načini kvalifikacije i radnopravne zaštite „digitalnih radnika“

Napredak u digitalnim tehnologijama, široka dostupnost mobilnih uređaja, sve veća i brža povezanost ljudi u kombinaciji sa realnostima predstavljenim u nekoliko ciklusa ekonomskog pada, promene načina

3 Digitalni rad može biti mač sa dve oštrice, podjednako sposoban da poboljša ili smanji kvalitet života radnika. Glavna prednost ovakvog načina rada leži u mogućnosti pojedinca da samostalno odlučuje koje će poslove obavljati, kada, koliko dugo i gde će raditi (iz udobnosti svog doma ili kafića, na autobuskom stajalištu, čekaonici ili bilo kojem drugom mestu). Osim toga, lica mogu da steknu bilo kakvo novčano primanje ako su nezaposlena, odnosno da ostvare dodatno primanje ili postepeno stiču profesionalno iskustvo. Loša strana rada preko platformi jeste činjenica da je, uglavnom, pravno neuređen, zbog čega radno angažovana lica obično nisu prijavljena i ne uživaju pravnu zaštitu ekvivalentnu zaposlenima u radnom odnosu (stabilnost posla i primanja, socijalno osiguranje). Pored toga, mnoštvo radnika se susreće sa problemom asimetrije informacija i narušenom privatnošću. Na platformama ima vrlo malo informacija o potencijalnim korisnicima njihovog rada i zadacima koje treba obaviti. U suštini, radnici vide samo ono što korisnici rada žele da oni vide. Sa druge strane, korisnicima rada je, obično, dostupna istorija rada radnika na platformi. Štaviše, mnoge platforme daju korisnicima pravo da odbiju nezadovoljavajući rezultat rada, bez plaćanja i bez nužnog odricanja od prava na njegovo korišćenje.

života i generacijskih sklonosti su pored fleksibilizacije radnog odnosa uticali i na pojavu sve većeg broja samozaposlenih (Lobel, 2016: 2).⁴ Međutim, ovi novi „samostalni preduzetnici“ i „fritelseri“⁵ (eng. *freelancers*) veoma su različiti od onih iz prošlosti koji su imali moć pregovaranja o visokim naknadama i mogućnost kontrolisanja vlastitih uslova rada. „Novi“ samozaposleni, posebno oni koji su danas aktivni u virtuelnim oblastima ekonomije (eng. *crowdworkers*), više liče na radnike s početka XX veka koji nisu imali druge alternative nego da prodaju svoj rad na visoko konkurentnom tržištu radne snage. Oni se takmiče sa velikom rezervnom armijom radne snage za razliku od samozaposlenih u slobodnim profesijama. Pored toga, oni su slični tradicionalnim zaposlenima, jer lično obavljaju posao vršeci živi, tekući (a ne opredmećeni) rad. Konačno, oni su, kao i zaposleni, ranjivi, jer zarađuju za život radeći za samo jednog ili veoma ograničen broj neposrednih ugovornih partnera što ih čini ekonomski zavisnim od njih i stvara potrebu za posebnom zaštitom. Stoga nije iznenađujuće što se pred sudove i administrativne organe sve češće postavlja zadatak utvrđivanja radnopravnog statusa „digitalnih radnika“. Neka pokrenuta pitanja su nova, s obzirom na tehnologiju i poslovne modele različitih platformi koje se neprestano razvijaju, ali su mnoga dobro poznata nakon decenija sudskih i akademskih rasprava o tome kako bi se ugovorni modeli koji su se koristili za strukturiranje „netipičnog“ rada mogli uklopiti u već postojeće pravne kategorije. Brojne države su i pre nego što je došlo

4 Termin samozaposleni se najčešće koristi za označavanje lica koje, za razliku od zaposlenog (koji radi za račun poslodavca, a zauzvrat dobija zaradu), izvršava samostalni rad, bez podvrgavanja kontroli drugog lica, radeći sopstvenim sredstvima, za sopstveni račun (primera radi pisci, trgovci, advokati, arhitekta i agenti osiguranja). Samozaposleni zadržavaju punu slobodu u pogledu sredstava i načina rada, pri čemu za svoj rad ne stiču pravo na zaradu, već je njihova naknada direktno zavisna od profita (ili potencijala za profit) koji je dobijen od proizvedene robe i pruženih usluga. Dakle, njihov položaj karakterišu preduzetničke šanse (i rizici), zbog čega ostaju izvan tradicionalnog personalnog područja radnog prava. Odnos između njih i kupaca njihove robe ili usluga reguliše druga grana prava – poslovno pravo. Videti: Engblom, 2003: 12–14; McKeown, 2015: 124; International Labour Organization. (2014). *International Classification by Status in Employment (ICSE)*. Preuzeto 20. 05. 2020. <https://ilostat.ilo.org/resources/methods/classification-status-at-work>, 6. maj 2020. godine.

5 Pojam „fritelseri“ nije zakonski. To je uobičajen pojam koji koriste radnici, krajnji korisnici usluga rada i druge organizacije u različitim radnim okruženjima. Uobičajeno se terminom „fritelseri“ („slobodnjaci“, „honorarci“) označavaju kvalifikovani radnici (ni poslodavci, ni zaposleni) koji za naknadu obavljaju radna određeno vreme, na osnovu ugovora o pružanju usluga, raznim poslovnim klijentima (Kitching, Smallbone, 2008: V).

do pojave „digitalnog rada“, uvele zakonodavne mere kako bi zaštitile pravni status ekonomski zavisnih i ugroženih samozaposlenih radnika. Pri tome, neke od njih nisu odustale od tradiciionalnog razlikovanja zaposlenih i samozaposlenih, ali su obezbedile pojedine zaštitne mere u korist samozaposlenih lica,⁶ dok su druge, pored dveju tradiciionalnih vrsta rada, kao treću vrstu rada izričito izdvojile ekonomski zavisni rad, uz postepeno obezbeđivanje pojedinih aspekata radnopravne zaštite u korist ekonomski zavisnih radnika.⁷ U svetlu sve većeg broja radnika

6 Asimilacija samozaposlenih lica u okvir radnog zakonodavstva vrši se uvođenjem pretpostavke o postojanju zavisnog rada. Tako je, primera radi, francuski Zakonik o radu proširio svoje područje primene pomoću dva pristupa: prvi je uvođenje pretpostavke o postojanju ugovora o radu, a drugi asimilacija određenih lica u krug subjekata radnopravne zaštite. Pretpostavka o postojanju ugovora o radu uvedena je u korist profesionalnih novinara, umetničkih izvođača, manekena i trgovačkih predstavnika, pri čemu je dokaz o pripadnosti radnika određenoj profesiji dovoljan za primenu radnog zakonodavstva. Ideja nije da se samo zaštite ove kategorije radnika, već i da se smanji nesigurnost koja karakteriše njihovu situaciju. Ovi radnici se ponekad nazivaju „zaposlenima po zakonu“. Drugu kategoriju čine pojedinci koji su asimilovani u personalno područje primene Zakonika o radu na osnovu ekonomske zavisnosti, ali nemaju svojstvo zaposlenog i njihov se ugovor ne smatra ugovorom o radu, pa se na njih ni radno zakonodavstvo ne primenjuje u celosti (npr. pojedinci na čelu preduzeća, menadžeri) (Lokiec, 2004: 149–150). Drugi radnopravni sistem koji je eksperimentisao sa zakonskim pretpostavkama je holandski. Naime, 1998. godine je Zakonom o fleksibilnosti i bezbednosti na radu izmenjen član 7:610a Holandskog građanskog zakonika i uvedena zakonska pretpostavka prema kojoj se za radnika koji je radio kod svog poslodavca tokom perioda od tri meseca (ili najmanje 20 časova mesečno) automatski pretpostavlja da je zaključio ugovor o radu (Pennings, 2011: 91–96).

7 Mali je broj država članica Evropske unije koje priznaju koncept ekonomski zavisnih radnika, iako ga, u različitim oblicima i različitoj meri, pokušavaju definisati. Postojanje ove srednje kategorije radnika, između samozaposlenih i zaposlenih, rezultira stvaranjem novih oblika zaposlenja, mada se njihov obim i sadržaj razlikuju od zemlje do zemlje. Tako je, primera radi, u Italiji osmišljena koncepcija parasubordiniranih radnika (kao podvrste samozaposlenih lica) koji se nalaze na granici između samozapošljavanja i tradicionalnog stalnog zaposlenja; u Ujedinjenom Kraljevstvu postoji posebna kategorija radnika koja se razlikuje od kategorije zaposlenih; u Austriji postoje hibridne kategorije radnika priznate zakonom – „slobodnjaci“ odnosno „frilenseri“ (nem. *freie Dienstnehmer*), „novi samozaposleni“ (nem. *Neue Selbständige*), „ugovarači rada i usluga“ (nem. *Werkvertragnehmer*), na osnovu kojih se mogu videti naznake opšteg priznavanja ekonomski zavisnog rada, posebno u slučaju „ugovora o slobodnom pružanju usluga“, dok u Nemačkoj pak postoji koncepcija „lica sličnih zaposlenima“ (nem. *arbeitnehmerähnliche Personen*). Najnoviju i najpotpuniju definiciju ekonomski zavisnog rada ima Španija. Zakonom usvojenim 2007. godine, ekonomski zavisni radnici su definisani kao lica koja redovno i lično obavljaju lukrativnu privrednu ili profesionalnu delatnost samo za jednog klijenta, ostvarujući po tom osnovu najmanje 75% svog ukupnog prihoda, i to, pod uslovom, da preuzimaju rizik posla i samostalno organizuju njihov rad, dok

koji obavljaju rad na platformi, u literaturi se sugerije da bi problem zaštite digitalnih radnika mogao biti rešen upravo uvođenjem takve prelazne, srednje kategorije radnika (Lobel, 2016: 10).⁸ Ideja je da radnici koji imaju samo određene karakteristike zaposlenih uživaju neke (ne sve) vidove radnopravne zaštite (Davidov, 2014: 557). Na taj način se, prema ovoj argumentaciji, može oceniti nivo zaštite svih radnoangažovanih lica, a činjenica da je lična integracija u proces rada nekih lica manje intenzivna i da uživaju određeni nivo fleksibilnosti i slobode može se zapravo iskoristiti u njihovu korist. S druge strane, ima teoretičara, poput Freedland-a i Kountouris-a, koji se protive dodavanju treće, prelazne kategorije radnika. Iako veoma kritični prema binarnoj podeli radnika, oni tvrde da nije moguće pronaći jasan srednji sloj između ove dve kategorije, kao što nije moguće pronaći jasnu razliku između zaposlenih i samozaposlenih (Freedland, Kountouris, 201: 104–112, 276–289). Da li usled oprečnih stavova koji dolaze iz literature ili određene inertnosti zakonodavnih organa, tek činjenica je da najveći broj država nije vršio značajnije zakonske izmene, već se i dalje oslanja na kreativnu ulogu sudova u prilagođavanju pojma „zaposleni“ različitim pojedinačnim situacijama. Samo nekoliko država je otpočelo proces usvajanja pravnih propisa koji su neposredno posvećeni uređenju „digitalnog rada“. Prema dosadašnjim

naručilac posla zadržava pravo da utvrđuje tehničke indikatore rada (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; Directorate General for Internal Policies, Policy Department A: Employment Policy, 2013: 32–44).

8 Tako se, primera radi, dvojica američkih pisaca, Seth D. Harris i Alan B. Krueger, polazeći od činjenice da se radnici koji rade preko digitalnih platformi ne uklapaju uredno u postojeće zakonske kategorije „nezavisnih ugovarača“ i „zaposlenih“, zalažu za uvođenje nove kategorije radnika koju su nazvali „nezavisni radnici“.

„Nezavisni radnici“ bi, bez obzira da li rade preko *online* ili *offline* posrednika, dobili određenu zaštitu i koristi koje uživaju zaposleni, kao što su pravo na organizovanje, kolektivno pregovaranje i pravo na plaćanje polovine poreza i doprinosa za socijalno osiguranje od strane posredničkih platformi. Budući da je konceptualno nemoguće propisati radno vreme bilo kojem pojedinačnom posredniku, nezavisni radnici se ne bi kvalifikovali za zaradu po osnovu broja radnih sati, uključujući prekovremeni rad, garanciju minimalne zarade, kao ni doprinose za osiguranje za slučaj nezaposlenosti. Međutim, posredničkim platformama bi bilo omogućeno da okupljaju nezavisne radnike radi kupovine polise osiguranja i drugih pogodnosti po nižim troškovima i većem kvalitetu, bez rizika da se njihova pravna veza transformiše u radni odnos. Ono što zagovornici ove ideje smatraju najvažnijim, jeste da bi reforme koje predlažu pomogle da se zaštititi i proširi teško ostvarena društvena kohezija koja je u proteklom veku zaštitila radnike i poboljšala životni standard, kao i da se umanjí pravna nesigurnost i poboljša efikasno poslovanje na tržištu rada (Harris, Krueger, 2015: 10–12).

uporednopravnim rešenjima, vršenje rada u kontekstu ekonomije saradnje ne mora nužno da vodi zasnivanju radnog odnosa. Tako, primera radi, italijanski Predlog zakona o disciplini digitalnih platformi za deljenje robe i usluga i aranžmanima za unapređenje ekonomije saradnje od 2016. godine, ne kvalifikuje pružaoce usluga koji rade preko digitalne platforme kao radnike (u nezavisnom ili podređenom smislu), već kao „operativne korisnike“ (ital. *utente operatore*).⁹ Međutim, on predviđa obavezu „rukovodioca“ (privatnog ili javnog subjekta koji upravlja digitalnom platformom) da usvoji dokument o korporativnoj politici platforme (ital. *Documento di politica aziendale*) koji podleže obavezujućem mišljenju i odobrenju Agencije za zaštitu konkurencije i tržišta.¹⁰ Ovaj dokument uključuje ugovorne uslove između digitalne platforme i korisnika i ne može sadržati odredbe koje, čak i indirektno, nameću bilo kakav oblik kontrole izvršenja usluge, uključujući upotrebu bilo kojeg uređaja ili hardverskog i softverskog sistema.¹¹ Iz ovoga se može zaključiti da, ako je platforma sposobna da vrši neki oblik „komande i kontrole“ nad operativnim korisnicima, potonji će biti kvalifikovani kao zaposleni (Perulli, 2020: 123). Francuski zakonodavac je pak nedavnim Zakonom o radu u digitalnom dobu od 2016. godine (fr. *La Loi Travail à l'ère du numérique*) ovo pitanje drugačije regulisao (Perulli, 2020: 123). On je pružio zaštitu radnicima na platformi tako što ih je definisao kao nezavisne radnike. U stvari, to ne mora biti njihova stvarna kvalifikacija, jer se samo navodi da je predmetni zakon „primenljiv na nezavisne radnike koji koriste digitalne platforme u obavljanju svoje profesionalne aktivnosti“ i predviđa skromnu „društvenu odgovornost“ platformi prema radnicima (u slučaju da platforma određuje karakteristike usluga ili utvrdi cenu dobra) (Perulli, 2020: 123). To ostavlja otvorena vrata za moguću prekvalifikaciju ovih radnika u slučaju da postoje indikatori podređenosti koje su razradili francuski sudovi.

U pravu Republike Srbije digitalni rad nije zakonski uređen.¹² Matični zakon za oblast radnih odnosa ne reguliše ovaj modalitet rada, mada

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 Iako još uvek nema pouzdanih podataka o broju digitalnih radnika (tzv. frilensera) u Republici Srbiji, u raznim globalnim izveštajima Srbija se većodinama pojavljuje kao zemlja koja je u samom evropskom i svetskom vrhu po njihovom broju na globalnim digitalnim platformama. Na ovakav trend prva je ukazala Svetska banka u svom izveštaju za 2015. godinu svrstavajući Srbiju u vodeće zemlje u Evropi

omogućava zaključivanje ugovora o radu (za rad na daljinu i rad od kuće) ili neku od četiri vrste ugovora za vršenje rada van radnog odnosa. Neadekvatnost pozitivnopravnih rešenja pojačava činjenica da je domaći Zakon o radu usvojio koncepciju „unitarnog poslodavca“ prema kojoj je poslodavac definisan kao pojedinačna strana ugovora o radu. Ovakav koncept je neodgovarajući za modalitete rada preko digitalnih platformi koji podrazumevaju učešće najmanje tri strane – radnika, korisnika rada i digitalnih platformi kao posrednika. Budući da su kod ovih modela rada poslodavčeva ovlašćenja podeljena između više subjekata (ili ih oni zajednički vrše) postoji teškoća utvrđivanja subjekta koji ima(ju) status poslodavca. Osim toga, ne postoji pravni mehanizam da se platforme koje su aktivne na našem tržištu primoraju da prijave svoje poslovanje u nacionalnom kontekstu. Da bi ostvarili pristup osnovnom paketu socijalnih prava, digitalnim radnicima u Srbiji kao alternativa ostaje registrovanje privrednog subjekta (najčešće preduzetničke radnje), u kom slučaju moraju sami plaćati poreze i doprinose za obavezno socijalno osiguranje. Imajući u vidu da mnogi radnici nisu u finansijskoj mogućnosti da to učine, oni najčešće svesno odlučuju da ostanu nevidljivi za pravni sistem. To pokazuje da postojeća pravna rešenja nisu prilagođena modalitetima rada na digitalnim platformama, te da produkuju visok nivo skrivene zaposlenosti (Anđelković, Šapić, Skočajić, 2019: 3–9).¹³

4. Pravni položaj „digitalnih radnika“ u evropskom radnom pravu

Na nivou Evropske unije, većina država članica i socijalnih partnera se protivi uvođenju bilo koje treće posredničke kategorije radnika, poput takozvanog „ekonomski zavisnog radnika“. Čak i u državama članicama u kojima takav koncept već postoji u nacionalnom zakonodavstvu, poput

i svetu po procentualnom učešću digitalne radne snage u odnosu na ukupan broj stanovnika, i u odnosu na ukupnu radnu snagu u zemlji. Takav status Srbije godinama potvrđuje i Indeks onlajn rada (OLI) Oksfordskog instituta za internet. Videti više: Anđelković, Šapić, Skočajić, 2019: 3–9.

13 U pogledu socijalne zaštite, platformski radnici su, zbog prirode zdravstvenog osiguranja u Srbiji, u najvećem broju slučajeva zdravstveno osigurani (bilo kao lica koja su registrovana za obavljanje delatnosti u vidu zanimanja radi samostalnog obavljanja delatnosti, kao članovi porodice osiguranika, kao nezaposlena lica ili na neki drugi zakonom utvrđen način). Najveći izazovi se tiču pokrivenosti penzijskim i invalidskim osiguranjem i osiguranjem za slučaj nezaposlenosti, budući da oni digitalni radnici koji su u realnosti registrovani kao nezaposleni ili neaktivno stanovništvo u oflajn svetu, uprkos svom digitalnom radu, ne ostvaruju prava po osnovu ovih vidova osiguranja. Videti više: Anđelković, Šapić, Skočajić, 2019: 3–9.

Italije, postojale su rezerve da li se na evropskom nivou može osmisliti nedvosmislena definicija (Commission of the European Communities, 2007: 7). Evropska komisija je u skladu sa evropskim stubom socijalnih prava pokrenula javno savetovanje o tome kako najbolje rešiti potrebu za većim sudelovanjem na tržištu rada, a pritom osigurati pravedne uslove rada i odgovarajuću socijalnu zaštitu (European Commission, 2016: 11). Kako bi se donekle pojasnilo kako tradicionalna razlika između zaposlenih i samozaposlenih lica vredi u kontekstu ekonomije saradnje, u Komunikaciji Evropske komisije Evropskom parlamentu, Savetu i Evropskom privrednom i socijalnom odboru i Odboru regija o Evropskom programu za ekonomiju saradnje, ispitivani su uslovi pod kojima postoji radni odnos u skladu s radnim pravom i sudskom praksom Evropske unije (European Commission, 2016: 11). Prema stavu Evropske komisije iznetom u ovom dokumentu, postojanje ili nepostojanje radnog odnosa utvrđuje se procenjivanjem pojedinačnih slučajeva, pri čemu se uzimaju u obzir činjenice koje karakterišu odnos između platforme i pružaoca pozadinske usluge te obavljanje povezanih zadataka, a posebno sledeći bitne kriterijume: postojanje podređenosti, prirodu rada i postojanje naknade za rad (European Commission, 2016: 12). „Da bi se ispunio kriterijum podređenosti, pružalac usluga mora delovati pod vođstvom platforme za saradnju, pri čemu ona određuje odabir delatnosti, naknadu za rad i uslove rada. Drugim rečima, pružalac pozadinske usluge ne može slobodno birati koje će usluge i kako pružati, npr. u skladu sa ugovornim odnosom koji je sklopio sa platformom za saradnju“ (European Commission, 2016: 12). U Programu, međutim, nije objašnjeno šta znači „vođstvo“ platforme, ali je rečeno da „postojanje podređenosti ne zavisi nužno od stvarnog obavljanja upravljačkih aktivnosti ili nadzora na trajnoj osnovi“ (European Commission, 2016: 12). Zapravo, usluge koje se pružaju putem digitalnih platformi trajno nadilaze tradicionalni pojam podređenosti kao podvrgavanje zaposlenog vlasti poslodavca prema oblicima „organizacione podređenosti“. Iz ove perspektive, gore navedeno „vođstvo“ (koje u skladu sa programom Evropske unije mora biti prisutno) može se zaista postići čak i u odnosu na digitalnu platformu koja „unapred definiše“ modalitete i uslove rada, ostvarujući tako „vođstvo“ rada (Perulli, 2020: 123). Ili, prema široj koncepciji „zaposlenog“, vođstvo se može ostvariti kada je radnik upoložaju „ekonomske zavisnosti“ u odnosu na platformu na osnovu niza kriterijuma, poput ličnog obavljanja posla, odnosa sa platformom, nedostatka operativnih resursa radnika, itd. (Perulli, 2020: 123).

5. Zaključak

Iako je uspon rada na digitalnim platformama relativno nedavna pojava, mnoga pitanja u vezi sa pristupom radnopravnoj i socijalnoj zaštiti (koji su posledica teškoće kvalifikacije određenog lica kao zaposlenog) uopšte nisu nova. Dugogodišnji problem sposobnosti „atipičnih“ radnika da pristupe radnopravnoj i socijalnoj zaštiti odnose se i na „digitalne radnike“. Uprkos brojnim razlikama među državama, u najvećem broju njih radnopravna zaštita je dostupna samo onim platformskim radnicima koji ispunjavaju zakonsku definiciju „zaposlenog“ (ili, u nekim pravima, „radnika“). Drugim rečima, zakonska definicija zaposlenog ili zavisnog radnika predstavlja kapiju za ulaz u područje radnopravne zaštite. Međutim, činjenica je da zakonodavci, kako nacionalni tako i nadnacionalni, pokazuju određenu inertnost, izbegavajući intervenciju u zakonski pojam „zaposleni“ (odnosno pojam podređenosti tamo gde je zakonom određen) u cilju njegovog prilagođavanja novom društveno-ekonomskom kontekstu. Shodno tome, „digitalni radnici“ koji ne mogu biti kvalifikovani kao podređeni prema tradicionalnom pojmu „zaposleni“, ostaju izvan područja primene radnog, socijalnog i poreskog zakonodavstva. S druge strane, njihova kvalifikacija kao nezavisnih ugovarača u svetlu vrlo tradicionalnih pravnih kategorija, ne isključuje njihovu potrebu za odgovarajućom zaštitom počevši od prava na pravičnu naknadu i ograničeno radno vreme, preko zaštite bezbednosti i zdravlja na radu i zaštite za slučaj bolesti, povrede na radu i materinstva, do slobode sindikalnog organizovanja. Stoga, ako se zakonodavci ne odluče za uvođenje suštinskih, a verovatno i nepovratnih, promena u definisanju pojma „zaposleni“, zadatak prilagođavanja socijalne zaštite razvijenim praksama zapošljavanja biće prepušten sudovima, koji će u svakom pojedinačnom slučaju, putem ocenjivanja vrste platforme, njenog načina funkcionisanja, modaliteta obavljanja usluga i brojnih drugih kriterijuma, odlučivati o postojanju radnopravnog statusa. Uspešnost interpretativnog pristupa zavisice od „osetljivosti“ sudova, kao i izvodljivosti zauzimanja inovativnih stavova usled tekstualne strogosti zakonskih pojmova (tamo gde postoje) ili fluidnosti definisanog okvira, što svakako vodi nepredvidivom ishodu u procesu kvalifikacije rada na platformi kao podređenog ili nezavisnog.¹⁴ Zbog

14 Suočeni sa potrebom aksiološke racionalnosti u kvalifikaciji radnih odnosa, neki sudovi su počeli široko tumačiti postojeće pravne kategorije, nastojeći da ih što više prilagode savremenoj radnoj praksi, čak i po cenu izazivanja sumnji o usklađenosti njihovih odluka sa tradicionalnom koncepcijom podređenosti. Takav je slučaj sa francuskim Kasacionim sudom, koji je smatrao prikladnim kvalifikovati dostavljače kompanije „Take Eat Easy“ kao podređene, vrednujući dva činjenična

toga je u ovakvom scenariju veoma važno uzeti u obzir i druge moguće pravce u pravnom tretmanu platformskih radnika. Alternativu problemima kvalifikacije radnika na platformi kao zaposlenih nude posredničke kategorije koje, iako kritikovane u doktrini, ponekad nude zadovoljavajuća rešenja za probleme svih ekonomski zavisnih radnika, pa i platformskih.¹⁵ Svakako, pored preispitivanja opravdanosti i

elementa koji bi, prema stavu Suda, ukazivali na stanje podređenosti: geoloakciju (koja omogućava praćenje u realnom vremenu položaj radnika i ukupan broj pređenih kilometara) i postojanje sistema nagrade i kazne sličnom disciplinskoj vlasti poslodavca. Prema ovom sistemu, dostavljači imaju pravo na bonuse za određeno vreme čekanja u restoranu ili za prekoračenje prosečne kilometraže, dok im kazne sledeju u slučaju neispunjenja ugovornih obaveza, poput neodgovaranja na „lični“ telefon tokom „smene“, odbijanja prijema isporuke, kašnjenja u isporuci, vožnje bez kacige itd.). Polazeći od činjenice da postojanje radnog odnosa ne zavisi od volje koju su izrazile strane, niti od imena koje su dale njihovom sporazumu, već od *de facto* uslova u kojima se obavlja radna aktivnost, te da odnos podređenosti karakteriše obavljanje poslova pod nadležnošću poslodavca koji je ovlašćen da daje naredjenja i uputstva, kontroliše njihovo izvršavanje i sankcioniše kršenje radnih obaveza, Sud je ocenio da se na osnovu ova dva elementa može izvesti zaključak o postojanju radnog odnosa. Ovakvo obrazloženje Kasacionog suda široko je kritikovano na tehničko-pravnom nivou (Arrêt n°1737 du 28 novembre 2018 (17-20.079), Cour de cassation - Chambre sociale, ECLI:FR:CCASS:2018:SO01737, Preuzeto 15. 05. 2020. https://www.courdecassation.fr/jurispruden ce_2/chambre_sociale_576/1737_28_40778.html). Ustvari, prilično je teško razumeti kako se iz razmatranih elemenata (posebno uređaja za geoloakciju) može zaključiti o postojanju upravljačke i disciplinske vlasti, a da drugi indikatori, poput integracije radnika u organizacioni proces rada, nisu uzeti u obzir. Međutim, upravo ova kritička priroda sudskog rezonovanja jasno pokazuje spremnost sudske prakse da prilagodi koncepciju podređenosti novim oblicima rada koji ne predstavljaju tipične primere prihvaćene dogmatike, ali koji, ipak, zahtevaju adekvatan socijalni tretman i zaštitu (Perulli, 2020: 124).

¹⁵ Tako je u poznatom slučaju Londonski radni sud odobrio vozačima „Uber“-a kvalifikaciju „radnika“ (a ne „zaposlenih“), u skladu sa Zakonom o pravima iz radnog odnosa iz 1996. godine. Sticanje statusa radnika je važno jer je ovaj srednjoj kategoriji radnika u britanskom radnom pravu garantovana određena radnopravna zaštita (poput prava na minimalnu zaradu, zaštitu od diskriminacije, sindikalno organizovanje). „Uber“ kompanija koristi platformu baziranu na mobilnim telefonima koja omogućava ljudima kojima je potrebna usluga prevoza (kao taksi) da pronađu nekog ko takve resurse ima (auto) i koji nudi usluge vožnje (osoba koja ima automobil koji uglavnom stoji parkiran i vozač koji ima vremena i želi da ponudi uslugu vožnje). Uberovi vozači tako zapravo prodaju svoju uslugu vožnje i privremenu upotrebu svojih kola. Za svaku transakciju preko platforme kompanija „Uber“ naplaćuje maržu, odnosno ona je posrednik koji je zapravo organizovao tržište na kome će se sresti ponuda i tražnja i koji naplaćuje svoj deo u realizovanoj transakciji. „Uber“ donosi prednosti i korisnicima usluge vožnje i svojim vozačima. Korisnicima odgovara činjenica da je prijava usluga na platformi besplatna, a cena prevoza i do 40% niža od cene klasičnih taksi usluga, dok vozačima odgovara što sami određuju u koje vreme će da

proporcionalnosti postojećeg zakonodavstva koje se primenjuje na ekonomiju saradnje, trebalo bi uzeti u obzir posebnosti poslovnih modela ekonomije saradnje i alate koji se mogu uvesti u pravni sistem kako bi se rešile teškoće utvrđenja pravnog statusa poslodavca, poput koncepcije „pluralnog poslodavca“ („povezanog poslodavca“, „združenog poslodavca“ i sl.) koja je, inače, već prihvaćena u nekim državama, poput Sjedinjenih Američkih Država, Kanade i Velike Britanije.

Literatura i izvori

Andelković, B., Šapić, J., Skočajić, M. (2019). *Gig ekonomija u Srbiji: ko su digitalni radnici i radnice iz Srbije i zašto rade na globalnim platformama?*. Beograd: Centar za istraživanje javnih politika.

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^a 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.

rade i što iskorišćavaju svoje automobile koji bi inače stajali parkirani, a koji im sada generišu dodatni prihod. 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. Preuzeto 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)*. Preuzeto 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]. Preuzeto 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.

Kovačević, Lj. (2013). *Pravna subordinacija u radnom odnosu i njene granice*. Beograd: Pravni fakultet Univerziteta u Beogradu.

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. i Ouchi, S. (Prir.). *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. U Pennings, F. i Bosse, C. (Prir.). *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. U Savatier, J. (Prir.). *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. Preuzeto 10. 5. 2020. http://www.wired.com/wired/archive/14.06/crowds_pr.html

Howe, J. (2006b). *Crowdsourcing: A Definition, Crowdsourcing*. Preuzeto 10. 5. 2020. 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

pregledni naučni rad
10.5937/zrpfno-31769

UDK: 340.134:619](4-672EU)
338.439

Rad primljen: 09.04.2021.
Rad prihvaćen: 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)¹ 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;²
- 2) Regulation 1107/2009 (PPPR), which repealed the PPPD, arranged the procedures and defined the processes and substantive approval/renewal criteria;³

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;⁴ and

4) Commission Regulation 283/2013 setting out the data requirements for ASs.⁵

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;⁶ and 2) the new Commission Implementing Regulation 2020/1740 on the renewal procedure.⁷ Both are applicable from 27 March 2021.⁸

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.⁹ 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.¹⁰ 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.¹¹ 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.¹² 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).¹³ 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.¹⁴ Second, the DAR is being commented by the applicant, other MSs and the public.¹⁵ 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.¹⁶ The conclusion includes the details of the assessment procedure and the properties of the AS.¹⁷ In the renewal procedure, the first two phases are mandatory, mirroring the approval procedure.¹⁸ However, the EFSA's conclusion is not always mandatory; after the commenting phase, the Commission decides whether it is necessary.¹⁹

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.²⁰

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.²¹ 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.²² Third, the Commission may ask the EFSA to prepare or contribute to the guidance documents on the applications concerning micro-organisms and pheromones.²³ 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.²⁴ 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, Mulierman, 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 assessment²⁵ 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.²⁶ 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.²⁷ 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

²⁷ 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.²⁸ 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.²⁹ 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.³⁰

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.³¹

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.³² Second, a detailed procedure for confidentiality requests and decisions thereon is provided.³³ 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,³⁴ 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.³⁵ 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 2026.³⁶

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.³⁷ 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.³⁸ 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.³⁹ 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.⁴⁰ 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.⁴¹ 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.⁴²

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.

⁴² 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 24th 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 17th 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 3rd 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.

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., Clausing, 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.

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.

Sladana Mladenović,
istraživač saradnik,
Institut za političke studije, Beograd

**ULOGA EVROPSKE AGENCIJE ZA BEZBEDNOST HRANE U POSTUPCIMA
ODOBRENJA I OBNOVE ODOBRENJA AKTIVNE SUPSTANCE U
OKVIRU POLITIKE PESTICIDA EVROPSKE UNIJE**

Rezime

Evropska agencija za bezbednost hrane u okviru tri ključna aspekta svoje uloge ostvaruje snažan uticaj na oblikovanje, tok i ishod postupaka odobrenja i obnove odobrenja aktivne supstance. Prvo, donošenjem de facto obavezujućih smernica, agencija autoritativno tumači propise i određuje sadržaj procesnih koraka. Drugo, objavljivanje dokumenata i odlučivanje o zahtevima za poverljivost značajni su u složenom balansiranju između dva interesa koje štiti pravo EU – javnog interesa za pristup informacijama i privatnih interesa za poverljivost osetljivih komercijalnih informacija. Konačno, proces izrade zaključka doprinosi ujednačenoj primeni postupaka i služi kao osnova za odlučivanje u fazi upravljanja rizikom. Sinergetski efekat ovih aspekata dovodi do stanja u kome agencija, iako nema regulatorne nadležnosti, ima presudan uticaj na to da li će aktivna supstanca biti odobrena ili zabranjena, čime posredno utiče na to koji će proizvod za zaštitu bilja biti stavljen na tržište vredno 12 milijardi evra, ilipovučen sa njega.

Iako je poverenje u agenciju, u načelu, na visokom nivou, uočene su dve vrste izazova u vezi sa svih pet elemenata poverenja. Prva vrsta se odnosi na izazove koji proističu iz postavki samog sistema i ograničenih kapaciteta država članica i agencije da ga primene. Odgovori na njih obuhvataju niz mera za poboljšanje kadrovskih i materijalnih kapaciteta agencije, kao i procesne izmene u cilju pojednostavljivanja i ubrzanja postupaka. Druga vrsta je povezana sa percepcijom da industrija ima preveliki uticaj na

oblikovanje i ishod postupaka. Odgovor na to podrazumeva uspostavljanje sistema koji bi mogao delotvornije da kontroliše sprovođenje studija koje industrija koristi u postupku, kao i da rešava probleme u slučajevima kada postoje suprotstavljeni nalazi različitih naučnih studija u vezi sa istom aktivnom supstancom. Mere ugrađene u ove odgovore, a posebno one propisane Regulativom o transparentnosti, dodatno osnažuju ulogu agencije u postupcima.

Ključne reči: Decentralizovane agencije EU, Evropska agencija za bezbednost hrane, politika pesticida EU, odobrenje aktivne supstance, obnova odobrenja aktivne supstance, Opšte zakonodavstvo u oblasti hrane, Regulativa o proizvodima za zaštitu bilja, Regulativa o transparentnosti.

Mag. Radmila Dragišić*
Zamenik direktora Republičkog
sekretarijata za zakonodavstvo,
Banja Luka, Republika Srpska,
Bosna i Hercegovina

pregledni naučni rad
10.5937/zrpfno-31490

UDK: 341.24(4-672EU)
364.64

Rad primljen: 24.03.2021.
Rad prihvaćen: 27.05.2021.

PRIMJENA REGULATIVE BRISEL II BIS NA OSTVARIVANJE PRAVA NA KONTAKT SA DJETETOM ŠIREG PORODIČNOG KRUGA LICA

Apstrakt: U ovom radu istražujemo izvore prava Evropske unije kojima je uređen jedan segment roditeljske odgovornosti – pravo na kontakt sa djetetom. Naše istraživanje se dotiče prelaska sa konvencijskog (međudržavnog) uređivanja oblasti pravosudne saradnje za bračne sporove i pitanje roditeljske odgovornosti na uređivanje koje su vršile institucije Evropske unije, pri čemu je posebna pažnja usmjerena na Regulativu Brisel II bis. Kratko ukazujemo na njen odnos sa Haškom konvencijom o građansko-pravnim aspektima međunarodne otmice djece, Haškom konvencijom o nadležnosti, mjerodavnom pravu, priznanju, izvršenju i saradnji na području roditeljske odgovornosti i mjera za zaštitu djece, te drugim međunarodnim izvorima prava, dok se detaljnije bavimo njenim odnosom sa Regulativom Brisel II bis recast, koja će se primjenjivati od 1. avgusta 2022. godine. Odnosa potomjom analiziramo isključivo u području prava na kontakt sa djetetom. Pored navedenog, analiziramo prvi predmet u kojem je Sud pravde Evropske unije odlučivao u pogledu primjene Regulative Brisel II bis na zahtjev baka i djedova za ostvarivanje prava na kontakt s djetetom, u smislu da li se nadležni sud, koji treba da odluči o načinima ostvarivanja takvog prava, određuje na osnovu navedene regulative ili na osnovu pravila međunarodnog privatnog prava država članica. Predmetni rad je koristan za stručnu i naučnu zajednicu jer se, između ostalog, bavi pitanjem opravdanosti donošenja posebnog izvora prava koji bi na ravni Evropske unije uredio pitanje uzajamnog izvršenja sudskih odluka o pravima na kontakt

* strbacr73@gmail.com

sa djecom, kako je to predložila Republika Francuska, inicijalno rukovođena osnovnim pravom djeteta na kontakt sa oba roditelja.

Ključne riječi: *pravo na kontakt sa djetetom, francuski prijedlog, Regulatorna Brisel II bis, Regulatorna Brisel II bis recast, sudska praksa.*

1. Uvod

Bazični pravni akt u oblasti pravosudne saradnje za bračne sporove i pitanja roditeljske odgovornosti na ravni Evropske unije, kojim su u većem obimu preuzete odredbe Konvencije Brisel II od 28. maja 1998. godine (Gaudemet-Tallon, 2001: 83–122; Kennett, 1999: 467–472), bila je Regulatorna Savjeta 1347/2000 od 29. maja 2000. godine o nadležnosti, priznavanju i izvršenju sudskih odluka u bračnim sporovima i stvarima povezanim s roditeljskom odgovornošću za djecu oba supružnika (Regulatorna Brisel II)¹. Ovaj sekundarni izvor pravne tekovine Unije, kojim je ozvaničeno `prodiranje` tadašnje Evropske zajednice u Porodično pravo (McEleavy, 2002: 883–908), nije sadržinski odredio pojam roditeljske odgovornosti, kao što to nije učinjeno ni u Konvenciji Brisel II. U svakom slučaju, on je stavljen van snage donošenjem Regulatorne Savjeta (ES) 2001/2003 od 27. novembra 2003. godine o nadležnosti, priznavanju i izvršenju sudskih odluka u bračnim sporovima i u stvarima povezanim s roditeljskom odgovornošću, u pravnoj literaturi poznatoj i kao „Regulatorna Brisel II bis“, koja je od 1. marta 2005. godine obavezujuća za sve države

1 Za označavanje regulative kao pravnog akta Evropske unije koristi se i termin „uredba“. Ipak, termin „regulatorna“ je najbliži originalnom nazivu ovog akta na engleskom i francuskom jeziku, te je najprihvatljiviji iz razloga što ostali termini zapravo predstavljaju prevod originalnog naziva na srpski jezik. Veoma je teško regulativi, kao posebnom pravnom aktu naći istovjetno značenje u okviru domaćih pravnih akata. U zemljama regiona postoje različiti pristupi ovom pitanju. Termin „regulatorna“ se sadrži i u radovima kao što su: Radivojević, Z. i Knežević-Predić, V. (2009). *Kako nastaje i deluje pravo Evropske unije*, Službeni glasnik Republike Srbije; Stanivuković, M. (2001). *Regulatorna Saveta o nadležnosti i priznavanju i izvršenju sudskih odluka u građanskim i trgovinskim stvarima (2002/44/ES)*, Evropsko zakonodavstvo br. 1/02; Tučić, B. (2016). *Suverenitet, jurisprudencija i ustavni pluralizam: ogled u pravnom poretku Evropske unije*, JU Narodna i univerzitetska biblioteka Republike Srpske, Banja Luka. Na ovom mjestu je važno da se istakne da se u Republici Srbiji, u okviru prevoda člana 288 Ugovora o funkcionisanju Evropske unije, umjesto termina „regulatorna“ koristi termin „uredba“. U tom smislu, pogledati prevod prečišćene verzije Ugovora o Evropskoj uniji i Ugovora o funkcionisanju Evropske unije – dostupno na:

https://www.mei.gov.rs/upload/documents/eu_dokumenta/ugovor_o_eu_i_funkcionisanju_eu_prociscena_verzija_jul_20.pdf

članice evropske organizacije, osim za Kraljevinu Dansku (Boele-Woelki & González-Beilfuss, 2007). Važno je da se istakne da je, kada je riječ o području roditeljske odgovornosti koje se odnosi na kontakt sa djecom, Republika Francuska još 3. jula 2000. godine predložila da Savjet donese Regulativu o uzajamnom izvršenju sudskih odluka o pravima na kontakt sa djecom (Initiative OJ C 234, 15. 8. 2000).

Regulativa Brisel II bis, pored eksplanatornih iskaza iz uvodnih izjava, sadrži pravne norme koje su, zbog utvrđivanja načina priznavanja i izvršenja sudskih odluka, autentičnih isprava i sporazuma u Uniji, u službi njihovog slobodnog protoka i rješavanja sukoba nadležnosti između država članica, ali i u službi ustoličavanja, kroz konstitutivne jedinice tog sekundarnog izvora prava, pravila za njihovo priznavanje i izvršenje u državama članicama.

Regulativa Brisel II bis predstavlja suplement Haškoj konvenciji o građansko-pravnim aspektima međunarodne otmice djece od 25. oktobra 1980. godine (Tetley, 2012: 135–141), kao „jednom od najuspješnijih instrumenata usvojenih pod okriljem Haške konferencije za međunarodno privatno pravo“ (Kostić-Mandić, 2017: 397; Župan, Ledić i Drventić, 2019: 9–30) i uvodi posebna pravila u pogledu njene povezanosti sa odredbama Haške konvencije o nadležnosti, mjerodavnom pravu, priznanju, izvršenju i saradnji na području roditeljske odgovornosti i mjera za zaštitu djece (Stanivuković, 2018: 25–48; Trimmings & Momoh, 2021: 1–19). Sasvim sigurno, ova regulativa pokriva dvije oblasti porodičnog prava – bračna pitanja i roditeljsku odgovornost. Međutim, dok se inicijalna Regulativa Brisel II, u segmentu roditeljske odgovornosti, odnosila samo na roditeljsku odgovornost u pogledu zajedničke djece roditelja koji se razvode, kroz Regulativu Brisel II bis je roditeljska odgovornost u cijelosti obuhvaćena, odnosno proširena na svu djecu bez obzira na bračni status, a važno je da u njen djelokrug ulaze i građanski aspekti međunarodne otmice djece (Kruger & Samyn, 2016: 2).

Evropska komisija je 30. juna 2016. godine, u skladu sa članom 65 Regulative Brisel II bis, a na osnovu informacija koje su dostavile države članice, izradila izvještaj o primjeni ovog sekundarnog izvora prava (52014DC0225), te nakon javnih konsultacija preduzela mjere u cilju izrade akta kojim će se unaprijediti postojeća rješenja. Navedeno je rezultiralo time što je u posebnom zakonodavnom postupku (Craig & De Burca, 2011: 130), nakon što je Evropski parlament 18. januara 2018. godine dostavio mišljenje o Prijedlogu Komisije, a 14. marta 2019.

godine mišljenje o Prijedlogu u kojem su inkorporisani stavovi Savjeta, donesena Regulativa Savjeta (EU) 2019/1111 od 25. juna 2019. godine o nadležnosti, priznavanju i izvršenju odluka u bračnim sporovima i u stvarima povezanim s roditeljskom odgovornošću, te o međunarodnoj otmici djece (Regulativa Brisel II bis recast) (Musseva, 2020: 129–142), koja će se, s izuzetkom Kraljevine Danske, početi primjenjivati 1. avgusta 2022. godine, osim čl. 92, 93 i 103 (odredbe kojima se Komisija ovlašćuje za donošenje delegiranih akata i ažuriranje odgovarajućih priloga – obrazaca) koji se primjenjuju od 22. jula 2019. godine. Članom 104, stav 1 Regulative Brisel II bis recast određeno je da se Regulativa Brisel II bis stavlja van snage od 1. avgusta 2022. godine.

U nastavku, upotrebom metode analize, komparativne, istorijske i metode slučaja dajemo prikaz razlika između Regulative Brisel II bis i Regulative Brisel II bis recast, u dijelu koji se odnosi na pravo na kontakt sa djetetom, „kao aspektom roditeljske odgovornosti koji se ogleda naročito u pravu da se dijete odvede iz mjesta svog uobičajenog boravišta na ograničeni period vremena, uključujući prava koja se odnose na njegu ličnosti djeteta“ (Lazić, et al., 2018: 30). Takođe, analiziramo prvi predmet u kojem je Sud pravde Evropske unije odlučio u pogledu primjene Regulative Brisel II bis na zahtjev baka i djedova za ostvarivanje prava na kontakt s djetetom, u smislu da li se nadležni sud, koji treba da odluči o načinima ostvarivanja takvog prava, određuje na osnovu navedene regulative ili na osnovu pravila međunarodnog privatnog prava država članica. U konačnici donosimo zaključna razmatranja.

2. Prikaz razlika između odredbi Regulative Brisel II bis i Regulative Brisel II bis recast u segmentu ostvarivanja prava na kontakt sa djetetom

Uvodnim izjavama Regulative Brisel II bis pokušava se, između ostalog, razriješiti dilema u vezi sa francuskim prijedlogom za donošenje posebnog akta koji bi uredio pitanje uzajamnog izvršenja sudskih odluka o pravima na kontakt sa djecom jer je posredstvom njih evropski zakonodavac ukazao da se pitanje primjene propisa o roditeljskoj odgovornosti često javlja u kontekstu bračnih predmeta (Biagioni, 2019: 289). Stoga, kako se navodi, nema potrebe za donošenje posebnog pravnog akta koji bi uredio pitanje roditeljske odgovornosti, a samim tim i pitanje prava na kontakt sa djetetom, već je cjelishodnije da postoji jedinstven izvor prava (tačka (6) uvodnih izjava). U ovom dijelu je važno spomenuti da na ravni Savjeta Evrope postoji poseban izvor prava koji uređuje pitanje kontakta sa djecom.

Riječ je o Konvenciji iz 2003. godine čija se „osnovna načela razlikuju u odnosu na krug lica koja imaju pravo na kontakte sa djetetom, pa su tako načela za određivanje kontakata sa roditeljima odvojena od načela za određivanje kontakata sa drugim licima. Ostala načela koja su od posebne važnosti odnose se na procesna prava djeteta, načine rješavanja sporova o kontaktima te mjere osiguranja i jemstva radi ostvarivanja prava na kontakte.“ (Rešetar, 2019: 245). Prijedlog pomenute konvencije spominje se u Radnom dokumentu Komisije o uzajamnom priznavanju odluka u stvarima povezanim sa roditeljskom odgovornošću iz marta 2001. godine [COM(2001) 166 final], kao jednom od pripremljenih dokumenata pred donošenje Regulative Brisel II bis. Vratimo se u nastavku uporednom prikazu odabranih sekundarnih izvora prava Unije koji uređuju pitanje kontakata sa djetetom.

Evropski zakonodavac je pojam roditeljske odgovornosti sadržinski odredio na istovjetan način u Regulativi Brisel II bis i Regulativi Brisel II bis recast, propisujući da on označava prava i obaveze koje se odnose na dijete ili njegovu imovinu, koja su sudskom odlukom dodijeljena fizičkom ili pravnom licu, primjenom prava ili sporazumom sa pravnom dejstvom, te da u sebi inkorporira pravo starateljstva i pravo na kontakt s djetetom. Ipak, u pristupu i obimu regulisanja segmenta kontakata sa djetetom, postoje značajne razlike između ova dva izvora prava (ArasKramar, 2020: 92). Razumljivo, potonji izvor prava je sveobuhvatniji i osjetno precizniji, kako u dijelu uvodnih izjava, tako i u normativnom dijelu (Magnus & Mankowski, 2012), premda, kako će se pokazati, još uvijek postoji prostor za značajna unapređenja. U uvodnim izjavama² se razlozi za njegovo donošenje, između ostalog, svode na potrebu da prekogranični sporovi koji se odnose na djecu budu kraći i jeftiniji bez potrebe za proglašenjem izvršnosti za sve odluke u predmetima povezanim sa roditeljskom odgovornošću (Carpaneto, 2019: 265–285). U normativnom dijelu se to jasno i utvrđuje u članu 34 Regulative Brisel II bis recast. Na ovom mjestu umjesno je da se podsjetimo da je Regulativom Brisel II bis tajuslov već ukinut za određene odluke kojima se odobrava pravo na kontakt i određene odluke koje podrazumijevaju povratak djeteta.

Težnja evropskog zakonodavca je da se između država članica konstituišu jednaki uslovi u pogledu prekograničnog izvršenja odluka u stvarima povezanim sa roditeljskom odgovornošću. Naime, u pojedinim državama članicama predmetne su odluke izvršne bez obzira što nije iscrpljena mogućnost izjavljivanja pravnih lijekova, dok je u drugima izvršnost

2 Tačke 18, 46, 58, 61, 66, 75, 76, 79, 82, 83 i 84 uvodnih izjava Regulative Brisel II bis recast.

odluke uslovljena iscrpljivanjem navedene mogućnosti. S obzirom na potrebu da se vodi računa o hitnim razlozima i situacijama, Regulativa Brisel II bis recast, u članu 27, stav 6, predviđa da sud države članice porijekla određene odluke u stvarima povezanim sa roditeljskom odgovornošću može proglasiti privremeno izvršnim, čak i ako se protiv njih još može izjaviti pravni lijek, i to odluke kojima se nalaže povratak djeteta u skladu sa Haškom konvencijom iz 1980. godine i odluke kojima se dodjeljuje pravo na kontakt sa djetetom.

Obje regulative određuju da se u predmetima povezanim s roditeljskom odgovornošću, zbog zaštite interesa djeteta, nadležnost ustanovljuje uz uvažavanje `kriterijuma blizine`, prema kojem je primarno nadležna država članica u kojoj dijete ima uobičajeno boravište, osim u određenim slučajevima mijenjanja djetetovog uobičajenog boravišta ili kada drugačije proizilazi iz sporazuma nosilaca roditeljske odgovornosti.

Novinu i svojevrstan korak naprijed predstavljaju smjernice iz tačke (61) uvodnih izjava Regulative Brisel II bis recast u vezi sa načinom ostvarivanja prava na kontakt sa djetetom iz druge države članice, gdje se konstatuje da tijela nadležna za izvršenje ili sudovi u državi članici izvršenja trebaju imati pravo da detaljno utvrde praktične okolnosti ili pravne uslove koje je potrebno ispuniti u skladu sa pravom države članice izvršenja, ali se i jasno sugerše da bi trebalo da se u državi članici izvršenja olakša izvršenje odluke, koju zbog njene neodređenosti nije mogće izvršiti, na način što bi se omogućilo tijelu nadležnom za izvršenje ili sudu izvršenja da je učini konkretnijom i preciznijom. Radi usklađivanja sa pravnim zahtjevima koji su u segmentu izvršenja sadržani u nacionalnom pravu države članice izvršenja, poput učešća organa za dječju zaštitu ili psihologa u fazi izvršenja, sugerše se i utvrđivanje svih neophodnih mjera. Istovremeno se ističe da nijednom takvom mjerom ne bi trebalo uticati na bitne elemente odluke o ostvarivanju prava na kontakt sa djetetom niti ih prevazilaziti, kao ni omogućiti sudu izvršenja da mjere koje nisu sadržane u okviru prava države članice izvršenja zamijeni drugim mjerama. Navedene smjernice su pretočene u pravne norme etablirane u članu 54 Regulative Brisel II bis recast.

U uvodnim izjavama Regulative Brisel II bis recast se ukazuje na potrebu da zahtjeve za saradnju u stvarima povezanim sa roditeljskom odgovornošću, centralnom tijelu države članice suda koji podnosi zahtjev ili nadležnom tijelu koje podnosi zahtjev, upute sudovi i nadležna tijela, s tim da u tim zahtjevima trebaju biti sadržani i zahtjevi za

pružanjem informacija i pomoći nosiocima roditeljske odgovornosti koji zahtijevaju priznavanje i izvršenje odluka na području zamoljenog centralnog tijela, posebno u vezi sa pravima na kontakt i povratkom djeteta, uključujući informacije o dobijanju pravne pomoći, zahtjeve za olakšavanje postizanja sporazuma među nosiocima roditeljske odgovornosti posredovanjem ili drugim načinima alternativnog rješavanja sporova, te zahtjeve upućene sudu ili nadležnom tijelu da razmotri potrebu za preduzimanjem mjera za zaštitu djeteta ili njegove imovine. Nasuprot navedenom detaljnom usmjeravanju saradnje centralnih tijela, te nadležnih sudova i tijela, koje je ugrađeno u član 79 novog izvora prava, Regulativa Brisel II bis, u uvodnoj izjavi (25) kratko sugerije da bi centralna tijela trebala da sarađuju u opštim i pojedinačnim predmetima, kao i u svrhu podsticanja postizanja prijateljskog rješenja u porodičnim sporovima oko pitanja roditeljske odgovornosti, navodeći da centralna tijela sarađuju u Evropskoj pravosudnoj mreži u građanskim i trgovačkim stvarima, uspostavljenoj Odlukom Savjeta 2001/470/EZ od 28. maja 2001.

U tački 82 uvodnih izjava Regulative Brisel II bis recast sadrže se smjernice u vezi sa pravnom pomoći, prema kojima ako je sud neke države članice već donio odluku o stvarima povezanim sa roditeljskom odgovornošću ili razmatra takvu odluku, a njeno provođenje treba da se izvrši u drugoj državi, sud bi trebao da je u mogućnosti da zatraži pomoć sudova ili nadležnih organa te druge države članice u vezi sa provođenjem odluke. U tački 83 daju se smjernice u vezi sa provođenjem postupka po zahtjevu za smještaj djeteta u drugoj državi članici. S tim u vezi, određuje se da je potrebno provesti savjetovanje za dobijanje pristanka za smještaj djeteta u drugoj državi članici, pri čemu je naglašeno da sud ili nadležan organ koji razmatra zahtjev za smještaj treba, prije nego što naloži ili dogovori smještaj, pribaviti pristanak nadležnog tijela države članice u kojoj bi dijete bilo smješteno. Konstatuje se da bi države članice, u skladu sa sudskom praksom Suda³, trebale uspostaviti jasna pravila i postupke u svrhu dobijanja pristanka na osnovu odredbi Regulative Brisel II bis recast, kako bi se garantovalipravna sigurnost i brzina u postupanju, s tim da izostanak odgovora u roku od tri mjeseca ne bi trebalo tumačiti kao pristanak, a smještaj ne bi trebalo izvršiti bez pristanka. U nastavku ovog dijela uvodnih izjava

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*, itd.

određuje se minimalna sadržina zahtjeva. Naime, on treba da uključuje barem sljedeće elemente: izvještaj o djetetu i razloge za predloženi smještaj ili zbrinjavanje; informaciju o očekivanom trajanju smještaja; informaciju o razmatranim načinima finansiranja, upotpunjenu svim drugim informacijama koje bi zamoljena država članica mogla smatrati relevantnim, poput svih predviđenih mjera nadzora, mjera za kontakt s roditeljima, drugim srođnicima ili drugim osobama s kojima je dijete u bliskom odnosu; razloge zašto se takav kontakt ne razmatra u kontekstu člana 8 Evropske konvencije o zaštiti ljudskih prava i osnovnih sloboda. Uzimajući u obzir navedenu sudsku praksu Suda, ako se pristanak na smještaj daje za utvrđeni period, taj pristanak ne bi se trebao odnositi na odluke ili dogovore kojima se produžuje trajanje smještaja. U takvim bi okolnostima trebalo podnijeti novi zahtjev za pristanak.

Ako se u državi članici djetetovog uobičajenog boravišta razmatra odluka o smještaju djeteta u ustanovu za dječju zaštitu ili kod hranitelja, sud bi u najranijoj fazi postupka trebao razmotriti odgovarajuće mjere garantovanja poštovanja prava djeteta, posebno prava na očuvanje njegovog identiteta te prava na održavanje kontakta s roditeljima, ili prema potrebi s drugim srođnicima u kontekstu čl. 8, 9 i 20 Konvencije Ujedinjenih nacija o pravima djeteta. Navedenim odredbama ove konvencije države ugovornice se, između ostalog, obavezuju da će poštovati pravo djeteta da sačuva svoj identitet, uključujući državljanstvo, ime i porodične odnose priznate zakonom, a kada je dijete nezakonito lišeno nekih ili svih elemenata svog identiteta, te države će pružiti odgovarajuću zaštitu u cilju njegovog ponovnog brzog uspostavljanja. Pored navedenog, države ugovornice obezbjeđuju da se dijete protiv njegove volje ne razdvaja od roditelja, osim kada nadležni organi koji podliježu sudskoj kontroli utvrde da je takvo razdvajanje neophodno u najboljem interesu za dijete. Takvo je utvrđivanje neophodno u određenom slučaju, poput slučaja koji uključuje zlostavljanje ili zanemarivanje djeteta od strane roditelja, ili u slučaju kada roditelji žive odvojeno i mora se donijeti odluka o djetetovom prebivalištu. Takođe, države ugovornice treba da poštuju pravo djeteta koje je odvojeno od jednog ili oba roditelja da redovno održava lične odnose i neposredan kontakt sa oba roditelja, osim ako je to u suprotnosti sa najboljim interesima djeteta. Prema slovu Konvencije, dijete koje je privremeno ili trajno lišeno porodičnog okruženja ili kome se ne može dozvoliti da ostane u tom okruženju, ima pravo na posebnu zaštitu i pomoć koju pruža država, a države ugovornice su se obavezale da će svojim nacionalnim propisima osigurati alternativnu njegu za takvo dijete, koja može, između ostalog, obuhvatati hraniteljski

smještaj, kafale islamskog zakona, usvojenje ili po potrebi smještaj u odgovarajuće ustanove za njegu djece. Pri razmatranju rješenja, dužna pažnja se posvećuje poželjnosti kontinuiteta u vaspitanju djeteta i etničkoj, vjerskoj, kulturnoj i jezičkoj pripadnosti djeteta.

Ako je sud upoznat s posebnom povezanošću djeteta sa drugom državom članicom, odgovarajuće mjere mogle bi posebno uključivati obavijest konzularnom tijelu te države članice ako je primjenjiv član 37, tačka (b) Bečke konvencije o konzularnim odnosima, prema kojoj, ako su relevantne informacije dostupne nadležnim organima države prijema, takvi organi imaju dužnost da bez odlaganja obavijeste nadležno konzularno predstavništvo o svakom slučaju kada se čini da je određivanje staratelja ili povjerioca u interesu maloljetnika koji je državljanin države šiljateljice. Davanje ovih informacija, međutim, ne prejudicira djelovanje propisa države prijema u vezi sa takvim određivanjima. Informacijama koje je dostavilo centralno tijelo te druge države članice mogao bi se takođe podići nivo takve osviještenosti. Odgovarajuće mjere bi mogle uključivati i zahtjev toj državi članici na osnovu Regulative Brisel II bis recast za informacijama o roditelju, srodniku ili drugim osobama koje bi mogle biti pogodne za brigu o djetetu. Nadalje, zavisno od okolnosti, sud bi takođe mogao zatražiti informacije o postupcima i odlukama koje se odnose na roditelja ili braću i sestre djeteta. Od presudne važnosti i dalje bi trebali biti interesi djeteta.

3. Nadležnost za odlučivanje o zahtjevu baka I djedova za pravo na kontakt sa djetetom (Slučaj C- 335/17 *Neli Valcheva v Georgios Babanarakis*)

Pred prvostepenim bugarskim sudom vođen je postupak po zahtjevu Neli Valcheve, bake Hristosa Babanarakisa, rođenog 2002. godine u braku Mariane Koleve, kćerke tužiteljice, i G. Babanarakisa, koji je prestao odlukom grčkog suda koji je starateljstvo nad Hristosom Babanarakisom povjerio njegovom ocu. Taj je sud odredio načine ostvarivanja majčinog prava na kontakt sa djetetom, koji uključuju kontakte internetom i telefonom, kao i lične susrete u Grčkoj u trajanju od nekoliko sati jednom mjesečno. Tužiteljica je u svom zahtjevu navela da joj je onemogućeno održavanje kvalitetnog kontakta sa unukom, kao i da je bezuspješno tražila podršku grčkih tijela, te je zahtijevala da bugarski sud utvrdi načine ostvarivanja prava na kontakt sa unukom. Njen zahtjev je išao za tim da joj se odobri da unuka redovno viđa nekoliko vikenda svakog mjeseca, kao i da on ostaje kod nje jednu ili dvije sedmice u toku praznika dva

puta godišnje. Prvostepeni sud se oglasio nenadležnim za odlučivanje po zahtjevu tužiteljice, a drugostepeni sud je potvrdio prvostepenu odluku, navodeći da se Regulativa Brisel II bis primjenjuje na predmete koji se odnose na pravo na kontakt djeteta sa širim porodičnim krugom lica, u koji pripadaju njegove bake i djedovi, i da su na osnovu člana 8 te regulative za odlučivanje o zahtjevu nadležni sudovi države članice u kojoj je dijete imalo uobičajeno boravište u trenutku pokretanja postupka pred sudom, odnosno grčki sudovi. Na odluku drugostepenog suda tužiteljica je izjavila žalbu Vrhovnom kasacionom sudu Republike Bugarske, koji je uputio zahtjev Sudu pravde Evropske unije postavljajući prethodno pitanje (Rodin, 2011: 127–144) o tome da li se Regulativa Brisel II bis primjenjuje na pravo na kontakt s djetetom baka i djedova, odnosno treba li pojam „pravo na kontakt s djetetom“ iz člana 1, stav 2, tačka (a) i člana 2, tačka (10) Regulative Brisel II bis tumačiti na način da se ne primjenjuje samo na kontakt između roditelja i djece već i na kontakt sa drugim srodnicima koji nisu roditelji, posebno sa bakom i djedom? Suštinski, nacionalni sud je postavio pitanje treba li se određivanje suda nadležnog za odlučivanje o zahtjevu u vezi sa pravom na kontakt s djetetom, izvršiti na osnovu Regulative Brisel II bis ili na osnovu međunarodnog privatnog prava države članice.

Kao što smo naprijed naveli, a to je istakao i opšti pravobranilac Marc Szipunar u uvodnom dijelu Mišljenja u predmetu C-335/17, Sudu pravde prvi put pružila prilika da odluči u pogledu primjene Regulative Brisel II bis na zahtjev baka i djedova za pravo na kontakt s djetetom. Koristeći tu priliku, taj sud je u svojoj presudi od 31. maja 2018. godine istakao da se u navedenoj regulativi ne navodi da li „pravo na kontakt“, kako je ono definisano u njenom članu 2, tačka (10) obuhvata pravo baka i djedova na kontakt sa djetetom, kao i da taj pojam treba tumačiti autonomno, uzimajući u obzir njegov tekst, strukturu i ciljeve Regulative Brisel II bis, ali i pripremne akte pred njeno donošenje, kao i druge akte prava Unije i međunarodnog prava. Dalje je Sud naveo da je u navedenoj odredbi pravo na kontakt definisano široko, te da naročito obuhvata pravo da dijete, na ograničeno vrijeme, bude odvedeno na mjesto koje nije njegovo uobičajeno boravište. Iz navedenog, prema ocjeni Suda pravde, proizilazi da tom definicijom nije ustanovljeno nikakvo ograničenje u pogledu lica koja mogu biti nosioci prava na kontakt. Kako bi se utvrdilo jesu li bake i djedovi među osobama na koje se primjenjuje ta definicija, Sud pravde je uzeo u obzir područje primjene Regulative, kako je to navedeno u njenom članu 1, stav 1, tačka (b), na osnovu kojeg se ta regulativa primjenjuje na dodjelu, izvršavanje, prijenos, ograničenje ili oduzimanje roditeljske odgovornosti.

Pojam prava na kontakt sa djetetom pominje se u članu 1, stav 2, tačka (a), kao i u članu 2, tačka 7 Regulative. U članu 1, stav 2, tačka (a) se navodi da se predmeti koji se odnose na roditeljsku odgovornost tiču i prava na roditeljsko staranje i prava na kontakt s djetetom. Kada je riječ o članu 2, tačka 7, a kako smo već naprijed naveli, njime se pojam roditeljske odgovornosti definiše kao „prava i obaveze koje se odnose na dijete i njegovu imovinu, koji su sudskom odlukom dodijeljeni fizičkoj ili pravnoj osobi, primjenom prava ili sporazumom sa pravnim dejstvom, uključujući, između ostalog, i pravo roditeljskog staranja i odgoja djeteta te pravo na kontakt sa djetetom. S obzirom na te odredbe, prema shvatanju Suda pravde, Regulativom Brisel II bis se abrogaciono ne isključuje da je pravo na kontakt sa djetetom koje zahtijevaju bake i djedovi u odnosu na svoje unuke obuhvaćeno njenim područjem primjene.

4. Zaključna razmatranja

Jedan od osnovnih ciljeva Regulative Brisel II bis recast je da se unaprijede pravila o zaštiti djece u slučajevima prekograničnih sporova o roditeljskoj odgovornosti, kao što su oni koji se odnose na starateljstvo, pravo na kontakt sa djetetom i otmicu djeteta. Inovirane odredbe dopunjuju postojeće kroz: predviđanje jasnijih pravila o mogućnosti da dijete izrazi svoje stavove, te se uvodi obaveza da se djetetu istinski pruži za to prilika; potpuno ukidanje egzekviture za sve odluke u pitanjima roditeljske odgovornosti, a što će uštedjeti vrijeme i novac za građane kada odluka treba da cirkuliše iz jedne u drugu državu članicu; poboljšana i jasnija pravila o slučajevima otmice djeteta unutar Unije posredstvom uvođenja jasnih rokova kako bi se osiguralo da se ovi slučajevi rješavaju efikasno; jasnija pravila o prometu autentičnih isprava i vansudskih sporazuma; predviđanje da će sporazumi o razvodu, zakonskoj rastavi ili pitanjima roditeljske odgovornosti moći cirkulisati kada su praćeni odgovarajućom potvrdom; jasnije odredbe o smještaju djeteta u drugu državu članicu, uključujući potrebu za prethodnim pristankom za sve smještaje, osim tamo gdje dijete treba biti smješteno kod roditelja; usklađivanje određenih pravila za izvršni postupak, iako postupak izvršenja i dalje uređuje zakon države članice izvršenja; uvođenje nekih usklađenih osnova za obustavu ili odbijanje izvršenja, čime se daje veća pravna sigurnost roditeljima i djeci (Blackburn, 2019). Ipak, svjesni da se *Recast* kao tehnika koristi kako bi se u izvorni tekst propisa ugradile usvojene izmjene i dopune (novi momenti), kao i da pravni tekst koji se izrađuje primarno treba da za osnovu ima detaljne analize u svrhu otkrivanja eventualnih pravnih

praznina i nedostataka u propisu na snazi, kao i da inovirani tekst propisa prolazi kroz kompletnu zakonodavnu proceduru i objavljuje se u „Službenom glasniku Evropske unije“, zapaženo je da se u vremenskom intervalu u kojem se još uvijek aktuelno primjenjuje Regulativa Brisel II bis, te se očekuje primjena Regulative Brisel II bis recast, pred Sudom pravde Evropske unije pojavilo prethodno pitanje koje se tiče prava na kontakt djeteta sa širim porodičnim krugom lica. Suštinski, postavljeno je pitanje da li će za odlučivanje u vezi sa postavljenim zahtjevom za kontakt biti nadležan sud koji treba da se odredi na osnovu odredbi te regulative ili sud koji treba da se odredi na osnovu međunarodnog privatnog prava države članice.

Iz naprijed izvršenog komparativnog prikaza razlika između Regulative Brisel II bis i Regulative Brisel II bis recast, ipak, nije jasno vidljivo da se pravo na kontakt odnosi i na pravo koje je rezervisano i za širi krug srodnika djeteta – odgovor na to pitanje abrogaciono ne daje ni nova regulativa. Da je to nedvosmisleno i jasno propisano, ne bi postojala ni potreba za postavljanjem prethodnog pitanja, kao ni potreba da se Sud pri odlučivanju koristi čudesnom matricom pozivanja na cilj i područje primjene Regulative, te namjeru zakonodavca. Pored toga, Sud u odluci koju smo u ovom radu razmatrali tumači sadržinska određenja što, prema našoj ocjeni, nije uobičajeno jer sadržinska određenja (definicije) i služe kako bi se jasno odredili pojmovi koji se koriste u izvoru prava. Opravdano je, stoga, postaviti pitanje da li se izraz „pravo na kontakt“ mogao preciznije odrediti u samoj regulativi. Tako bi se izbjeglo ponovno postavljanje istog prethodnog pitanja nakon početka primjene Regulative Brisel II bis recast, koja iako sadrži sveobuhvatnije odredbe o roditeljskoj odgovornosti, pa tako i o pravu na kontakt, ipak ostavlja dovoljno širok prostor za razmišljanje da li bi realizacija francuskog prijedloga za donošenje posebnog izvora prava u području kontakta sa djetetom, upotpunjenog dodatnim momentima vezanim za pitanja nadležnosti i drugim pitanjima koja smo naprijed analizirali, bila bolje rješenje. Ovako, Regulativi Brisel II bis (ali i Regulativi Brisel II bis recast) može se opravdano prigovoriti da predstavlja „model propis“ koji se, u dijelu ostvarivanja prava na kontakt s djetetom, odlikuje priličnom nedorečenošću, što ga sa jedne strane čini pogodnim za tumačenje od strane Suda, a sa druge nepogodnim za praktičnu primjenu koja je od bazične važnosti za postizanje adekvatnog nivoa pravne sigurnosti. Iako su države članice bile opredjeljene da sačuvaju svoje nadležnosti u oblasti roditeljske odgovornosti, pa samim tim i u segmentu ostvarivanja kontakta djeteta sa širim porodičnim

krugom lica, Sud pravde Evropske unije je zauzeo stav da se nadležni sud mora odrediti u skladu sa rješenjima Regulative Brisel II bis, a ne u skladu sa međunarodnim privatnim pravom države članice.

Literatura i izvori

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, Janury 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, Janury 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, Janury 2021. From

DOI : <https://doi.org/10.3406/tcfdi.2001.1097>

Kostić-Mandić M. (2017). *Međunarodno privatno pravo*, Pravni fakultet Univerziteteta 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.

McEleavy, 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 Ila 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>

Radivojević, Z. i Knežević-Predić, V. (2009). *Kako nastaje i deluje pravo Evropske unije*, Službeni glasnik Republike Srbije.

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.

Stanivuković, M. (2001). *Regulativa Saveta o nadležnosti i priznanju i izvršenju sudskih odluka u građanskim i trgovinskim stvarima (2002/44/ES)*, Evropsko zakonodavstvo br. 1/02.

Stanivuković, M. (2018). *Bitka za decu: O Haškoj konvenciji o zaštiti dece*, Revija za evropsko pravo – Periodični časopis Udruženja za evropsko pravo, Kragujevac, XX (2018) 2–3, str. 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

Trimmings, 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

Tučić, B. (2016). *Suverenitet, jurisprudencija i ustavni pluralizam: ogled u pravnom poretku Evropske unije*, JU Narodna i univerzitetska biblioteka Republike Srpske, Banja Luka.

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.

EU propisi, Konvencije, inicijative i radni dokumenti:

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).

Ugovor o Evropskoj uniji i Ugovor o funkcionisanju Evropske unije – dostupno na:

https://www.mei.gov.rs/upload/documents/eu_dokumenta/ugovor_o_eu_i_funkcionisanju_eu_prociscena_verzija_jul_20.pdf

Praksa Suda pravde EU:

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.*

Nebojša Maksimović,*
Doktorand,
Pravni fakultet Univerziteta u Nišu

pregledni naučni rad
10.5937/zrpfno-32306

UDK: 340.132 (497.1) "1918/1941"

Rad primljen: 19.05.2021.

Rad prihvaćen: 27.05.2021.

NADZOR DRŽAVNE VLASTI NAD LOKALNOM SAMOUPRAVOM U VIDOVDANSKOM USTAVU

Apstrakt: Pitanje oblika nadzora koju državna vlast vrši nad lokalnom samoupravom bilo je vrlo aktuelno u periodu donošenja Vidovdanskog ustava. Rad prati njegov razvoj od ustavnih nacрта Vesnićeve i Pašićeve vlade preko izmena i dopuna u Ustavnom odboru do konačnog usvajanja u Ustavotvornoj skupštini juna 1921. godine i donošenja Zakona o opštoj upravi i Zakona o oblasnoj i sreskoj samoupravi aprila 1922. godine. Analizirana su ustavna i zakonska rešenja koja su regulisala pravni položaj državnih organa u oblastima i srezovima, organa lokalne samouprave i njihovi međusobni odnosi. Državni nadzor nad lokalnom samoupravom, u prvom redu oblasnom, razmatran je u kontekstu nadzora nad njenim aktima i organima. Posebno je prikazan nadzor nad oblasnim finansijama, koliko zbog značaja za funkcionisanje oblasne samouprave toliko i zbog ograničenja kome je bila izložena. Cilj istraživanja je da ukaže na pravne odnose centralne uprave i lokalne samouprave u Kraljevini Srba, Hrvata i Slovenaca, utemeljene Vidovdanskim ustavom i Zakonom o oblasnoj i sreskoj samoupravi.

Ključne reči: Vidovdanski ustav, lokalna samouprava, državni nadzor, kontrola zakonitosti i celishodnosti.

*nebojisa.maksimovic@gmail.com

1. Uvodna razmatranja

Osnovne konture državnog nadzora nad lokalnom samoupravom, sadržane u Vidovdanskom ustavu, proizašle su iz nacрта Vesnićeve i Pašićeve vlade. Reč je o nacrtu koji je izradila vlada Milenka Vesnića u drugoj polovini 1920. godine, a prihvatila i neznatno dopunila vlada Nikole Pašića januara 1921. godine. Politika Pašićeve vlade fokusirala se na sprovođenje političke centralizacije i administrativne decentralizacije putem lokalne samouprave. Unitarizacija raznorodnih istorijskih, ekonomskih i kulturoloških celina imala je svoje ideološko utemeljenje u ideji narodnog jedinstva. Vera u postojanje Srba, Hrvata i Slovenaca kao jednog naroda i nada da „plemenska” podela nije toliko izražena da bi mogla omesti proces nacionalnog i državnopravnog ujedinjenja, vodile su zaključku da političke razlike među ključnim akterima u pitanju unutrašnje organizacije nisu idejne prirode već da reflektuju različite metode ostvarenja istog cilja. Diskusija o federaciji nije odbacivana sa teorijskog aspekta uz priznanje da je koncept savezne države u SAD i Nemačkoj ojačao državnu celinu. Međutim, kad su rezultati prvih izbora, održanih novembra 1920. godine, pokazali rast federalističkih i republikanskih struja, postalo je jasno da nije reč o različitim pravcima koji vode istom cilju već o različitim idejama državne organizacije (Marković, 1920, a: 4–6). Unitarna država sa samoupravom u oblastima, čija veličina i nadležnosti ne bi ugrozile državnopravno jedinstvo, favorizovana je kao bolje rešenje od savezne države. Za razliku od Demokratske stranke, radikali nisu odbacivali federaciju organizovanu na „plemennom” principu, ali su delu hrvatsko-slovenačke opozicije jasno poručili da preterano insistiranje na istorijskoj i kulturološkoj podvojenosti različitih krajeva može izazvati reakciju na srpskoj strani u pravcu objedinjenja srpskih zemalja unutar Kraljevine. Hrvatsko-slovenačkom istorijskom načelu suprotstavljen je srpski etnički princip (Marković, 1920, a: 4–6; Marković, 1920, v: 293).

Opredivši se za državnopravni unitarizam, vladajuća radikalsko- demokratska koalicija je tražila odgovarajući model upravnog sistema koji bi mogao da odgovori složenim unutrašnjim potrebama. Izvestan stepen decentralizacije je bio neophodan jer, pored ostalih razloga, nisu bili ispunjeni ni ključni tehnički uslovi za uspostavljanje administrativnog centralizma. Lazar Marković, glavni redaktor vladinog ustavnog nacрта, smatrao je da ministarstva nisu u stanju preuzeti brigu o celokupnoj unutrašnjoj upravi, koliko zbog nepostojanja adekvatne organizacije toliko i zbog nedostatka sposobnog osoblja.

Saobraćajne veze su bile slabe dok je unifikacija administrativnog prava zahtevala vreme koje jugoslovenski ustavotvorci nisu imali. Centralistički upravni sistem vodio bi daljoj birokratizaciji državnog aparata koji bi postao glomazan i skup – „pravi anahronizam” u jednom istorijskom momentu koji je zahtevao jeftinu i efikasnu upravu (Marković, 1920, b: 321–325).

2. Nadzor države nad samoupravom u nacrtu Pašićeve vlade

Nacrt ustava Pašićeve vlade izvršio je administrativno-teritorijalnu podelu na oblasti, srezove i opštine. Broj oblasti nije precizno utvrđen, ali je predložen njihov najveći broj (do 35). Određen je dozvoljeni raspon broja stanovnika po oblastima (200.000–600.000 stanovnika) dok su oblasti sa Beogradom, Zagrebom i Ljubljanom mogle imati do 800.000 stanovnika.¹

Nadležnost oblasne samouprave određena je sistemom enumeracije pa su joj povereni poslovi oblasnih finansija, unapređenja lokalne privrede, upravljanja oblasnim imanjem, brige o zdravstvenim, socijalnim i saobraćajnim prilikama, mada je zakonom bilo moguće proširiti obim samoupravnih poslova. O poslovima oblasne samouprave odlučivali su njeni organi – skupština i odbor. Prvi je reflektovao volju birača koji izborom na principima opštosti, jednakosti i neposrednosti biraju svoje predstavnike. Drugi je izvršni organ oblasne skupštine s tim što su odbornici birani iz skupštinske sredine,² što je oblasnom odboru, takođe, davalo jednu vrstu neposrednog legitimiteta.

Od akata koje je oblasna skupština izdavala, najznačajnije su oblasne uredbe. Međutim, ovde je lokalnoj samoupravi nametnuto ograničenje jer je uredbe proglašavao oblasni načelnik. Tu se njegove ingerencije nisu završavale jer je nacrtom propisano ovlašćenje da zadrži od proglašenja svaku uredbu za koju smatra da je protivna ustavu i zakonima. Kontrola nad oblasnim aktima nije ograničena samo na nadzor zakonitosti već je uključila i nadzor celishodnosti, pa je načelnik imao pravo obustavljanja i onih uredbi čija se sadržina kretala u ustavnim i zakonskim okvirima, ako je procenio da vređaju opšte državne interese. Ipak, konačna odluka je pripadala Državnom savetu jer je načelnik bio obavezan da mu prosledi sve zadržane uredbe. Savet je bio dužan da u roku od mesec dana donese rešenje i, ako bi procenio da je neustavna, nezakonita ili necelishodna,

1 Čl. 62 Nacrta ustava vlade Nikole Pašića, Nacrt Ustava 1921: predlozi, dopune, mišljenja i primedbe na projekat Vidovdanskog ustava, 1921.

2 Čl. 63 i 64 Nacrta ustava vlade Nikole Pašića.

uredba se ne bi proglasila ni obnarodovala. Za izvršenje uredbi oblasni odbor je propisivao pravilnike i uputstva.³

Ako je čl. 65 Nacrta oduzeo oblasnoj samoupravi bitnu komponentu samoupravnosti kroz kontrolu celishodnosti njenih uredbi, onda je čl. 67 proširio isti princip nadzora na poslove lokalne samouprave u celini. Pašićev nacrt je propisao dvostepenu organizaciju lokalne samouprave sa opštinama kao prvostepenim i oblastima kao drugostepenim jedinicama, a nadzor celishodnosti je proširen na sve samoupravne odluke, kako opština tako i oblasti. Za tu svrhu oblasnom načelniku su stajali na raspolaganju posebni stručni organi. Kao i kod oblasnih uredbi, sve odluke samoupravnih organa su bile podložne proceni usklađenosti sa ustavom, zakonima i opštim državnim interesima, ali je uloga oblasnog načelnika naglašenija. Dok je oblasne uredbe morao obavezno uputiti Državnom savetu radi daljeg odlučivanja, kod ostalih samoupravnih odluka mogao je sam doneti rešenje o zadržavanju od izvršenja. Protiv rešenja je dopuštena žalba Državnom savetu, ali je podnošenje žalbe prepušteno samoupravnim organima. Rok za odlučivanje po žalbi je bio dva meseca od dana prijema žalbe; u suprotnom odluka samoupravnih vlasti postajala je izvršna.⁴

Državni savet kreiran je kao vrhovni upravni sud. Savetnike je postavljao Kralj na predlog predsednika Ministarskog saveta i to na način da je polovinu članova imenovao Kralj od dvostrukog broja kandidata koje predloži Narodna skupština dok je drugu polovinu birala Skupština od dvostruko većeg broja kandidata koje je predlagao Kralj. Nacrt je Državnom savetu dao bitna ovlašćenja u kreiranju odnosa državnih i organa lokalne samouprave jer, pored vršenja nadzorne vlasti, rešava i sukobe nadležnosti između državnih organa uprave kao i pitanja nadležnosti u odnosima državnih i samoupravnih vlasti.⁵

3. Ustavna debata i Vidovdanski ustav

Oblici državnog nadzora, predloženi u Pašićevom nacrtu, biće predmet ozbiljne rasprave kako u javnosti tako i u Ustavotvornoj skupštini i njenom odboru. Slobodan Jovanović je u dnevnom listu „Politika“ istupio protiv predložene koncepcije, kritikujući vladu da je „stavila oblasti pod takav nadzor centralne vlasti, da im nije ostala nikakva samouprava,

3 Čl. 65 i 66 Nacrta ustava vlade Nikole Pašića.

4 Čl. 67 Nacrta ustava vlade Nikole Pašića.

5 Čl. 68 i 69 Nacrta ustava vlade Nikole Pašića.

ni engleska niti kakva druga“ (Politika, 17. april 1921: 1). Debata u Ustavnom odboru je kritiku uglavnom fokusirala na položaj oblasnog načelnika kao šefa oblasne uprave s obzirom na njegovu nadzornu ulogu u sistemu lokalne samouprave. Sa druge strane, vlada je pokušala da unitarni koncept državne organizacije predstavi kao nužnu meru za njeno očuvanje i dalji razvoj te da je oblasna samouprava najviše što se može ponuditi s obzirom na unutrašnje i spoljašnje prilike. Ubeđenost u prednost unitarizma išla je dotle da su ga smatrali najboljom opcijom čak i kada bi se Kraljevina SHS mogla preneti „negde u Ameriku ili čak na kakvu drugu planetu“. Odnos prema predloženom modelu lokalne samouprave, jedan od prvaka Demokratske stranke je objasnio tako štosu od tri oblika organizacije upravne vlasti koje su razmatrali za njih prihvatljivi i administrativna centralizacija i decentralizacija putem samouprave, ali da su najenergičnije protiv decentralizacije na podlozi istorijskih pokrajina jer u njima naziru elemente državnosti (Ustavotvorna skupština Kraljevine Srba, Hrvata i Slovenaca. Ustavni odbor, I, 1921: 17, 26, 125).

Opozicione grupe su celokupan koncept lokalne samouprave izložile oštroj kritici. Komunistička partija se najodlučnije protivila uspostavljanju „nasilničkog policijsko-hegemonističkog sistema centralizma“, optužujući Pašićevu vladu da je velike istorijske oblasti usitnila da bi ih „bajonetima“ naterala na poslušnost. Po mišljenju komunista, oblasna samouprava je anulirana činjenicom da na čelu oblasti stoje komesari imenovani od Kralja. Nadzorna ovlašćenja iz čl. 65 i 67 Nacrta su tumačili kao dokaz najreakcionarnijih shvatanja koja ne treba prihvatiti iz dva razloga: prvi, što načelnik nije biran od naroda, i drugi, što široka nadzorna ovlašćenja omogućuju najrazličitije zloupotrebe državne vlasti. Projektujući odredbe nacrta na stvarni politički život, upozorili su da će oblasni načelnik, radikal ili demokrata, namerno suspendovati odluke oblasnih organa u kojima bi većinu imali komunisti. Iza odluka oblasnih skupština stajaće „agent“ centralne vlasti čija uloga predstavlja „vaskrs srednjevekovnih i apsolutističkih državnih razloga“ (Ustavotvorna skupština Kraljevine Srba, Hrvata i Slovenaca. Ustavni odbor, III, 1921: 144–145, 172–173, 176).

Istupi ostalih grupa koje su delovale sa pozicija leve nisu bili toliko radikalni. Socijaldemokrate i republikanci su smatrali da predloženom modelu lokalne samouprave nedostaju demokratske pretpostavke jer prave samouprave nema ako Kralj postavlja velikog župana. Preširoka ovlašćenja oblasnog načelnika su videli kao rezultat kontinuiranog raspirivanja straha od separatističkih

tendencija. Postojala je bojazan od politizacije jer će načelnik biti politički eksponent vladajuće većine što će imati za posledicu ne samo rad po stranačkim direktivama već i ugrožavanje lokalnih interesa zloupotrebom veta. Državni savet neće biti kompetentan da proceni valjanost pojedinih zabrana i pretpostavka je da će slediti mišljenje oblasnog načelnika. Socijaldemokrati su podržali ideju izbora načelnika neposredno od strane oblasnog stanovništva jer je samo legitimni predstavnik narodne volje mogao obustavljati samoupravne odluke. Nedostatak jasnijih propisa o samoupravi opštine i sreza tumačen je kao stvaranje prostora za kasnije reakcionarne mere kojima bi se ograničila lokalna samouprava prema potrebama režima (Ustavotvorna skupština Kraljevine Srba, Hrvata i Slovenaca. Ustavni odbor, III, 1921: 156, 170, 173–175).

Za Savez zemljoradnika je naročito bio sporan nadzor celishodnosti jer je otvarao mogućnost najširih zloupotreba. Ova grupa je priznala potrebu postojanja predstavnika centralne uprave u oblastima, ali je redukovala njegovu ulogu čvršće ga vezavši za samoupravne oblasne organe (Maksimović, 2020: 150). Nacrt zemljoradničkog kluba je, kao i vladin, predviđao predstavnika centralne vlasti u oblastima. Zemljoradnički klub je prigovarao zbog odsustva neposredne komunikacije samoupravnih organa sa državnim institucijama koja je rezervisana samo za načelnika. Međusobni odnosi su uređeni na štetu samouprave jer skupština nije mogla tužiti odbor za „neposlušnost“, ako bi, u dogovoru sa načelnikom, radio protiv njene volje niti se mogla žaliti na delatnost načelnika ako „rđavo radi“. Savez zemljoradnika je predloženu lokalnu samoupravu okvalifikovao kao „preterani centralizam“ koji će onemogućiti politički sporazum sa onim delom Hrvata koji nisu federalisti već zahtevaju neki oblik autonomije (Ustavotvorna skupština Kraljevine Srba, Hrvata i Slovenaca. Ustavni odbor, III, 1921: 174–175).

Narodni i Jugoslovenski klub, sa legitimitetom predstavnika dela Hrvata i Slovenaca, insistirali su na „plemenskom“ sporazumu, mada svako sa svog stanovišta. Politika Narodnog kluba bila je sračunata na ubeđivanje ostalih da i oni žele „jednu“, ali ne „jedinственu“ državu jer su bili protiv unitarizma. Znajući za odbojnost srpskog dela javnosti i prema samoj reči federalizam, pokrajine koje su predložili u svom nacrtu predstavili su samo kao „velike samouprave“ sa širokom nadležnošću i delegiranim zakonodavnim ovlašćenjima. Pašićeva vlada je optužena da izaziva unutrašnji razdor i teži stvaranju policijske države i njoj potčinjene samouprave (Ustavotvorna skupština Kraljevine Srba, Hrvata i Slovenaca. Ustavni odbor, III, 1921: 133, 136–137).

Optužbe za stvaranje policijske države, koje su izneli komunisti i Narodni klub, podržane su od strane predstavnika Jugoslovenskog kluba. Samouprava izložena u nacrtu je „lažna“ jer država treba da kontroliše poštovanje zakona, a ne izdavanje obaveznih zapovesti samoupravnim organima. Na čelu samouprave treba da budu izabrana, a ne imenovana lica. Oblasni načelnik će stajati iza donošenja oblasnih uredbi i, po potrebi, sabotirati rad opozicionih stranaka. Čl. 65 su smatrali reakcionarnim do te mere da je sasvim potkopao demokratske temelje. Po rečima Janka Šimraka, sva samouprava će stajati u ministarstvu unutrašnjih dela jer ono što je Pašićeva vlada predložila nije ni „meksikanska, niti portugalska, a kamo li engleska samouprava“ već „prosto kopiranje (...) francuskog i najgorega što ga ima u celome svijetu, a to je sistem italijanski“. Protiveći se dvojnog koloseku u lokalnoj administraciji, državnoj i samoupravnoj, Jugoslovenski klub je isticao engleski tip samouprave kao pozitivan primer u kome parlament, umesto vlade, vrši nadzor, i u kome je sva unutrašnja uprava prepuštena samoupravnim organima (Ustavotvorna skupština Kraljevine Srba, Hrvata i Slovenaca. Ustavni odbor, III, 1921: 158–159, 167–168, 170–171, 180).

Ustavni odbor je, pod pritiskom celokupne opozicije i dela nezadovoljnih poslanika iz stranaka većine, pristao na delimične izmene pojedinih članova. Izostavljen je nadzor celishodnosti iz članova 65 i 67 (čl. 99 i 101 u konačnoj verziji koju je Odbor uputio Ustavotvornoj skupštini) sa obrazloženjem da bi mogao voditi zloupotrebama i biti smetnja funkcionisanju samoupravnih organa. Unet je novi član prema kome je gazdovanje samoupravnih jedinica stajalo pod nadzorom ministra finansija i Glavne kontrole (čl. 97). Umesto predložene dvostepene, usvojena je trostepena samouprava sa srezovima kao međustepenom između opština i oblasti. Formulacija o „poveravanju“ nadležnosti oblasnim samoupravama je zamenjena novom o poslovima koji spadaju u njen „krug rada“. Usvojen je predlog Saveza zemljoradnika o obezbeđivanju državnih subvencija oblastima koje nisu bile u stanju da sopstvenim sredstvima izvrše određene zadatke kao i mogućnost da ih država sama izvrši (čl. 96). Stari član 64 je potpuno prerađen pa je oblasnoj i sreskoj skupštini priznato pravo samostalnog izbora predsednika. Oblasni načelnik je preimenovan u velikog župana. On vrši ulogu vrhovnog starešine opšte državne administracije u oblasti uz naznačenje da će se zakonom urediti državni poslovi koje će veliki župan obavljati sporazumno sa oblasnim odborom. Omogućeno je osnivanje zajedničkih nadležstava u oblastima za iste struke državnih i samoupravnih poslova, ali samo kao izuzetak, čime je načelno zadržan dvojni kolosek u lokalnoj administraciji (čl.

98). Produžen je rok u kome je Državni savet morao odlučiti o zadržavanju uredbi sa mesec na dva meseca. Istovremeno, smanjen je rok za odlučivanje o zadržavanju ostalih samoupravnih akata sa dva na jedan mesec jer bi u oba slučaja odluka postajala izvršna (čl. 99–101).⁶

Uz izostavljanje nadzora celishodnosti i uvođenje trostepene lokalne samouprave, najveća izmena se odnosila na principe oblasne podele. Podelu je trebalo vršiti po prirodnim, socijalnim i ekonomskim parametrima, na osnovu tačke 14 Krfske deklaracije (Šišić, 1920: 99). Izostavljen je minimalan broj stanovnika po oblastima, ali je maksimalan broj povećan na 700.000. Omogućeno je spajanje dve ili više manjih oblasti uz uslov da ni nova ne može imati više od 700.000 stanovnika (čl. 95).⁷

Predlog Ustavnog odbora upućen je Ustavotvornoj skupštini aprila 1921. godine. Skupština je učinila samo dve neznatne izmene. Umesto staranja o merama mesne bezbednosti, oblasnim samoupravama je garantovano pravo na iznošenje mišljenja, na zahtev vlade, o svim zakonskim predlozima koji se odnose na oblasti kao i o svim drugim pitanjima povodom kojih im se vlada obrati. Pored toga, maksimalan broj stanovnika u oblasti je povećan na 800.000.⁸

4. Nadzor po Zakonu o oblasnoj i sreskoj samoupravi

4.1. Organi državne uprave u oblasti i srezu

Vidovdanskim ustavom uobličene su osnovne smernice za dalje uređenje odnosa državne uprave i lokalne samouprave. Aprila 1922. godine doneti su Uredba o podeli zemlje na oblasti, Zakon o opštoj upravi i Zakon

6 Izveštaj Ustavnog odbora Ustavotvorne skupštine o nacrtu Ustava i Tekst Ustava, kako je primljen u Ustavnom odboru, Beograd, 1921. Kod nadzora zakonitosti, izmenjena je stilizacija jer su oblasne uredbe i odluke samoupravnih organa sada mogle biti zadržane od proglašenja, odnosno izvršenja ako nisu bile „osnovane“ na ustavnim ili drugim važećim propisima, za razliku od starije formulacije koja se odnosila na njihovu koliziju sa pozitivnopravnim aktima.

7 Mogućnost spajanja oblasti iz čl. 95 odborskog nacrtu inspirisana je odredbom Nacrta ustava Vesnićeve vlade koja je propisivala pravo udruživanja jedne oblasti sa susednom radi zajedničke realizacije ekonomsko-socijalnih zadataka koji su prevazilazili snagu jedne oblasti (čl. 55, st. 3, tačka 13 Nacrta Ustava vlade Milenka Vesnića, Nacrt Ustava 1921: predlozi, dopune, mišljenja i primedbe na projekat Vidovdanskog ustava, 1921).

8 Čl. 95, st. 2 i čl. 96, st. 4, tačka 12 Ustava Kraljevine Srba, Hrvata i Slovenaca, Službene novine Kraljevine Srba, Hrvata i Slovenaca, br. 142a, 28. 355jun 1921.

o oblasnoj i sreskoj samoupravi dok je uređenje opštinske samouprave ostavljeno za kasnije. Velikom županu, kao političkom predstavniku vlade koji se nalazi na čelu opšte uprave u oblasti, potčinjena su nadležstva i svi organi opšte uprave kojima izdaje uputstva i naredbe u okvirima svoje nadležnosti i prima njihove izveštaje. U pogledu odnosa sa centralnom upravom, župan je podređen ministru unutrašnjih dela u poslovima iz nadležnosti njegovog resora kao što je potčinjen drugim ministrima u poslovima njihovih resora. Poslovi velikog župana određeni su na negativan način – svi poslovi opšte uprave⁹ koji nisu svrstani u nadležnost ministara, a istovremeno su izuzeti iz nadležnosti sreskih upravnih vlasti. Za njihovo obavljanje stoje mu na raspolaganju pravni i stručni referenti kao i ostalo pomoćno osoblje. Vršenje izvesnih poslova mogao je poveriti sreskoj birokratiji koja se nalazi u sedištu oblasti. Kao šef opšte uprave u oblasti, veliki župan vrši nadzor nad podređenim organima i rešava o žalbama protiv njihovih upravnih akata.¹⁰

Od ostalih organa državne uprave u lokalnim administrativno- teritorijalnim jedinicama, posebno je regulisan status okružnog načelnika i sreskog poglavara. Okružni načelnici / podžupani su zadržani (sem u Sloveniji i Dalmaciji gde ih ni ranije nije bilo), sada kao pomoćni organi velikog župana sa zadatkom vršenja nadzora nad sreskom upravom, iz čega proizilazi da okružna načelstva nisu više egzistirala kao zaseban upravni nivo.¹¹ Nadzor je vršen nadgledanjem delatnosti sreskih upravnih vlasti najmanje dva puta godišnje i podnošenjem izveštaja i predloga županu. S tim u vezi, mogli su kažnjavati sresko činovništvo, pokretati disciplinsku istragu i privremeno ih suspendovati. Kao županov zastupnik, rešavao je o žalbama protiv akata sreske uprave u policijsko-kaznenim stvarima. Uz saglasnost ministra unutrašnjih poslova, veliki župan mu je mogao poveriti samostalno vršenje i drugih poslova iz svoje nadležnosti,

9 Opštu upravu čine poslovi iz nadležnosti ministarstva unutrašnjih dela, prosvete, agrarne reforme, poljoprivrede i voda, građevina, trgovine i industrije, narodnog zdravlja, socijalne politike i ministarstva vera, a ministarstva šuma i ruda ukoliko se ne odnose na upravu državnim domenima (čl. 1 Zakona o opštoj upravi od 26. aprila 1922. godine, Službene novine Kraljevine Srba, Hrvata i Slovenaca, br. 92, 28. april 1922).

10 Čl. 6–10 Zakona o opštoj upravi.

11 Po prelaznim naređenjima Vidovdanskog ustava okruzi (županije / okružja) su funkcionisali kao jedinice državne uprave koje će postojati dok se ne ukinu zakonom, dok se dotadašnji oblici okružne samouprave likvidiraju u korist oblasti i srezova (čl. 135 Ustava).

izuzev onih koji po svojoj prirodi traže jednoobrazno vršenje poslova koji nadilaze teritorijalnu nadležnost pojedinih okruga ili koje mora vršiti oblasna upravna vlast zbog svoje važnosti.¹²

Velikom županu je podređen sreski poglavar kao neposredni vršilac opšte upravne vlasti u srezu i nad čijom delatnošću vrši nadzor. Kao što je veliki župan imao potrebno osoblje, mogao ga je imati i sreski poglavar. Za razliku od župana koji je, na predlog ministra unutrašnjih poslova, postavljan Kraljevim ukazom, a uz pristanak vlade, sreske poglavare je postavljao ministar unutrašnjih poslova.¹³

4.2. Nadzor nad aktima i organima lokalne samouprave

Zakon o oblasnoj i sreskoj samoupravi upotpunio je ustavne odredbe o jedinicama lokalne samouprave drugog i trećeg stepena i međusobnim odnosima državnih i organa lokalne samouprave. Oblasnoj skupštini je bila obaveza da zapisnike sa svojih sednica dostavlja velikom županu uz receptis. Zakon je dopunio ustavne propise o zadržavanju od izvršenja oblasnih uredbi i odluka samoupravnih organa. Potpisan i overen tekst oblasne uredbe se dostavljao županu radi proglašenja, a on je, ako smatra da nije osnovana na ustavnim i zakonskim propisima, bio dužan da je sa svojim mišljenjem dostavi Državnom savetu u roku od 14 dana od dana prijema i o tome izvesti nadležnog ministra. Ako Savet ne bi doneo rešenje u roku od dva meseca, uredba je postajala izvršna. Veliki župan je proglašavao i u službenom listu obnarodovao uredbu po isteku roka od 14 dana (ako je nije zadržao od izvršenja), odnosno osam dana (po dostavirešenja Državnog saveta ili istekom roka u kome je Savet trebao doneti rešenje).¹⁴

Dopunjena je i ustavna odredba o zadržavanju od izvršenja ostalih samoupravnih odluka zbog županove procene da nisu osnovane na ustavu, zakonima ili oblasnim uredbama. Dopuna se odnosila na određivanje roka u kome je to župan mogao učiniti – osam dana, i roka u kome je oblasni odbor imao pravo izjavljivanja žalbe – 15 dana od dana dostave županovog rešenja. Izvršnost rešenja je nastupala ne samo istekom roka za donošenje odluke Državnog saveta već i slanjem obaveštenja oblasnom

12 Čl. 15 Zakona o opštoj upravi.

13 Čl. 13, 18, 19 i 21 Zakona o opštoj upravi.

14 Čl. 66, 121–122 Zakona o oblasnoj i sreskoj samoupravi od 26. aprila 1922. godine, Službene novine Kraljevine Srba, Hrvata i Slovenaca, br. 92, 28. april 1922.

odboru da veliki župan neće zadržati odluku kao i protekom 24 časa od isteka roka za zadržavanje odluke.¹⁵

Zakonom su propisana konkretna ovlašćenja velikog župana prema organima lokalne samouprave i to kako prema oblasnoj skupštini tako i prema oblasnom odboru. Pored redovnog saziva koji je prepušten Kralju, a koji je određen za 5. novembar svake godine, oblasna skupština se mogla sazvati i vanredno, na zahtev velikog župana. On je bio obavezan da je sazove na zahtev oblasnog odbora ili 1/3 članova oblasne skupštine. Pored toga, veliki župan je otvarao i zaključivao saziv oblasne skupštine u Kraljevo ime. Sednice su bile javne, ali su se, na zahtev skupštine, mogle pretvoriti u tajne, ako se tome ne protivi veliki župan. Međutim, Uredba o poslovnom redu u oblasnoj skupštini, koju je propisao ministar unutrašnjih dela jula 1922. godine, drugačije je rešila to pitanje. Zakon je župana ovlastio da se suprotstavi volji oblasne skupštine o zatvaranju sednica za javnost, ali nije mogao svoju volju jednostrano nametnuti skupštini. Uredba je proširila njegova ovlašćenja, omogućivši mu da samostalno zatvori skupštinske sednice za javnost.¹⁶

Velikom županu i njegovim izaslanicima data su prava prisustva i govora na sednicama oblasne skupštine i odbora, ali bez prava glasa.¹⁷ Šef oblasne uprave je otuda morao biti upoznat sa svim tekućim pitanjima, i kroz učešće u debati, dolazio je u priliku da posredno utiče na usvajanje odluka. Iako mu je uskraćeno pravo glasa, mogao je otvoreno kritikovati određeni predlog, predložiti moguće posledice donošenja odluka koje bi bile protivustavne ili protivzakonite i time doprineti njihovom neusvajanju. Zbog toga je uloga velikog župana kreirana kao neka vrsta preventivnog nadzora nad radom oblasnih samoupravnih organa radi odvratanja od donošenja nezakonitih pa i necelishodnih odluka (Stefanović, bez godine izdanja: 11). Nema sumnje da se ova „negativna” uloga velikog župana mogla transformisati u „pozitivnu” kroz uticaj na oblasne organe u cilju donošenja odgovarajućih odluka, tim pre što je tokom čitavog procesa bio upućen u delatnost samoupravnih organa.

15 Čl. 122 Zakona o oblasnoj i sreskoj samoupravi.

16 Čl. 53 i 57 Zakona o oblasnoj i sreskoj samoupravi i čl. 48 Uredbe o poslovnom redu u oblasnoj skupštini od 7. jula 1922. godine, Službene novine Kraljevine Srba, Hrvata i Slovenaca, br. 190, 20. avgust 1922. Ovaj nesklad Zakona i Uredbe mogla je otkloniti sama oblasna skupština usvajanjem sopstvenog Poslovnika o radu koji bi zamenio Uredbu (čl. 62 Zakona o oblasnoj i sreskoj samoupravi i čl. 63 Uredbe o poslovnom redu u oblasnoj skupštini).

17 Čl. 59 i 123 Zakona o oblasnoj i sreskoj samoupravi.

Veliki župan je od odbora mogao zahtevati sva potrebna obaveštenja. Oblasnoj skupštini je svake godine podnosio izveštaj o stanju opšte administracije u oblasti. Pored toga, obavezan je proslediti joj sva tražena obaveštenja o državnoj upravi u oblasti, ukoliko je imala dodir sa oblasnom samoupravom. Međutim, oblasna skupština je ovde bitno ograničena jer o njima nije mogla raspravljati ni donositi odluke. Isti princip je primenjen i na odnos sreskog poglavara i sreske samouprave. Sreski poglavar je imao ista ovlašćenja prema sreskoj skupštini i sreskom odboru čime su odnosi predstavnika državne vlasti i lokalne samouprave na oblasnom nivou preslikani na sreski nivo. Izuzetak su žalbe koje bi sreski odbor izjavljivao protiv rešenja sreskog poglavarakoje bi se upućivale upravnom sudu.¹⁸

Poseban oblik kontrole postoji nad radom organa samouprave. Ako samoupravna vlast ne vrši propisane poslove sopstvenog delokruga, nadzorna vlast bi je najpre pozvala na vršenje zakonske obaveze, a ako samoupravni organi ni tada ne postupe po nalogu, nadzorna vlast će sama pristupiti njihovom izvršenju o trošku lokalne samouprave. Isti oblik nadzora postojao je kod obaveze oblasnog odbora na saradnju sa državnim administrativnim organima u svim situacijama kada je ona propisana zakonom. Odbor je u ostalim slučajevima mogao sarađivati, na zahtev velikog župana, ali je saradnju mogao i odbiti. Nadzor nad oblasnom samoupravom je bio neposredniji kod državnih poslova kojisu zakonom povereni organima oblasne samouprave jer je oblasni odbor morao postupati po uputstvima velikog župana. U oba slučaja (ako bi odbor odbio saradnju na koju je obavezan po zakonu i ako ne bi postupio po uputstvima velikog župana u pogledu poverenih poslova), na tužbu velikog župana, nadležni upravni sud je članovima oblasnog odbora mogao izreći novčane kazne u iznosu do 2.000 dinara. Osnov za upliv državne uprave u poslove lokalne samouprave je nađen i u mogućnosti državnih organa da pruže pomoć sreskoj samoupravi, ako srez, ni uz pomoć opština, nije bio u stanju da izvrši sopstvene odluke.¹⁹

Pored ostalih veza države i samouprave, Zakon o oblasnoj i sreskoj samoupravi je propisao obavezu saradnje u pogledu pružanja međusobne pravne pomoći u zakonitom delokrugu.²⁰

18 Čl. 59, 123–125 i 129 Zakona o oblasnoj i sreskoj samoupravi.

19 Čl. 97–99, 127 i 131 Zakona o oblasnoj i sreskoj samoupravi.

20 Čl. 128 Zakona o oblasnoj i sreskoj samoupravi.

4.3. Nadzor nad oblasnim finansijama

Odluke samoupravnih organa su načelno bile pravno valjane bez ikakve sankcije državnih vlasti, pod pretpostavkom da nisu protivne ustavu, zakonima i eventualno oblasnim uredbama. Međutim, kod nekih odluka finansijske prirode bila je neophodna potvrda državnih organa. Državna vlast je, posmatrano u celini, u domenu finansija raspolagala snažnijim ovlašćenjima koja su nadilazila kontrolu zakonitosti i zalazila u sferu celishodnosti. Oblasni budžet je, na predlog oblasnog odbora, usvajala oblasna skupština u obliku uredbe. Predlog budžeta se podnosio skupštini pre drugih predloga, a ako ne bi bio usvojen u roku od dva meseca od dana otvaranja redovnog saziva, produžila bi se važnost starog budžeta za narednu godinu. Ako se budžet ne bi usvojio ni sledeće godine, državna vlast je Kraljevim ukazom mogla raspustiti oblasnu skupštinu, što je jedini slučaj kada je raspuštanje samoupravnih organa bilo moguće.²¹

Usvojeni budžet se slao na odobrenje ministru finansija čime je državna vlast ostvarivala neposredan uvid u oblasne finansije. Ministar ga je mogao menjati unošenjem onih rashoda koje je oblasna skupština propustila da unese, delimično ili u celini. Zakonodavac je propisao rashode koji se obavezno moraju naći u oblasnom budžetu tako da ministar finansija, van zakonskih okvira, nije imao slobodu samostalnog odlučivanja.²² Međutim, ako se pravo unošenja obaveznih budžetskih izdataka kreće u okvirima nadzora zakonitosti, kod povećanja onih stavki koje nisu unete u dovoljnom iznosu pravo ministra je već izlazilo iz okvira nadzora zakonitosti i ulazilo u sferu nadzora celishodnosti (Stefanović, bez godine izdanja: 14).

Kod unošenja budžetskih prihoda, ministar je načelno manje vezan zakonom nego u slučaju rashoda. U pogledu samostalnih poreza i taksi, oblasna skupština je potpuno zavisna od volje ministra sve dok se ovaj izvor oblasnih prihoda ne reguliše posebnim zakonom. Kad je reč o ostalim prihodima (prirezi veći od 50% od iznosa celokupnog poreza, zajmovi preko 10 miliona dinara i otuđenje oblasnog imanja u vrednosti preko milion dinara), ministar je u svojoj proceni ograničen zakonom samo dopropisanih iznosa. Ako su budžetski prihodi po ovim osnovama nadilazili naznačene iznose, njihovo odobrenje je isključivo prepušteno proceni ministra finansija. Oblasna skupština je, sem samostalnih poreza i taksi, ograničena i pri uvođenju oblasnih prireza jer je prireze veće

21 Čl. 69 Zakona o oblasnoj i sreskoj samoupravi.

22 Čl. 76 Zakona o oblasnoj i sreskoj samoupravi.

od 50% državnog neposrednog poreza razrezivala samo uz saglasnost ministra. Njegov nadzor je proširen i na odobrenje naknadnih kredita koje bi oblasni odbor po hitnoj potrebi usvajao za podmirenje izvesnih rashoda.²³

Ministar finansija je odluku o predloženom oblasnom budžetu morao doneti u roku od mesec dana jer bi, u suprotnom, budžet dobijao izvršnu snagu. Reč ministra nije bila konačna jer je oblasni odbor mogao izjaviti žalbu Državnom savetu. Čl. 76 Zakona o oblasnoj i sreskoj samoupravi je suzio osnov za žalbu jer se izjavljivala samo ako je odbor smatrao da je ministar prekoračio svoju zakonsku nadležnost. Iz navedenog proističe da je Savet cenio samo zakonitost, ali ne i celishodnost ministarskih odluka. Kao i ministar, i Državni savet je vezan rokom za donošenje konačne odluke jer je nakon mesec dana oblasni budžet dobijao izvršnu snagu u obliku u kome je usvojen od strane oblasne skupštine.²⁴

Sve u svemu, uspostavljeni nadzor nad oblasnim finansijama je otvarao mogućnost značajnijih intervencija državnih organa u lokalnu politiku. Zbog ograničenih materijalnih mogućnosti, oblasne samouprave su prinuđene da za realizaciju ekonomskih i socijalnih zadataka posegnu za prihodima čije je odobrenje u nadležnosti državne uprave. Državna vlast je u prilici da, uskraćivanjem saglasnosti, onemogućí ostvarenje čak i onih samoupravnih odluka koje nisu protivzakonite što je, u krajnjoj liniji, moglo implicirati paralizu rada oblasne samouprave i njenu značajnu zavisnost od državnih vlasti (Stefanović, bez godine izdanja: 15). Zakonodavac joj je time u sektoru finansija nametnuo bitna ograničenja, suženjem obima poslova nad kojima je postojala kontrola zakonitosti i širenjem kruga u kome se vršio nadzor celishodnosti.

5. Zaključak

Ustavna politika Pašićeve vlade težila je unitarizaciji Kraljevine Srba, Hrvata i Slovenaca. Svesna nepostojanja uslova, kako tehničkih tako i širih društvenih, da, pored političke centralizacije, uspostavi i administrativnu centralizaciju, vladajuća struktura se u početku opredelila za vrlo skromnu decentralizaciju sa dvostepenom lokalnom samoupravom, koja bi državnim organima, preko nadzora celishodnosti, omogućila preširoka kontrolna ovlašćenja i suštinski anulirala koncept samouprave. Ustavna debata je tokom 1921. godine, pod pritiskom opozicije i nedostatka većine za donošenje ustava, išla u pravcu

23 Čl. 70, 74–76 Zakona o oblasnoj i sreskoj samoupravi.

24 Čl. 76 Zakona o oblasnoj i sreskoj samoupravi.

delimičnog osnaženja lokalne samouprave, a najznačajniji pomak je predstavljao odustanak od nadzora celishodnosti nad samoupravnim aktima. Time je Vidovdanski ustav načelno omogućio bitnu pretpostavku njenog razvoja organizujući je kao trostepenu. Zadržani su okruzi kao isključivo administrativne jedinice, mada samo privremeno, dok je konačna odluka o njihovom daljem postojanju prepuštena zakonodavcu. Ustav se jasno ograničio na kontrolu zakonitosti, sem kod finansijskih pitanja gde su oblici nadzora i način sprovođenja prepušteni zakonodavcu.

Zakon o oblasnoj i sreskoj samoupravi, donet aprila 1922. godine, uspostavio je nadzor celishodnosti nad oblasnim budžetskim prihodima. Kod izvesnih prihoda ministar finansija je mogao samostalno odlučivati o njihovom unošenju dok se kod ostalih nadzor zakonitosti pretvarao u nadzor celishodnosti samo ukoliko bi planirani iznos prihoda prelazio određeni iznos u tačno propisanim slučajevima. Rashodovna strana oblasnog budžeta uglavnom se kretala u okvirima kontrole zakonitosti jer je ministar mogao unositi samo rashode koji su zakonom utvrđeni kao obavezni. Nadzorna ovlašćenja velikog župana, kao predstavnika državne uprave u oblasti, kretala su se u domenu kontrole ustavnih i zakonskih propisa, ali je Vidovdanski ustav propisao različit postupak kod zadržavanja od izvršenja oblasnih uredbi i ostalih samoupravnih akata. O zadržavanju oblasnih uredbi odlučivao je Državni savet kao vrhovni upravni sud. Ako je veliki župan ovde imao ograničenu ulogu, zbog obaveze da sporne uredbe prosledi Savetu, kod ostalih akata lokalne samouprave njegova uloga je „ojačana” jer ih je mogao zadržati od izvršenja i bez odluke Saveta. Organima lokalne samouprave je omogućena žalba Državnom savetu, ako su smatrali da su osporeni akti zasnovani na ustavu, zakonima i oblasnim uredbama. Odnosi velikog župana i samoupravnih organa u oblasti poslužili su kao osnov za uređenje odnosa sreskog poglavara i sreskih samoupravnih organa.

Literatura i izvori

Zakon o oblasnoj i sreskoj samoupravi od 26. aprila 1922. godine, *Službene novine Kraljevine Srba, Hrvata i Slovenaca*, br. 92, 28. april 1922.

Zakon o opštoj upravi od 26. aprila 1922. godine, *Službene novine Kraljevine Srba, Hrvata i Slovenaca*, br. 92, 28. april 1922.

Izveštaj Ustavnog Odbora Ustavotvorne skupštine o nacrtu Ustava i Tekst Ustava kako je primljen u Ustavnom Odboru, Beograd, 1921.

Maksimović, N. (2020), Savez zemljoradnika i lokalna samouprava u Ustavnom odboru Ustavotvorne skupštine Kraljevine SHS, *Pravni horizonti*, III, br. 3, Niš, 150.

Marković, L. (1920), a, Dva pravca ili dve ideje, *Novi život*, knj. I, Beograd, 4–6.

Marković, L. (1920), b, O nemogućnosti centralizma u administraciji, *Novi život*, knj. I, Beograd, 321–325.

Marković, L. (1920), v, Protiv federalizma, *Novi život*, knj. II, Beograd, 293.

Nacrt ustava vlade Milenka Vesnića, *Nacrt Ustava 1921: predlozi, dopune, mišljenja i primedbe na projekat Vidovdanskog ustava*, 1921.

Nacrt ustava vlade Nikole Pašića, *Nacrt Ustava 1921: predlozi, dopune, mišljenja i primedbe na projekat Vidovdanskog ustava*, 1921.

Politika, Jovanović S., Nacrt novoga ustava, 17. april 1921, br. 4664.

Stefanović, J. (bez godine), Osnovni principi oblasne samouprave, bez izdavača, 11, 14–15.

Stenografske beleške. Rad Ustavnog odbora Ustavotvorne skupštine Kraljevine Srba, Hrvata i Slovenaca. I, Debata o načelu o Nacrtu Ustava, Ustavotvorna skupština Kraljevine Srba, Hrvata i Slovenaca, Beograd 1921.

Stenografske beleške. Rad Ustavnog odbora Ustavotvorne skupštine Kraljevine Srba, Hrvata i Slovenaca. III, Debata u pojedinostima o Nacrtu Ustava, Ustavotvorna skupština Kraljevine Srba, Hrvata i Slovenaca, Beograd 1921.

Šišić, F. (1920), *Dokumenti o postanku Kraljevine Srba, Hrvata i Slovenaca 1914–1919*, Zagreb: Matica Hrvatska.

Uredba o poslovnom redu u oblasnoj skupštini od 7. jula 1922. godine, *Službene novine Kraljevine Srba, Hrvata i Slovenaca*, br. 190, 20. avgust 1922.

Ustav Kraljevine Srba, Hrvata i Slovenaca, *Službene novine Kraljevine Srba, Hrvata i Slovenaca*, br. 142a, 28. jun 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.

ZBORNIK RADOVA PRAVNOG FAKULTETA U NIŠU (M51)

UPUTSTVO AUTORIMA

Opšte napomene	Rukopis rada kompjuterski obraditi korišćenjem programa <i>Word</i> , u fontu <i>Times New Roman</i> ćirilica (Serbian-Cyrillic), (osim originalnih latiničnih navoda), veličina fonta 12 pt , razmak između redova 1,5. Format stranice treba da bude A4 .
Obim rada	Jedan autorski tabak - rad ne treba da ima više od 40.000 karaktera , odnosno 6.000 karaktera kada se radi o prikazima, uključujući razmake.
Jezik i pismo	Jezici na kojima se mogu objavljivati radovi su srpski, engleski, ruski, francuski i nemački.
Naslov rada	Naslov rada kucati veličinom fonta 14 pt, bold , Times New Roman. Naslov rada priložiti i na engleskom jeziku.
Autor(i)	Ne unositi ime(na) autora u tekst rada da bi se obezbedila anonimnost recenziranja. Podaci o autoru(ima) biće dostupni redakciji preko Asistent programa.
Podaci o projektu ili programu*	Na dnu prve stranice teksta, treba navesti u fusnoti sledeće: Naziv i broj projekta, naziv programa, naziv institucije koja finansira projekat.
Podaci o usmenom saopštenju rada*	Ako je rad bio izložen na naučnom skupu u vidu usmenog saopštenja pod istim ili sličnim nazivom, podatak o tome treba navesti u okviru posebne napomene na dnu prve strane teksta (fusnota).
Apstrakt	Apstrakt sadrži 100-250 reči.
Ključne reči	Ne više od 10 ključnih reči na srpskom i engleskom jeziku (Keywords).
Napomena o anonimnosti	U tekstu se ne smeju koristiti izrazi koji upućuju ili otkrivaju identitet autora (npr. „o tome videti u našem radu...“ ili „...moj rad pod nazivom ...“ i slično). Neophodno je izbrisati iz samog dokumenta bilo koju personalnu informaciju/ime koje upućuje na autora. Mogu se priložiti dokumenti u čijem opisu kao i tekstu nema personalnih informacija.
Struktura teksta	<ol style="list-style-type: none"> 1. Uvod 2. Podnaslov 1 <ol style="list-style-type: none"> 2.1. Podnaslov 2 <ol style="list-style-type: none"> 2.1.1. Podnaslov 3 3. Podnaslov 2 4. Zaključak <p>Naslovi i podnaslovi pišu se fontom 12 pt, bold.</p>
Literatura (References)	Piše se nakon teksta, kao posebna sekcija. Poredati sve jedinice azbučnim redom po prezimenu autora, a kod istog autora, po godini izdavanja (od najnovije do najstarije). Molimo autore da isključe komandu numbering, tj. bez brojeva ispred. (Pogledati tabelu na kraju uputstva).
Rezime (Summary)	Piše se na kraju teksta posle Literature, dužine do 2 000 karaktera (uključujući razmake), na srpskom i engleskom jeziku.
Tabele, grafikoni, slike	Tabele uraditi u Wordu ili Excelu. Fotografije, grafikone ili slike dostaviti u formatu .jpg.
Autorska prava	Autori radova potpisuju saglasnost za prenos autorskih prava. Izjavu preuzeti ovde .
Dostava radova	Radovi se predaju putem onlajn sistema za elektronsko uređivanje ASISTENT, https://asecstant.ceon.rs/index.php/zrpf/index PRILIKOM PREDAJE RUKOPIA 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 idržave</i> . Beograd: Pravni fakultet Univerziteta u Beogradu.	(Kelzen, 2010: 56)
Knjiga, Više autora	Dimitrijević, V. Popović, D. Papić, T. Petrović, V. (2007). <i>Međunarodno pravo ljudskih prava</i> . Beograd: Beogradski centar za ljudska prava.	Prvo citiranje u tekstu: (Dimitrijević, Popović, Papić, Petrović, 2007: 128) Naredno citiranje u tekstu: (Dimitrijević et al. 2007: 200)
Kolektivno autorstvo	<i>Oxford Essential World Atlas</i> . (1996). 3.ed. Oxford: Oxford University Press.	(Oxford, 1996: 245)
Rad ili deo knjige koja ima priređivača	Nolte, K. (2007). Zadaci i način rada nemačkog Bundestaga. U Pavlović, V. i Orlović, S. (Prir.). <i>Dileme i izazovi parlamentarizma</i> . Beograd: Konrad Adenauer Stiftung. 279-289.	(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. Tokyo: Kodansha. 1-3.	(Pittau, 1983: 3)
Institucija kao autor	Republički zavod za statistiku. (2011). <i>Mesečni statistički bilten</i> . Br. 11.	(Republički zavod za statistiku, 2011)
Propisi	Zakon o osnovama sistema vaspitanja i obrazovanja. <i>Službeni glasnik RS</i> . Br. 62.2004.	Fus nota: 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.	Fus nota: 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]. Preuzeto 15.11.2005. http://www.gutenberg.org/etext/2530 ili European Commission for Democracy through Law. <i>Opinion on the Constitution of Serbia</i> . Preuzeto 24.5.2007. http://www.venice.coe.int/docs/2007/CDL-AD(2007)004-e.asp	Navođenje u tekstu: (Wallace, 2001) Fus nota: European Commission for Democracy through Law. <i>Opinion on the Constitution of Serbia</i> . Preuzeto 24.5.2007. http://www.venice.coe.int/docs/2007/CDL-AD(2007)004-e.asp

ZBORNİK RADOVA PRAVNOG FAKULTETA U NIŠU (M51)

UPUTSTVO AUTORIMA

Opšte napomene	Rukopis rada kompjuterski obraditi korišćenjem programa <i>Word</i> , u fontu <i>Times New Roman</i> ćirilica (Serbian-Cyrillic), (osim originalnih latiničnih navoda), veličina fonta 12 pt , razmak između redova 1,5. Format stranice treba da bude A4 .
Obim rada	Jedan autorski tabak - rad ne treba da ima više od 40.000 karaktera , odnosno 6.000 karaktera kada se radi o prikazima, uključujući razmake.
Jezik i pismo	Jezici na kojima se mogu objavljivati radovi su srpski, engleski, ruski, francuski i nemački.
Naslov rada	Naslov rada kucati veličinom fonta 14 pt, bold , Times New Roman Naslov rada priložiti i na engleskom jeziku.
Autor(i)	Ne unositi ime(na) autora u tekst rada da bi se obezbedila anonimnost recenziranja. Podaci o autoru(ima) biće dostupni redakciji preko Asistent programa.
Podaci o projektu ili programu*	Na dnu prve stranice teksta, treba navesti u fusnoti sledeće: Naziv i broj projekta, naziv programa, naziv institucije koja finansira projekat.
Podaci o usmenom saopštenju rada*	Ako je rad bio izložen na naučnom skupu u vidu usmenog saopštenja pod istim ili sličnim nazivom, podatak o tome treba navesti u okviru posebne napomene na dnu prve strane teksta (fusnota).
Apstrakt	Apstrakt sadrži 100-250 reči.
Ključne reči	Ne više od 10 ključnih reči na srpskom i engleskom jeziku (Key words).
Napomena o anonimnosti	U tekstu se ne smeju koristiti izrazi koji upućuju ili otkrivaju identitet autora (npr. „o tome videti u našem radu...“ ili „...moj rad pod nazivom ...“ i slično). Neophodno je izbrisati iz samog dokumenta bilo koju personalnu informaciju/ime koje upućuje na autora. Mogu se priložiti dokumenti u čijem opisu kao i tekstu nema personalnih informacija.
Struktura teksta	<ol style="list-style-type: none"> 1. Uvod 2. Podnaslov 1 <ol style="list-style-type: none"> 2.1. Podnaslov 2 <ol style="list-style-type: none"> 2.1.1. Podnaslov 3 3. Podnaslov 2 4. Zaključak <p>Naslovi i podnaslovi pišu se fontom 12 pt, bold.</p>
Literatura (References)	Piše se nakon teksta, kao posebna sekcija. Poredati sve jedinice azbučnim redom po prezimenu autora, a kod istog autora, po godini izdavanja (od najnovije do najstarije). Molimo autore da isključe komandu numbering, tj. bez brojeva ispred. (Pogledati tabelu na kraju uputstva).
Rezime (Summary)	Piše se na kraju teksta posle Literature, dužine do 2 000 karaktera (uključujući razmake), na srpskom i engleskom jeziku.
Tabele, grafikoni, slike	Tabele uraditi u Wordu ili Excelu. Fotografije, grafikone ili slike dostaviti u formatu .jpg.
Autorska prava	Autori radova potpisuju saglasnost za prenos autorskih prava. Izjavu preuzeti ovde .
Dostava radova	Radovi se predaju putem onlajn sistema za elektronsko uređivanje ASISTENT, https://asestant.ceon.rs/index.php/zrpf/index PRILIKOM PREDAJE RUKOPISA POTREBNO JE DA AUTORI POPUNE SVE PODATKE O SEBI U RUBRICI "METAPODACI" (AFILIJACIJA, ZVANJE, STATUS, INSTITUCIJA, GRAD, DRŽAVA), KAO I KLJUČNE REČI ZA RUKOPIS.

* Ovi podaci unose se samo u slučaju da rad ispunjava navedene uslove (projekat ili saopštenje)



UPUTSTVO ZA CITIRANJE LITERATURE

Navođenje citata treba uraditi **u tekstu**, kao što je navedeno u uputstvu. **Fus note** koristiti samo kada je neophodno pružiti dodatno objašnjenje ili propratni komentar, kao i u slučaju pozivanja na normativni akt, službena glasila i odluke sudova.

Citati i pozivi na literaturu u tekstu i lista bibliografskih jedinica na kraju teksta moraju se u potpunosti slagati. Svaki citat iz teksta i poziv na literaturu mora da se nađe na listi bibliografskih jedinica, odnosno, svaka bibliografska jedinica navedena u literaturi mora da se nađe u tekstu. Poziv na bibliografske jedinice navodi se u originalnom pismu, bez prevođenja.

Vrsta rada	Reference – literatura	Citiranje u tekstu
Knjiga, 1 autor	Kelzen, H. (2010). <i>Opšta teorija prava i države</i> . Beograd: Pravni fakultet Univerziteta u Beogradu	(Kelzen, 2010: 56)
Knjiga, Više autora	Dimitrijević, V., Popović, D., Papić, T., Petrović, V. (2007). <i>Međunarodno pravo ljudskih prava</i> . Beograd: Beogradski centar za ljudska prava	Prvo citiranje u tekstu: (Dimitrijević, Popović, Papić, Petrović, 2007: 128) Naredno citiranje u tekstu: (Dimitrijević et al., 2007: 200)
Kolektivno autorstvo	<i>Oxford essential world atlas</i> (3rd ed.). (1996). Oxford, UK: Oxford University Press	(Oxford, 1996: 245)
Rad ili deo knjige koja ima priređivača	Nolte, K. (2007). Zadaci i način rada nemačkog Bundestaga. U V.Pavlović i S.Orlović (Prir.), <i>Dileme i izazovi parlamentarizma</i> (str. 279-289). Beograd: Konrad Adenauer Stiftung	(Nolte, 2007: 280)
Članak u časopisu	Marković, R. (2006). Ustav Republike Srbije iz 2006 – kritički pogled. <i>Anali Pravnog fakulteta u Beogradu</i> . 2(LIV). 5-46	(Marković, 2006: 36)
Enciklopedija	Pittau, J. (1983). Meiji constitution. In <i>Kodansha encyclopedia of Japan</i> (Vol. 2, pp. 1-3). Tokyo: Kodansha	(Pittau, 1983: 3)
Institucija kao autor	Republički zavod za statistiku. <i>Mesečni statistički bilten</i> . Br. 11 (2011)	(Republički zavod za statistiku, 2011)
Propisi	Zakon o osnovama sistema vaspitanja i obrazovanja. <i>Službeni glasnik RS</i> . Br. 62 (2004)	Fusnota: Čl. 12. Zakona o osnovama sistema vaspitanja i obrazovanja, <i>Sl. glasnik RS</i> , 62/04
Sudske odluke	Case T-344/99 <i>Arne Mathisen AS v Council</i> [2002] ECR II-2905 ili <i>Omojudi v UK</i> (2010) 51 EHRR 10 ili Odluka Ustavnog suda IU-197/2002, <i>Službeni glasnik RS</i> . Br. 57 (2003)	Fusnota: Case T-344/99 <i>Arne Mathisen AS v Council</i> [2002] ili Odluka Ustavnog suda IU-197/2002
Elektronski izvori	Wallace, A. R. (2001). <i>The Malay archipelago</i> (vol. 1). [Electronic version]. Retrieved 15, November 2005, from http://www.gutenberg.org/etext/2530 ili European Commission for Democracy through Law, <i>Opinion on the Constitution of Serbia</i> , Retrieved 24, May 2007, from http://www.venice.coe.int/docs/2007/CDL-AD(2007)004-e.asp	Navođenje u tekstu: (Wallace, 2001) Fusnota: European Commission for Democracy through Law, <i>Opinion on the Constitution of Serbia</i> , Retrieved 24, May 2007, from http://www.venice.coe.int/docs/2007/CDL-AD(2007)004-e.asp

Collection of Papers, Faculty of Law, Niš (M51)

GUIDELINES FOR AUTHORS

General notes	The paper shall be processed in <i>MS Word (doc.)</i> format: paper size A4; font Times New Roman (Serbian-Cyrillic) , except for papers originally written in <i>Latin</i> script; font size 12 pt; line spacing 1,5.
Paper length	The paper shall not exceed 16 pages. An article shall not exceed 40.000 characters (including spaces). A review shall not exceed 6.000 characters (including spaces).
Language and script	Papers may be written in Serbian, English, Russian, French and German.
Paper Title	The paper title shall be formatted in font Times New Roman , font size 14 pt, bold . The title shall be submitted in English as well.
Author(s)	In order to ensure the author's anonymity and preclude bias in the double-blind peer review process, the author's name and surname should not be included in the article submitted for review. The data about the author(s) will be available to the Editorial staff via the Assistant program.
Data on the project or program*(optional)	In the footnote at the bottom of the first page of the text shall include: the project/program title and the project number, the project title, the name of the institution financially supporting the project.
Data on the oral presentation of the paper*(optional)	In case the paper has already been presented under the same or similar title in the form of a report at a prior scientific conference, authors are obliged to enter a relevant notification in a separate footnote at the bottom of the first page of the paper.
Abstract	The abstract shall comprise 100 - 250 words at the most
Key words	The list of key words following the abstract shall not exceed 10 key words. The key words shall be submitted in both Serbian and English.
Note on author's identity (anonymity)	In order to ensure the author's anonymity, the text of the submitted article should not include phrases that refer to or reveal the author's identity (e.g. "for more information, see our paper on..." or "my paper titled...", and alike). The authors of the document must delete their names from the text, with "Author" and year used in the references and footnotes, instead of the authors' name, article title, etc. Also, author identification should also be removed from the properties for the file.
Text structure	<ol style="list-style-type: none"> 1. Introduction 2. Chapter 1 <ol style="list-style-type: none"> 2.1. Section 2 <ol style="list-style-type: none"> 2.1.1. Subsection 3 3. Chapter 2 4. Conclusion <p>All headings (Chapters) and subheadings (Sections and Subsections) shall be in <i>Times New Roman</i>, font 12 pt, bold.</p>
References	At the end of the submitted text, the author(s) shall provide a list of References. All entries shall be listed in alphabetical order by author's surname, and each entry shall include the source and the year of publication. When referring to the same author, include the year of publication (from the most recently dated backwards). Please, see the table at the end of the Guidelines for Authors .
Summary	The summary shall be included at the end of the text, after the References. The summary shall not exceed 2.000 characters (including spaces) and it shall be submitted in both Serbian and English.
Tables, graphs, figures	Tables shall be prepared in <i>MS Word</i> or in <i>Excell</i> . Photos, graphs or figures shall be in jpg , format.
Copyright	The authors are obliged to sign a written consent on the transfer of copyright. The Author's Statement may be downloaded here .
Paper submission	The articles are to be submitted via online editorial management system ASISTENT, http://asestant.ceon.rs/index.php/zrpfni/index

* The data shall be included only if the paper is subject to such circumstances.

CITATION GUIDELINES

The citations should be included in the text, in line with the guidelines provided below. Footnotes shall be used only for additional explanation or commentary and for referring to the specific normative act, official journals, and court decisions.

In-text citations and reference entries shall fully comply with the list of bibliographic units in the References, provided at the end of the paper. Each in-text citation and reference entry shall be clearly cross-referenced in the list of bibliographic units and, vice versa, each bibliographic unit shall be entered in the text of the submitted paper. The referential sources shall be cited in the language and script of the original work (without providing an English translation).

Type of work	References	In-text citation
Book (a single author)	Jones, C. P. (1994). <i>Investments: Analysis and Management</i> . New York: John Wiley & Sons. Ltd.	(Jones, 1994: 123)
Book (a number of authors)	Osterrieder, H., Bahloul, H., Wright, G., Shafner, K., Mozur, M. (2006). <i>Joining Forces and Resources for Sustainable Development Cooperation among Municipalities – A Guide for Practitioners</i> . Bratislava: UNDP	First in-text citation: (Osterrieder, Bahloul, Wright, Shafner, Mozur, 2006: 31) A subsequent in-text citation: (Osterrieder et al., 2006: 45)
Joint authorship (a group of authors)	<i>Oxford Essential World Atlas</i> (3rd ed.). (1996). Oxford, UK: Oxford University Press	(Oxford, 1996: 245)
An article or a chapter in a book with an editor	Scot, C., del Busto, E. (2009). <i>Chemical and Surgical Castration</i> . In Wright, R. G. (ed.), <i>Sex Offender Laws, Failed Policies and New Directions</i> (pr. 291-338). New York: Springer	(Scot, del Busto, 2009: 295)
Journal article	Sandler, J. C., Freeman, N. J. (2007). <i>Typology of Female Sex Offenders: A Test of Vandiver and Kercher</i> . <i>Sex Abuse</i> . 19 (2). 73-89	(Sandler, Freeman, 2007: 79)
Encyclopedia	Pittau, J. (1983). <i>Meiji constitution</i> . In <i>Kodansha Encyclopedia of Japan</i> (Vol. 2, pp. 1-3). Tokyo: Kodansha	(Pittau, 1983: 3)
Institution (as an author)	Statistical Office of the Republic of Serbia, <i>Monthly statistical bulletin</i> , No. 11 (2011)	(Statistical Office RS, 2011)
Legal documents and regulations	Education Act, Official Gazette RS, No. 62 (2004)	Footnote: Article 12. Education Act, Official Gazette RS, 62/04
Court decisions	Case T-344/99 <i>Arne Mathisen AS v Council</i> [2002] ECR II-2905; or <i>Omojudi v UK</i> (2010) 51 EHRR 10; or Constitutional Court decision IU-197/2002, <i>Official Gazette RS</i> , No. 57 (2003)	Footnote: Case T-344/99 <i>Arne Mathisen AS v Council</i> [2002] or Constitutional Court decision IU-197/2002
Online sources	Wallace, A. R. (2001). <i>The Malay archipelago</i> (vol. 1). [Electronic version]. Retrieved 15 November 2005, from http://www.gutenberg.org/etext/2530 ; or European Commission for Democracy through Law, <i>Opinion on the Constitution of Serbia</i> , Retrieved 24 May 2007, from http://www.venice.coe.int/docs/2007/CDL-AD(2007)004-e.asp	In-text citation: (Wallace, 2001) Footnote: European Commission for Democracy through Law, <i>Opinion on the Constitution of Serbia</i> , Retrieved 24 May 2007, from http://www.venice.coe.int/docs/2007/CDL-AD(2007)004-e.asp